УДК 316.77:35.07

Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення

Тетяна Андрійчук,
магістр державного управління, заступник начальника Управління у зв'язках з громадськістю, завідувач сектору Секретаріату Кабінету Міністрів України

Аналізується значення терміна "прозорість", розглядаються концептуальні особливості прозорості як принципу комунікації органів державної влади з населенням.

Проблема прозорості останнім часом все частіше згадується при характеристиці різних соціальних інституцій у контексті демократизації державного і суспільного життя в Україні. Багато в чому це пов'язано з вивченням міжнародних стандартів та адаптацією досвіду країн Європейського Союзу, в якому прозорість визнано одним із принципів, що випливає з ідеї утвердження правового співтовариства [4, с. 47]. У результаті, на думку вітчизняних науковців, політиків, експертів, прозорість постає обов'язковою характеристикою соціальних комунікацій, насамперед, за участю органів державної влади, фінансових установ, засобів масової інформації, громадських організацій.

Органи державної влади сьогодні виступають в авангарді декларування принципу прозорості. Згадки про нього знаходимо у положеннях нормативно-правових актів, що регулюють діяльність цих органів або вироблення державної політики в окремих сферах (галузях). Йдеться, наприклад, про закони України "Про Кабінет Міністрів України", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", "Про основи національної безпеки України", "Про концепцію державної політики у галузі культури на 2005—2010 роки", "Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004—2010 роки", "Про телекомунікації"; концепції адміністративної реформи в Україні, розвитку законодавства про державну службу в Україні, вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалені відповідно Указами Президента України від 22.07.1998 р. № 810, від 20.02.2006 р. № 140 та від 10.05.2006 р. № 361; Типовий регламент центрального органу виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. № 1143 та ін. Водночас необхідно зазначити, що в жодному із згаданих нормативно-правових актах не наводиться чіткого визначення принципу прозорості: він або просто згадується без тлумачення, або споріднюється і певним чином ототожнюється з принципами відкритості, гласності, публічності. Прикладом може стати Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", в якому прозорість державної регуляторної політики тлумачиться, як "відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності..." [13]. У зв'язку з цим виникає запитання, навіщо вживати термін "прозорість", якщо, на думку розробників нормативно-правових актів, він є просто синонімом інших понять? Нечітке розуміння декларованих органами державної влади принципів на практиці призводить до відчутних труднощів у їхньому дотриманні і неможливості здійснення громадського контролю за цим процесом.

Аналіз публікацій свідчить, що у науковій літературі принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням також здебільшого ототожнюється з іншими, насамперед з принципом відкритості. У поодиноких дослідженнях, що стосуються змістовного незбігання прозорості та відкритості, автори роблять спроби визначити ці поняття за допомогою умовного розмежування їхніх змістів, а не ґрунтовного дослідження кожного з них окремо. Єдиний підхід до концептуального визначення принципу прозорості, який був би прийнятий розробниками нормативно-правових актів, досі відсутній, що актуалізує необхідність відповідних теоретичних напрацювань.

Метою пропонованої статті є спроба чіткіше визначити термін "прозорість" та окреслити концептуальне бачення відповідного принципу комунікації органів державної влади з населенням.

Для вироблення чіткого підходу до тлумачення принципу прозорості комунікації органів державної влади з населенням передусім важливо здійснити етимологічний аналіз терміна "прозорість". У довідкових виданнях він насамперед визначається, як фізична характеристика матеріальних об'єктів (світлопропускання), водночас у деяких з них він має й інше значення, пов'язане з характеристикою інформаційних об'єктів. Такий підхід зустрічаємо у "Малому оксфордському словнику англійської мови", який пов'язує "прозорість" (англ. transparency) передусім з фізичним явищем, характерним для рідини, коштовного каміння, фотоплівки, а згодом з терміном "clarity", що означає *зрозумілість, легкість для сприйняття* [19]. "Кембриджський навчальний словник" визначає "прозорість" і як універсальну характеристику об'єкта бути прозорим, і як *ясність та зрозумілість* [18]. Вітчизняний "Великий тлумачний словник" (уклад. і голов. ред. В. Бусел) [3] під терміном "прозорість" розуміє властивість і стан чогось прозорого, а у системах опрацювання інформації — проміжні засоби взаємодії, застосування яких непомітне для користувача, властивість фізичного з'єднання протоколу чи програми передавати інформацію, закодовану будь-яким способом, без жодних змін у ній. Водночас при визначенні прикметника "прозорий" наводиться його переносне значення — *доступний для сприймання, зрозумілий, ясний, дохідливий, якого легко розгадати (збагнути), явний, неприхований, щирий, відвертий.*

Соціальне значення прозорості можна знайти у енциклопедичному виданні "Соціологія", яке є спільною працею білоруських і російських дослідників [16]. У відповідній статті Д. Галкіна прозорість визначається одним із основних понять сучасної теорії інформаційного суспільства, постмодерної соціальної теорії та соціології, яке характеризує вплив інформації та засобів масової інформації на механізми соціальної організації. Цей феномен, на думку Д. Галкіна, покликаний давати можливість вичерпного представлення суспільних структур та індивідів у загальному інформаційному полі і передбачає насамперед *доступність, швидкість та високу ступінь структурованості інформації, зручність її перетворення в різні, легкі для сприйняття формати, і наявність постійного зворотного зв'язку.*

© *Андрійчук Т., 2009*

Аналіз наведених визначень, на наше переконання, свідчить, що термін "прозорість" у значенні характеристики соціальних інституцій або процесів можна тлумачити передусім, як *властивість бути зрозумілим, легким для сприйняття*.

Як уже зазначалося, у вітчизняних наукових публікаціях та нормативно-правових актах досі немає загальноприйнятого підходу до визначення принципу прозорості. Розповсюджене ототожнення змісту цього принципу з принципом відкритості, незважаючи на їхню тісну пов'язаність та певну взаємозалежність, є суперечливим і не розкриває сутність феномену прозорості. Навіть публікації європейських або американських авторів не завжди можуть слугувати взірцем для вітчизняних дослідників, оскільки також часто змішують значення принципів прозорості та відкритості. Наприклад, у "Вступі до відкритості та доступу до інформації", підготовленому Датським інститутом прав людини, визначено, що "термін "відкритість" використовується для визначення заходів, що здійснюються з метою забезпечення прозорості дій влади та максимального залучення місцевого населення, а також підвищення рівня загальної довіри до державних установ" [2, с. 5]. А професор Йєльського університету США Дж. Балкін зазначає, що відкритість та демократична підзвітність є цінностями, які слугують прозорості [1].

Серед науковців, які роблять спроби розмежувати зміст принципу прозорості та принципу відкритості, варто виділити російських, оскільки відповідна концептуальна проблема актуальна і для Російської Федерації, де, як зазначає Є. Прохоров, проблема відкритості та прозорості довгий час проявлялася як боротьба за гласність — обов'язок оприлюднювати рішення і дії владних структур та інших соціальних інститутів [15, с. 108]. Російський науковець А. Чуклінов вважає неприпустимим ототожнення принципів прозорості та відкритості, оскільки відкритість передбачає наявність у системі правових відносин широких каналів взаємопроникнення для всього спектра соціальних, економічних і політичних сил та має соціально-комунікативний характер, а прозорість є явищем функціональним і характеризується максимально можливим доступом до інформації про діяльність управлінського апарату та формуванням жорсткого механізму громадського впливу на сферу державного адміністрування через представницькі інститути [17, с. 44]. Водночас, вважаємо, критерії, обрані для такої спроби розмежування, є певною мірою нечіткими і дають змогу змісту принципу відкритості охопити зміст принципу прозорості.

Ще один російський дослідник А. Конов умовно розділяє принципи прозорості та відкритості, зазначаючи, що прозорість є можливістю своєчасного отримання громадянами надійної та релевантної інформації про діяльність органів державної влади, а відкритість — гарантією врахування думки громадян при розробленні та впровадженні державних рішень. При цьому прозорість забезпечується законодавством про свободу інформації, а відкритість — законодавством про адміністративні процедури [10, с. 41].

Варто погодитися з думкою вітчизняного науковця В. Мельниченка, який вбачає основну відмінність принципів прозорості та відкритості у тому, що прозорість державної політики характеризується пасивністю споглядання інформації громадянами та їхніми об'єднаннями, а відкритість передбачає можливість активних дій цих суб'єктів щодо політики [11, с. 49]. Цей погляд підтримує і Н. Гудима, яка зазначає, що під відкритістю варто розуміти забезпечення органами влади можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами шляхом прийняття або впливу на прийняття управлінських рішень [6, с. 79]. При цьому принципи прозорості і відкритості мають бути взаємно узгодженими, оскільки без прозорості як належної обізнаності громадян та їхніх колективів з обумовленістю та змістом діяльності органів державної влади неможливий свідомий та результативний вплив громадськості на цю діяльність [12].

Водночас кількість спроб конкретного тлумачення принципу прозорості у вітчизняних наукових публікаціях є незначною. Зокрема, під цим принципом розуміють:

- забезпечення діалогу з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень та постійний доступ до повної (з чітко окресленими винятками засекречування), об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів державної влади та їхніх посадових осіб згідно норм чинного законодавства (І. Ібрагімова) [8, с. 5];
- спроможність забезпечити високий рівень обізнаності громадян та їхніх колективів щодо матеріальної і процесуальної сторони державно-управлінської діяльності, зрозумілість широкій громадськості детермінованості, змісту і сенсу цієї діяльності, поінформованість громадян та їхніх колективів про заплановані рішення органів влади і те, як вони будуть здійснені (В. Мельниченко) [11, с. 49];
- можливість громадян одержувати реальну інформацію про змістовне навантаження державного управління та вплив управлінської діяльності на суспільство та окремі його складові, спостерігати за діяльністю елементів державно-управлінської системи, а також як обов'язок системи державної влади гарантувати і забезпечувати ці процеси (Н. Гудима) [6, с. 80].

На нашу думку, перше тлумачення охоплює частину змісту принципу відкритості, зокрема щодо забезпечення діалогу з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень. Визначення, запропоновані В. Мельниченком та Н. Гудимою, чіткіше тлумачать зміст принципу прозорості. Однак викликає певне застереження розподіл аспектів діяльності органів державної влади на такі, з якими населення має бути обізнаним, які йому мають бути зрозумілими, про які воно має бути поінформоване або за якими воно зможе просто спостерігати.

Водночас, аналізуючи спроби тлумачення принципу прозорості науковцями, можна виокремити певні ключові слова, покликані допомогти зрозуміти його зміст: *поінформованість (інформація), обізнаність, зрозумілість*. Використання перших двох слів переконує в тісному зв'язку принципу прозорості з інформуванням органом державної влади населення. Проте останній дескриптор, а також наведене тлумачення терміна "прозорість" у довідкових виданнях свідчать, що під принципом прозорості варто розуміти не лише процес інформування, а що значно важливіше — процес перетворення інформації про діяльність органів державної влади на зрозумілу і легку для сприйняття. Тобто прозорість як принцип комунікації органів державної влади з населенням, думається, має передбачати *забезпечення поінформованості населення про діяльність органів державної влади та формування розуміння цієї діяльності.* У запропонованому визначенні під "діяльністю органів державної влади" розуміється широкий спектр питань, що охоплюють і поточну діяльність органу влади (кадрова політика, формування та розпорядження бюджетом, проведення заходів тощо), і етапи вироблення ним державної політики (визначення проблеми, встановлення порядку денного, формулювання державної політики, прийняття політичного рішення, впровадження та моніторинг політики).

Для окреслення концептуального бачення принципу прозорості також важливо визначитися із конкретними методами його забезпечення. Як уже зазначалося, при розгляді змісту принципу прозорості дослідники передусім згадують можливість отримання населенням інформації (споглядання інформації, доступ до неї), що досягається органами державної влади за допомогою інформування про свою діяльність. Водночас у контексті значення терміна "прозорість" постає закономірне питання щодо достатності просто інфор-

мування (від лат. informatio — повідомляти про що-небудь) для досягнення аудиторією розуміння складних об'єктів суспільно-політичного життя, зокрема й процесу вироблення державної політики, для якого характерна складність проблем, значна кількість етапів та учасників. Вважаємо, що при визначенні методів забезпечення принципу прозорості потрібно враховувати необхідність не лише інформування, а й здійснення комплексних заходів, спрямованих на роз'яснення (пояснення, тлумачення) інформації для реципієнтів. Подібне розуміння знаходимо і у Комюніке Комісії Європейських співтовариств "Документ для консультацій: Зміцнення культури консультацій та діалогу — Пропозиція щодо загальних принципів та мінімальних стандартів для консультацій, що проводяться Європейською Комісією із зацікавленими сторонами" (Брюссель, 5 червня 2002 р.), в якому зазначається, що для дотримання принципу прозорості "кожна інституція ЄС має надавати роз'яснення та нести відповідальність за те, що вона робить для Європи" [5, с. 225]. Те, що органам державної влади потрібно не лише інформувати населення, а й обґрунтовувати, пояснювати, пропонувати альтернативні шляхи тлумачення і вирішення суспільних проблем, провокувати їх загальний критичний огляд, відзначає також вітчизняна дослідниця І. Ібрагімова [7, с. 315].

Виходячи з викладеного, на нашу думку, доцільно умовно виділити два методи забезпечення прозорості комунікації органів державної влади з населенням: *інформування* — повідомлення, представлення фактів про діяльність органів державної влади; *роз'яснення* — пояснення, коментування цих фактів, адаптування їх для сприйняття окремими цільовими аудиторіями. Специфічними є вимоги до цих методів: інформування має бути передусім актуальним (надання оперативної інформації), а роз'яснення — достатнім (інформація повинна глибоко, повно та всебічно характеризувати той чи інший аспект діяльності органів державної влади). Спільною вимогою до цих методів можна назвати достовірність інформації. При цьому варто ще раз підкреслити, що максимальний ефект прозорість матиме лише за умови поєднання обох названих методів, оскільки знати інформацію ще не означає її розуміти.

Розглядаючи концептуальні особливості принципу прозорості, також варто згадати, що деякі дослідники (А. Чуклінов, І. Ібрагімова, В. Мельниченко) відносять до методів забезпечення цього принципу доступ громадян до інформації через інформаційні запити до органів державної влади. Такий підхід, думається, є дещо суперечливим, оскільки цей метод багато в чому залежить від рівня активності громадян, їхньої цікавості та бажання отримати певну інформацію. Доступ до неї через інформаційні запити за своїм змістом ближчий до принципу відкритості, бо передбачає активні дії громадян та відкритість для цих дій органів державної влади. У цьому контексті також можна згадати про термін "інформаційна відкритість", який зустрічається у деяких наукових роботах [9] та проектах нормативно-правових актів (наприклад, у законопроекті "Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України", дія якого має поширюватися на відносини, пов'язані з наданням органами державної влади відомостей про себе та свою діяльність громадянам України та юридичним особам [14]).

Підсумовуючи, варто зазначити, що прозорість як принцип комунікації органів державної влади з громадськістю є складним феноменом, значення якого виходить за рамки простого забезпечення громадян інформацією. Формування розуміння населенням усіх аспектів діяльності органів державної влади, що має передбачати цей принцип, дає можливість охарактеризувати його як відповідну якість суспільного життя, вид соціальних відносин, що будується на взаєморозумінні між цими органами і населенням. У нормативно-правових актах, що регулюють діяльність органів державної влади, важливо закладати відповідне розуміння принципу прозорості та визначати конкретні методи його забезпечення.

Список використаної літератури

1. *Балкин Дж.* Как мас-медиа могут симулировать политическую прозрачность [Электронный ресурс] / Дж. Балкин. — Режим доступа: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=9837. — Загл. с экрана.
2. *Босерап Л.* Вступ до відкритості та доступу до інформації / Л. Босерап, Дж. Крістенсен, Л. Педерсен ; Датс. ін-т прав людини. — К. : Координатор проектів ОБСЄ в Україні, 2007. — 98 с.
3. *Великий* тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К. : [б. в.] ; Ірпінь : Перун, 2005. — 1728 с.
4. *Гриця́к І.* Основні принципи права Європейського Союзу та їх застосування в державному управлінні / І. Гриця́к // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — 2004. — № 3. — С. 43—50.
5. *Громадські* ради в Україні : довідник / упоряд. М. Лациба. — К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2003. — 232 с.
6. *Гудима Н.* Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні України / Н. Гудима // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — 2005. — № 3. — С. 77—83.
7. *Ібрагімова І. М.* Інформаційна підтримка державного управління в Україні: основні засади та перспективи / І. М. Ібрагімова // Державне управління в Україні : наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред.: Н. Нижник, В. Олуйка. — Львів, 2002. — С. 306—319.
8. *Ібрагімова І. М.* Прозорість влади. Основи забезпечення інформаційної взаємодії державних органів з громадськістю : презентац. схеми / І. М. Ібрагімова. — К. : ПРООН, 2002. — 30 с.
9. *Інформаційна* відкритість української влади : аналіт. доп. — К. : НІСД, 2002. — 59 с.
10. *Конов А. В.* Прозрачность и дисциплина: происхождение принципа прозрачности государственной власти в контексте идей Мишеля Фуко / А. В. Конов // Вестн. Моск. ун-та. — Серия 21. Управление (государство и общество). — 2005. — № 3. — С. 39—45.
11. *Мельниченко В. І.* Прозорість і відкритість державного управління як чинники його стабілізації / В. І. Мельниченко // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — 2003. — № 4. — С. 48—55.
12. *Мельниченко В. І.* Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання [Електронний ресурс] / В. І. Мельниченко // Державне управління: теорія і практика. — 2007. — № 1. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2007-1/txts/07mviozr.htm. — Назва з екрану.
13. *Про засади* державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : Закон України від 11 верес. 2003 р. №. 1160-IV — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi. — Назва з екрану.
14. *Про прийняття* за основу проекту Закону України про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 17 груд. 2004 р. №. 2265-IV — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2265-15. — Назва з екрану.
15. *Прохоров Е. П.* Журналистика и демократия / Е. П. Прохоров. — М. : РИП-холдинг, 2001. — 268 с.
16. *Социология* : энциклопедия / сост.: А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко, Г. М. Велькин [и др.]. — Мн. : Кн. дом, 2003. — 1312 с. — (Мир энциклопедий).
17. *Чуклинов А. Е.* "Прозрачная" государственная политика: некоторые проблемы теории и практики / А. Е. Чуклинов // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. — 2006. — № 8. — С. 44—50.
18. *Cambridge* Advanced Learner's Dictionary [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://dictionary.cambridge.org/results.asp?searchword=transparency&x=65&y=10. — Назва з екрану.
19. *Compact* Oxford English Dictionary of Current English [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.askoxford.com/results/?view=dict&freesearch= transparency&branch=13842570&textsearchtype=exact. — Назва з екрану.