

Терещук Г. А.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного економічного університету

ТЕОРЕТИЧНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Анотація. У статті здійснено спробу висвітлення ряду елементів, що стосуються транспарентності як етичної оперативної цінності в практиці органів публічної адміністрації. Автором розроблено теоретичний аналіз транспарентності публічних органів влади як вихідного принципу, що дасть практичний ефект позитивної адміністративної діяльності. Прозорість сприяє підвищенню таких конститутивних цінностей, як верховенство права, рівність можливостей, повага до честі та гідності особи в процесі прийняття адміністративного рішення.

Ключові слова: транспарентність, прозорість, відкритість, органи публічної адміністрації, прийняття управлінських рішень, суспільство.

Постановка проблеми. Однією з ключових, реальних проблем управління сучасним демократичним суспільством є зниження довіри і поваги до влади зі сторони громадян. Умова успіху в подоланні цієї колізії, налагодженні поваги та партнерських відносин громади із владою лежить у площині сталих взаємозв'язків, у забезпеченні зворотного зв'язку між суспільством і представниками влади як регуляторами суспільних відносин. Для практичної реалізації цього зворотного зв'язку фундаментальними засадами управління державою повинні бути його прозорість і відкритість, що визначається як транспарентність. Високий рівень прозорості і відкритості функціонування органів публічної адміністрації розглядається як одне з важливих досягнень реформ, що проводяться останні роки в Україні.

Транспарентність у державному управлінні служить різним цілям. Прозора адміністративна дія сприяє правовій визначеності, оскільки рішення стають більш передбачуваними. Завдяки прозорості громадяни, поінформовані про адміністративні рішення та організацію, здійснюють певний контроль: адміністрація несе пряму відповідальність перед народом. Якщо адміністрації нема чого приховувати, надійність такої установи також посилюється.

Принцип транспарентності в органах публічної адміністрації є об'єктом наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних правників, серед яких найбільш приділяють увагу цій категорії такі дослідники: Д. Гунін, О. Кошова, П. Манченко, І. Мінаєва, Л. Наливайко, Ю. Нисевич, М. Пашковська, Г. Пізіна, В. Пилаєва, С. Романюк, Д. Співак, О. Чепік-Трегубенко, В. Ярошенко.

Метою статті є спроба теоретичного визначення підходів до розуміння поняття транспарентності як вихідного принципу діяльності органів публічної адміністрації, його змісту та ролі в забезпеченні якісного управління та імплементації вітчизняного законодавства до норм і стандартів Європейського Союзу.

Визначена мета поставила завдання дослідити ряд питань: проаналізувати існуючі підходи до розуміння інституту тран-

спарентності, узагальнити сучасну наукову доктрину і спробувати вивести власну думку щодо розуміння транспарентності органів публічної адміністрації, його змістовних ознак та значення в процесі якісного управління та інтеграції до європейського простору.

Виклад основного матеріалу. Відсутність достатнього рівня поінформованості, як і заповнення каналів отримання урядової інформації інформаційним шумом, позбавляють громадськість можливості приймати участь у керівництві державними справами. Закритість доступу до соціальної інформації про напрямки та стан державної політики в країні унеможливає проведення громадського контролю, надання об'єктивної оцінки діям посадовців та можливості впливу на них із боку громадськості з метою скерування розвитку держави в напрямку, який необхідний для конкретного суспільства [1, с. 45].

Так, досліджуючи якість виконання норм закону, які зобов'язують органи публічної адміністрації регулярно звітувати перед населенням, можемо спостерігати відсутність повної та достовірної інформації про діяльність таких органів, а це, відповідно, унеможливає налагодження зворотного зв'язку та партнерського діалогу між владою та суспільством.

Використання терміну «транспарентність» бере свій початок із джерел західної політико-правової науки, зокрема, широко застосовується в нормативно-правових актах Організації з безпеки і співробітництва в Європі. Європейський Суд із прав людини частіше використовує термін «публічність» та «відкритість». Спробуємо дати визначення кожному з них.

Дослівний переклад терміну «транспарентність» з англійської мови означає «прозорий», «доступний». Оскільки цей термін має західне походження, спробуємо проаналізувати думку зарубіжних вчених із метою вірного застосування у вітчизняній науковій доктрині.

Отже, слово «транспарентність» походить від середньовічного латинського «продемонструвати» [2, с. 34].

За латинською енциклопедією термін «транспарентність» має декілька пояснень: перша група посилається на основне значення прозорості, яка є «властивістю передачі світла без помітного розсіювання, щоб чітко було видно тіла, що лежать» [2]. Синоніми – пелюстки або діафрагми.

Друге тлумачення дають професори Оксфордського університету Джон Сімпсон та Едмунд Вейнер: «Образне відчуття «прозорого» – це означає «вільне від притворства чи обману» (в розумінні «відвертий, відкритий, непристойний»), «легко виявляється або проглядається» і «легко зрозумілий» (іншими словами «очевидний, ясний») [3, с. 54]. У свою чергу, Роберт Мэпплторп дає розуміння транспарентності як якості чогось (...), що полегшує розуміння, або навіть «щось таке, як привід чи брехня, що дозволяє комусь легко побачити правду» [4].

Таким чином, у контексті адміністрації про прозорість можна говорити лише метафорично, що означає неточне і досить невиразне використання цього терміна, що викликає необхідність пояснити цю категорію у сфері публічної адміністрації.

Прозорість – це поняття, яке застосовується та є вимогою в різних сферах життя: в політиці, приватному секторі економіки або в соціальних системах. Незважаючи на те, що прозорість в органах публічної адміністрації постає як основоположний принцип, сама концепція прозорості рідко була предметом аналізу. Це спостерігалося в дослідженні англійських учених, які зазначають, що «сучасне застосування поняття прозорості в державному управлінні загалом розглядається як само собою зрозуміле» [5, с. 288]. Воно «часто використовується, але не аналізується» [5, с. 303]. Неточне значення прозорості та його зв'язок із пов'язаними поняттями є однією з проблем, яка заслуговує на увагу.

Прозорість у прийнятті управлінських рішень передбачає відкриття уряду для управління владою шляхом інформування людей про питання, що становлять державний інтерес, громадські консультації щодо законопроектів та їх право брати активну участь у прийнятті управлінських рішень і в процесі розроблення нормативних актів. Прозорість рішення «означає ступінь відкритості для виборів чи перевірки» [6, с. 332].

На думку європейських дослідників, транспарентність у державному управлінні слугує двом конкретним цілям. З одного боку, прозорість захищає суспільні інтереси, оскільки зменшує ризик недобросовісної адміністрації та корупції, а з іншого боку, є дієвим інструментом захисту прав індивідуума, оскільки забезпечує необхідні підстави для прийняття адміністративних рішень [7, с. 13].

Угорський науковець Річард Ліннінг у своїх працях зазначає, що «політика уряду повинна бути відкритою та прозорою» [8]. В цьому контексті автор вкладає у зміст транспарентності необхідність державних органів у своїй роботі продемонструвати прозорість, яка виражається в активному залученні громадян до прийняття управлінських рішень як до основного бенефіціара.

Принцип транспарентності у прийнятті рішень органами публічної адміністрації є механізмом, за допомогою якого реалізується право громадян на інформацію, надане ст. 31 Конституції Угорщини [9, с. 336]. Автор наголошує на тому, що прозорість рішень необхідна для того, щоб показати ще більшу прихильність органів публічної адміністрації, оскільки відповідно до принципу субсидіарності ці органи є найбільш близькими до громадян.

Віктор Алістар стверджує, що транспарентність рішень – це будь-який соціальний механізм у демократичному суспільстві для забезпечення ефективної участі громадян та неурядових організацій у суспільному житті та призначення представників установ та органів влади [10, с. 132]. У Румунії цей механізм регулюється Законом № 52/2003 «Про прозорість прийняття рішень у сфері державного управління» [11].

Проаналізувавши думки вчених різних країн щодо визначення категорії «транспарентності органів публічної адміністрації», можна визначити кілька складових частин змісту цього поняття:

– інформування людей про питання, що становлять державний інтерес;

– громадські консультації щодо законопроектів та право громадян брати активну участь у прийнятті управлінських рішень і в процесі розроблення нормативних актів;

– реалізація права громадян на інформацію;

– захист суспільних інтересів шляхом зменшення ризиків недобросовісної адміністрації та корупції;

– партнерський та довірчий діалог між органами публічної адміністрації та представниками громадськості.

Отже, частіше за все поняття транспарентності розуміється як політична або адміністративна категорія. Транспарентність сфери політичного життя трактується як відкритість його легітимності для громадян, доступність та прозорість інформації про рішення публічних органів влади, цілі та результати їх діяльності. Обмеження відкритості або непрозорість політичного процесу говорить про низький рівень демократії в тій чи іншій країні.

Із наступним кроком нашого дослідження пропонуємо проаналізувати напрацювання вітчизняних науковців щодо підходів визначення категорії транспарентності органів публічної адміністрації. Так, український вчений О. Романченко, аналізуючи особливості «транспарентності центрального банку», відмічає, що це поняття досить давнє та відоме, під ним розуміється рівень розкриття державним органом інформації про свою діяльність, причому справа не в простій прозорості діяльності регулятора, а в її зрозумілості для зацікавлених осіб. Саме це і називають транспарентністю (transparency). Тобто інформація, яка розкривається центральним банком або іншими регуляторами, має бути достовірною, зрозумілою й опрацьованою, щоб суб'єкти регульованого ринку мали змогу приймати на основі цієї інформації адекватні рішення [12].

Р. Стадник розуміє відкритість органів влади як принцип законодавства про свободу інформації та зазначає, що принцип максимальної відкритості – це складова частина доступу до інформації, що виявляється, по-перше, в тому, що державні органи зобов'язані розкривати інформацію, по-друге, кожен член суспільства має відповідне право отримувати її [13, с. 56].

Н. Камінська притримується думки, що відкритість охоплює право на доступ до інформації, адже реалізація права на звернення до публічної адміністрації безпосередньо пов'язана з реалізацією права на інформацію, що знаходиться у власності відповідних органів влади [14, с. 199]. О. Щербанюк акцентує увагу на тому, що конституційно-правовий інститут транспарентності означає відкритість органів державної влади, що полягає в визнанні інформації про діяльність органів влади власністю народу [15, с. 100].

Схожі характеристики поняттю «транспарентності» дають й інші дослідники. Наприклад, Е. Афонін та О. Суший згодні в тому, що транспарентність – це засадна властивість політичної влади, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом відкритості дій різних гілок влади, процедури прийняття рішень та активізації громадського контролю над діяльністю органів державної влади та управління, а такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність, є певними атрибутивними ознаками (характеристиками) транспарентності [16, с. 12]. Думку авторів підтримує і М. Пашковська, яка говорить про те, що транспарентність є засадничим поняттям, яке в собі в тісному взаємозв'язку поєднує декілька понять, що визначають форми та способи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в демократичній державі [17, с. 136].

Зрештою, наведений вище науковий підхід стосовно визначення сутності принципу прозорості бере свій початок з історичних витоків, оскільки першим кроком у процесі запровадження відкритості державної влади була зміна порядку доступу до інформації про діяльність органів адміністрації. Мається на увазі закріплення на законодавчому рівні права доступу до офіційних джерел та документів органів публічної адміністрації, зняття з деяких офіційних документів грифу конфіденційної інформації.

Аналізуючи наукову літературу, прослідковуємо тенденцію щодо того, що науковці не розмежовують поняття «прозорість» від прозорості та відкритості.

Так, наприклад, Д.П. Співак досліджує категорію прозорості в діяльності органів публічної адміністрації і часто використовує поняття «відкритість» та «прозорість». При цьому «відкритість» визначає як принцип розвитку системи надання адміністративних послуг, що є суто інформаційним в актах, які стосуються саме забезпечення цієї характеристики публічного врядування, а прозорість – як принцип організації державного управління у сфері надання послуг. Автор доводить, що окремі спроби відокремлення прозорості та відкритості не є достатньо переконливими [18].

Є. Тихомирова робить висновок про те, що прозорість і відкритість влади можна розглядати 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 [19, с. 41].

Те ж саме прослідковується у працях Б. Шевчука, який також не розрізняє принципи відкритості та прозорості, зводячи їх у спільну категорію. Автор зазначає, що принцип відкритості та прозорості є інструментом забезпечення верховенства права та захисту інтересів суспільства та окремих осіб, передбачає відкритість державного управління для зовнішніх перевірок із будь-яких питань, за винятком національної безпеки [20].

Така думка, зокрема, не суперечить поглядам С. Романюка, який наголошує, що в сучасному людиноцентричному вимірі з огляду на об'єктивні обставини прозорість поєднує в собі такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність, публічність, підзвітність [21, с. 78].

Висновки. Отже, проаналізувавши ряд наукових праць та підходів як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, на нашу думку, можна виділити перелік ознак, які характеризують саме поняття «прозорість органів публічної адміністрації» та є його невід'ємними складовими частинами.

Виходячи із цього, до них слід віднести:

- довірчий, партнерський діалог між органами публічної адміністрації та громадянами;
- пріоритет принципу прозорості над закритістю влади;
- прозорість як складова частина верховенства права;
- своєчасний доступ до повної інформації органів публічної адміністрації;
- практична можливість населення впливати на прийняття управлінських рішень;
- достовірність та цілісність інформації.

Отже, робимо висновок, що прозорість органів публічної адміністрації – це процес надання державними органами можливості громадянам мати вільний доступ до публічної інформації про їх діяльність, впливати на прийняття їх управлінських рішень, а також можливість формування партнерського діалогу між цими суб'єктами на засадах довіри, відкритості та прозорості.

Література:

1. Пилаєва В.М. Адміністративно-правові засади забезпечення прозорості в діяльності органів виконавчої влади в Україні : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (08 – Право) ; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2017. 225 с.
2. Encyclopaedia Britannica Online. Academic Edition, Merriam-Webster Dictionary, transparent, 2006.
3. J. A. Simpson; E. S. C. Weiner; Oxford University Press. : Clarendon Press ; Oxford ; New York : Oxford University Press, 1989.
4. Robert Mapplethorpe; Richard York; Richard York Gallery records, circa 1865-2005. URL : http://www.worldcat.org/title/richard-york-gallery-records-circa-1865-2005/oclc/888091502&referer=brief_results.
5. Yogesh K Dwivedi Affiliation: Swansea University, UK, A Bibliometric Analysis of Electronic Government Research.
6. Sigma Papers, no. 27, Emil B lan quote in Institutii Administrative, Publishing C. H. Beck, Bucure ti, 2008, p. 32 and Ioan Alexandru quote and collaborators in Dreptul administrativ în Uniunea Europeană, Publishing Lumina Lex, Bucharest, 2007.
7. OCDE 1999, European Principles for Public Administration, Sigma Papers, no.27, Publishing OECD, 13, www.sigmaweb.org.
8. Richard Linning, Transparen i guvernare, International Seminar „Transparency and participation for the government closer to the citizen”, 5-6 december 2005, SNSPA Bucharest.
9. Ioan Alexandru and collaborators, Dreptul administrativ în Uniunea Europeană, Publishing Lumina Lex, Bucharest, 2007. 382 с.
10. Victor Alistar, Transparen a decizional în administra ia publică românească, International Seminar „Transparency and participation for the government closer to the citizen”, 5-6 december 2005, SNSPA Bucharest. 211 с.
11. Published in the Official Journal of Romania, Part I, no. 70/3.02. 2003. 9 Last modified by Law no. 242/2010, published in the Official Journal of Romania, Part I, no. 828 of 10 December 2010.
12. Романченко О. Прозорість регуляторів фінансового ринку та розвиток ризик-менеджменту у фінансових установах. URL : http://www.ufin.com.ua/analit_mat/drn/047.htm (дата звернення 22.03. 2018).
13. Стадник Р.І. Відкритість органів влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації. *Інформаційна політика*. 2016. С. 55–59. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/2/02.pdf>. (дата звернення 26.03. 2018).
14. Каменская Н. Европейские принципы надлежащего управления как вектор усовершенствования законодательства Украины об обращениях: сравнительно-аналитический очерк. *Межд. научно-практ. правовой журнал «Закон и Жизнь»*. 2013. № 8/2(260). С. 196–201. URL : <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2013/8/8-2.pdf> (дата звернення 24.03.2018).
15. Щербанюк О.В. Принципи прозорості та гласності як реальні конституційні умови здійснення народодовладдя. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 98–101.
16. Афонін Е. Прозорість влади в контексті європейської інтеграції України. *Конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів*. Київ : Національна академія державного управління при Президентові України, 2010. 48 с. URL : <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf>. (дата звернення 25.03. 2018).

17. Пашковська М. Поняття прозорості в сучасній науці «Державне управління». *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34. С. 135–143.
18. Співак Д.П. Інститут прозорості у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. *Політологічні записки*. 2011. № 4. С. 1–14. URL : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2011_4_48.pdf. (дата звернення 28.03. 2018).
19. Тихомирова С.Б. Прозорість і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення в Україні. *НАУКОВІ ЗАПИСКИ*. Том 20. Політичні науки. 2002. С. 39–43.
20. Шевчук Б.М. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 9. С. 1–9. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_8.
21. Романюк С. Особенности демократизации политического управления в условиях глобализации : дисс. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.04 «Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития». Москва, 2005. 181 с.

Терещук Г. А. Теоретическое определение принципов прозрачности органов публичной администрации

Аннотация. В статье предпринята попытка освещения ряда элементов, касающихся прозрачности как этической оперативной ценности в практике органов пу-

бличной администрации. Автором разработан теоретический анализ прозрачности публичных органов власти в качестве исходного принципа, что даст практический эффект положительной административной деятельности. Прозрачность способствует повышению таких конститутивных ценностей, как верховенство права, равенство возможностей, уважение чести и достоинства личности в процессе принятия административного решения.

Ключевые слова: прозрачность, открытость, органы публичной администрации, принятие управленческих решений, общество.

Tereshchuk G. theoretical determination of the principle of transparency of bodies of public administration

Summary. The article attempts to highlight a number of elements relating to transparency as an ethical operational value in the practice of public administration bodies. The author developed a theoretical analysis of the transparency of public authorities as a starting point, which will give a practical effect of positive administrative activity. Transparency contributes to enhancing constitutional values such as the rule of law, equality of opportunity, respect for the honor and dignity of a person in the process of making an administrative decision.

Key words: transparency, openness, public administration bodies, decision making, society.