

УДК 352.07:35.01

Н. Тимошенко

СПІВВІДНОШЕННЯ ПРИНЦИПІВ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: “СІАМСЬКІ БЛИЗНЮКИ” ЧИ УЗГОДЖЕНА ПАРА?

На основі аналізу нормативно-правових актів України, наукових досліджень із зазначеної проблематики зосереджено увагу на визначенні понять відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємозв'язку, чіткому розмежуванні з метою тлумачення принципів відкритості і прозорості в однозначний спосіб та запобігання їх концептуальному розтягненню.

Ключові слова: прозорість, відкритість, органи місцевого самоврядування.

На сучасному етапі в контексті практики реформування економічної, політичної, правової складових життя України з особливою силою зазвучав імператив відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема доступу споживачів до інформації. Заходи щодо інформування не потребують непомірних зусиль і затрат, але приносять значний соціальний ефект, дають змогу громадянам розуміти логіку дій місцевої влади, сприяють довірі та налагодженню партнерських відносин між владою, громадськістю, засобами масової комунікації, публічним сектором, нівелюють чи усувають зайву напругу та конфліктні ситуації, суттєво підвищують ефективність управління шляхом забезпечення можливостей залучення громадськості до опрацювання управлінських рішень на різних стадіях їх підготовки та прийняття, а також контролю за їх реалізацією. Тобто відкритість і прозорість публічної влади є одночасно і завданням, і засобом, і провідним критерієм демократичності щодо здійснення низки реформ на регіональному рівні.

Аналіз нормативно-правової бази України щодо забезпечення принципів відкритості і прозорості у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування свідчить про те, що деякі документи є декларативними, а інколи й суперечать один одному. Така неунормованість загальних підходів до врегулювання питань стосовно окремих аспектів вищевказаних принципів може призвести до обмеженого та навіть деформованого їх розуміння через застосування термінології з неадекватним змістом.

На сьогодні в науковій літературі зміст понять відкритості та прозорості за відсутності їх чіткого та однозначного визначення розглядається варіативно, а окремі спроби їх відокремити не є достатньо переконливими. Тобто забезпечення реалізації принципів відкритості та прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування впроваджується переважно інтуїтивно, що перешкоджає його реальному застосуванню на практиці та в науково-аналітичному опрацюванні.

У статті поставлено завдання: на основі аналізу нормативно-правових актів України, наукових досліджень із зазначеної проблематики зосередити увагу на визначенні понять відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємозв'язку, чіткому розмежуванні, що, на нашу думку, має реальне практичне значення.

Дослідженням окресленої проблематики в галузі місцевого самоврядування присвячено публікації таких вітчизняних дослідників, як: В. Авер'янов, А. Буханевич,

Н. Гудима, В. Дерещ, В. Мельниченко, М. Ославський, Є. Тихомирова та інші. Серед закордонних авторів цьому питанню приділяли увагу К. Берш, К. Болл, Даррелл М. Вест, Е. Кац, Г. Міченер, Д. Сарторі та інші дослідники.

Аналізуючи праці науковців, спостерігається усвідомлення значущості принципів відкритості та прозорості, на яких має базуватися ефективна діяльність органів місцевого самоврядування для забезпечення подальшої імплементації загальносуспільних цінностей реальної демократії. Вивчення наукових напрацювань свідчить про те, що поняття “прозорість”, “відкритість”, їх співвідношення та взаємозв’язок, фактори ефективності, основні напрямки реалізації ефективної системи засобів забезпечення принципів відкритості та прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування України наразі залишаються малодослідженими.

Певною складністю є той факт, що у сучасній науковій літературі деякі автори інколи змістовно поєднують поняття “прозорість” і “відкритість”, застосовують їх як тотожні, дають визначення прозорості через відкритість (і навпаки), вживають їх поряд із поняттями “гласність” і “публічність”.

Аналіз чинного законодавства України дає підстави стверджувати, що терміни “відкритість” і “прозорість” уживаються передусім для позначення основних принципів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. На сьогодні в Україні немає закону, який би повною мірою регламентував відкритість і прозорість у діяльності органів публічної влади, але про відсутність будь-яких правових норм не йдеться. Так, у законах України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 4) та “Про місцеві державні адміністрації” (ст. 3) серед основних принципів діяльності вказано лише принцип гласності [1, 2].

Таким чином, прозорість і відкритість у діяльності органів місцевого самоврядування є стратегічним пріоритетом та принципами державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, проте формально юридично не є принципами місцевого самоврядування, оскільки “гласність” та “прозорість і відкритість” не є тотожними поняттями і змістовно не збігаються між собою.

На сьогодні серед науковців тривають дискусії навколо теоретичних і практичних питань, пов’язаних із відкритістю і прозорістю органів державної влади та місцевого самоврядування. Розходження у використанні концепції щодо відкритості і прозорості сигналізує про відхилення від загального розуміння цих визначень, іншими словами – про концептуальне розтягнення. До речі, за словами відомого політолога Д. Сарторі, концептуальне розтягнення поступово знищує здатність слова до комунікації в аналітично корисний спосіб [3].

Хоча єдиного підходу щодо тлумачення термінів “прозорість”, “відкритість” досі не вироблено, зазвичай принцип відкритості місцевого самоврядування розглядають у тісному взаємозв’язку з принципом прозорості. Пропонуємо розглянути щонайменше два можливих варіанти взаємовідносин між ними:

- “сіамські близнюки”, які майже неможливо розділити;
- “узгоджені частини” – окремі елементи, які доповнюють одне одного для забезпечення ефективного місцевого самоврядування.

Так, ст. 3 Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні серед принципів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні містить принцип відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час здійснення ними

своїх повноважень [4]. Згідно зі Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020”, серед довгострокових очікуваних результатів її виконання є переважне забезпечення саме відкритості, прозорості та підзвітності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування [5].

У своєму дослідженні Є. Тихомирова, поєднуючи транспарентність і відкритість влади, розглядає їх як фактор демократичного розвитку; інструмент забезпечення підконтрольності влади; засіб підвищення активності громадян, їхньої свідомості і політичної культури; результат розвитку комунікацій між різними учасниками демократичного процесу; форму реалізації права громадян на повну й об’єктивну інформацію [6].

Своєю чергою, вітчизняний дослідник А. Буханевич у своїй праці “Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю” визначає відкритість як необхідний складовий елемент прозорості влади. На його думку, відкритість насамперед характеризує зрозумілість цілей влади та функцій для громадян, а відповідно до цього її функціональну можливість – реалізацію інтересів громадян та їх вплив на неї. Відкритість розкрито як певну форму доступу до інформації про діяльність місцевої влади, процедури прийняття та виконання державно-управлінських рішень, а також можливість впливу на діяльність органів публічної влади – змогу використовувати та змінювати те, до чого існує доступ [7].

За іншими тлумаченнями, прозоре управління за своєю суттю означає “відкритість системи управління на основі чітких процесів і процедур, безперешкодного доступу громадськості до публічної інформації (стимулювання), етичного розуміння процесу обміну інформацією, що врешті-решт забезпечує підзвітність (відповідальність) діяльності посадових осіб та організацій, які працюють з ресурсами чи обіймають державні посади” [8]. Згідно з мовним посібником боротьби з корупцією неурядової громадської організації Transparency International, “прозорість – це характеристика урядів, компаній, організацій та індивідумів бути відкритими у зрозумілій демонстрації інформаційних правил, планів, процесів та дій” [9]. Також прозорість – це відкритість політичних намірів, розробки та реалізації політики, що є ключовим елементом ефективного управління [10]; прозорість – це відкритий уряд та організації [11]. Отже, прозорість найчастіше розглядають як особливість ефективного управління та основну передумову відповідальності публічної влади перед громадянами.

Досить цікавий погляд на сутність відкритості та прозорості наведений у праці Г. Міченер і К. Берш “Концептуалізація якості прозорості”: гласність, яка означає відкритість і максимальну публічність, значно збільшила популярність концепції прозорості і є її грубим еквівалентом. Доступна інформація є головним будівельним матеріалом демократії; прозорість розсіює непрозорість – перший притулок корупції, неефективності та некомпетентності. На їх думку, прозорість є розмитою концепцією, до якої необхідно ставитися з певним ступенем точності [12].

Відповідно до Принципів Європейського адміністративного простору, принцип відкритості та прозорості розглядають як відкритість на противагу секретності; прозорість на противагу дискретності; винятковість конфіденційності та секретності діяльності органів публічної влади; набрання законної сили тільки після офіційного опублікування; підлеглість публічних адміністрацій зовнішньому контролю; обов’язкове обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чий права або законні інтереси зачіпаються з його прийняттям [13]. Отже, згідно з цитованим документом, принципи відкритості та прозорості взагалі не розділяються.

Втім, така позиція є дискусійною, оскільки, на нашу думку, відкритість не повинна ототожнюватися з прозорістю. Наприклад, недостатньо бути максимально поінформованим стосовно діяльності органів місцевого самоврядування, потрібно мати ще й реальну змогу контролювати та впливати на цю діяльність. Прозорість і відкритість мають бути взаємно узгодженими, адже не можна забезпечити ефективне і стабільне управління за умов, коли високий ступінь прозорості дає можливість громадянам споглядати усі негаразди в діяльності органів публічної влади, а брак відкритості не дає змоги результативно впливати на їх усунення.

Дійсно, у теорії місцевого самоврядування поняття відкритості та прозорості нерідко використовують як синоніми, що характеризують комплекс заходів, пов'язаних із здійсненнями громадянами нагляду за процесами ухвалення рішень в органах місцевого самоврядування. Водночас, стосовно відкритості і прозорості як окремих елементів, які пов'язані між собою та доповнюють одне одного з метою забезпечення ефективного функціонування органів місцевої влади, заслуговує уваги позиція В. Мельниченка, який вважає, що принцип прозорості органів державного управління полягає в установленні ними умов, що забезпечують залучення громадян та інших об'єктів управління до прийняття управлінських рішень шляхом створення і гарантування високого рівня їх обізнаності щодо змістовного та процедурного аспектів державно-управлінської діяльності, а принцип відкритості державної влади є її обов'язком із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами у спосіб безпосереднього волевиявлення [14].

З цього приводу становить інтерес, на нашу думку, інше визначення прозорості як можливості своєчасного отримання громадянами надійної та релевантної інформації про діяльність державних органів, а відкритості – як гарантії обліку думок громадян при розробці й впровадженні державних рішень [15].

Отже, за результатами узагальнення різних трактувань, найбільш доцільним, на нашу думку, є такий варіант розмежування змісту принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування. По-перше, принцип прозорості як функціональна характеристика органів місцевого самоврядування відображає:

- ступінь обізнаності громадян про діяльність і наміри органів місцевої влади, зокрема хід засідань і прийняті рішення, а також інформацію, якою володіє конкретний орган місцевого самоврядування;
- поінформованість громадян, їхніх об'єднань, на які поширюються чи якимось чином стосуються рішення та дії органу публічної влади, щодо процедури їх здійснення;
- зрозумілість широкій громадськості обумовленості, змісту і сенсу політичних дій та рішень органів місцевого самоврядування, а також своїх прав і свобод.

Таким чином, прозорість є ознакою зрозумілості, переконливості дій органів місцевого самоврядування та належної обізнаності громадян із обумовленістю і змістом цієї діяльності, без чого взагалі неможливий свідомий та результативний вплив громадськості на цю діяльність. Прозорість є засадною властивістю місцевої влади, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом доступу до інформації про наміри, дії, процедури прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Умови, принципи та правила використання прозорості як інструмента демократії повинно бути чітко регламентовано законодавством.

По-друге, принцип відкритості як функціональна характеристика органів місцевого самоврядування виявляє:

- ступінь безпосередньої участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування;
- ступінь поінформованості громадян не тільки про діяльність політичних структур, але й про свої права та свободи;
- активність суспільного контролю над діяльністю органів місцевої влади;
- ступінь забезпечення реального впливу громадян та їх об'єднань на зміст публічно-управлінської діяльності через постановку вимог перед органами місцевого самоврядування щодо прийняття певних рішень, вчинення дій або утримання від них;
- забезпечення політичної участі, вільного та конкурентного вибору територіальними громадами певної альтернативи суспільного розвитку.

Отже, відкритість місцевого самоврядування означає готовність і вміння поділитися своєю владою через залучення громадськості до процесу прийняття рішень.

Таким чином, відкритість і прозорість є самостійними атрибутивними характеристиками діяльності органів місцевої влади України, які мають чітке розмежування за своїм змістовим навантаженням та чіткі прояви, зумовлені відповідними правилами цієї діяльності. При цьому відкритість і прозорість є пов'язаними між собою елементами, які доповнюють одне одного з метою забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. На нашу думку, відкритість у діяльності органів місцевого самоврядування неможлива без реалізації її прозорості.

Висновки

Принципи відкритості та прозорості відіграють важливу роль у системі належного демократичного врядування на місцевому рівні. При цьому обидва принципи взаємопов'язані: реалізація прозорості, яку можна розглядати як першу ланку взаємодії територіальної громади з органом місцевого самоврядування, забезпечує доступ громадян та їх об'єднань, а також засобів масової інформації до інформації та документів органів місцевого самоврядування. Таким чином, прозорість є необхідною передумовою відкритості органу місцевого самоврядування, тобто забезпечення доступу громадськості до процедур прийняття рішень органами місцевого самоврядування та контролю за їх діяльністю.

Концепції сучасної демократичної правової держави передбачають верховенство права, децентралізацію владних повноважень, поділ влади, політичний плюралізм, доступ громадян до участі в державних і суспільних справах, рівність усіх у своїх правах та свободах. Визнання владою громадян як рівноправних партнерів, а не лише об'єктом політичного маніпулювання, потребує відкритості і прозорості у відносинах інститутів влади та громадянського суспільства. Процеси розвитку громадянського суспільства та демократії, поза якими неможливе ефективне публічне управління у сучасних умовах, ґрунтуються на досягненні суспільної згоди та громадянського консенсусу, завдяки яким зміцнюється легітимність влади.

Підсумовуючи, вимогу забезпечення реалізації принципів відкритості та прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування, можна розглядати як інструмент, який налаштовує двосторонній зв'язок між публічною владою та громадянським суспільством. З одного боку, прозорість передбачає доступ до управлінської інформації, зокрема до альтернативних джерел, що набуває законодавчого закріплення як право на доступ до інформації, яким забезпечується ознайомлення громадян із діяльністю органів місцевого самоврядування. З іншого боку, відкритість передбачає існування зворотного зв'язку між місцевою владою та громадянами шляхом

участі громадян у суспільно-політичному житті, їх контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з метою протистояння тіньовим політичним явищам та корупційним процесам.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. (зі змінами та доповненнями). — К. : Парламентське видавництво, 2006. — 80 с.

2. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. (зі змінами). — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14/page3>.

3. Sartori G. Concept Misformation in Comparative Politics / G. Sartori // *The American Political Science Review* [Text]. — 1970. — № 64 (4). — P. 1033—1053.

4. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні (зі змінами) [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 212/2012 від 24.03.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

5. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/52015-18245>.

6. Тихомирова С. Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення в Україні / С. Б. Тихомирова // *Наукові записки / Нац. ун-т “Києво-Могилянська академія”*. — К. : Видавн. дім “КМ Академія”, 2002. — Т. 20: Політичні науки. — С. 39—43.

7. Буханевич А. І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю / А. І. Буханевич // *Державне управління: удосконалення та розвиток* [Електронний ресурс] : ел. наук. фах. вид. — 2010. — № 3. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?operation=1&iid=133>.

8. Darrell M. West. State and Federal Electronic Government in the United States [Electronic resource] / Darrell M. West. — Access mode : http://www.brookings.edu/~media/events/2009/6/17-public-sector-tech/0826_egovernment_west.pdf.

9. Transparency International. The Anti-Corruption Plain Language Guide [Electronic resource]. — Access mode : http://tischool.lt/wp-content/uploads/2011/02/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.

10. Budgetary procedures and budget management at local authority level // Council of Europe Publishing [Electronic resource]. — 2002. — December. — Access mode : <http://book.coe.int>.

11. Ball Carolyn. What is Transparency / Ball Carolyn // *Public Integrity* [Text]. — № 11 (4). — P. 293—307.

12. Michener G. Conceptualizing the Quality of Transparency / G. Michener, K. Bersch // *Public Administration Research and Theory* [Electronic resource]. — 2011. — July. — Access mode : <http://transparentar.org/wp-content/uploads/2011/09/Michener-Bersch-Transparency.pdf>.

13. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право [Текст] / [Авер'янов В. Б., Дерещ В. А., Ославський М. І. та ін.] ; за ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юстиніан, 2007. — С. 277.

14. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України (організ.-правові засади) [Текст] : [монографія] / Н. В. Гудима. — Черкаси : Вид. Чабаненко Ю., 2007. — С. 22.

15. Open government. Fostering dialogue with civil society. OECD, 2003 [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.scribd.com/doc/33611663/Open-Government-Fostering-Dialogue-with-Civil-Society>.

N. Tymoshenko

**CORRELATION OF THE PRINCIPLES OF TRANSPARENCY
AND OPENNESS IN THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENTS:
“SIAMESE TWINS” OR A CONSENSUAL PAIR?**

Based on the analysis of legal acts of Ukraine and on scientific studies of this problem, the article focuses on the determination of concepts ‘transparency and openness in the activities of local governments’, their interrelation and clear separation to construe the principles of transparency and openness unambiguously and to avoid their conceptual “stretching”.

Key words: transparency, openness, local governments.