

# ПОЛІТИЧНІ РЕАЛІЇ

УДК327.8:316.77

Тихомирова Є. Б.

## ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ І ВІДКРИТІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ВЛАДИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

*Розглянуто одну з ключових проблем формування і розвитку відкритого суспільства - транспарентність (прозорість) діяльності влади, здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення прозорості дій державних органів, інституціонального та особистісного факторів реалізації відкритості влади. Автор обґрунтовує необхідність розвитку інституту зв'язків органів влади та управління з громадськістю (public relations).*

Транспарентність [1] (прозорість) діяльності влади визнається важливою передумовою і ознакою демократичного суспільства, чинником його відкритості. На думку К. Поппера, перехід від закритого до відкритого суспільства є найглибшою в історії революцією, а Д. Сорос обґрунтовує перспективу виникнення глобального відкритого суспільства, яке має, на його думку, скластися в умовах глобалізації сучасного світу. Поширеною є думка, що саме відкритість, прозорість політичної системи Америки створює можливості для громадськості спостерігати за тим, які й яким чином ухвалюються рішення [2].

На думку деяких вчених, сучасні держави заслуговують на критику через брак відповідальності та прозорості в діяльності органів влади. Проблема набуває міжнародного значення, коли такі структури, як Організація Економічного Співробітництва і Розвитку, Світовий Банк, визначають прозорість як вимогу належного керування в країнах, з якими вони співробітничують. Понад те, створено спеціалізовану міжнародну неурядову організацію - «Transparency International», завданням якої є впровадження прозорості як ключової компоненти антикорупційних реформ та перенесення проблем прозорості і відповідальності у центр дебатів про реформи державних служб [3].

І на теренах колишнього СРСР багато хто говорить про необхідність побудови відкритого

суспільства та забезпечення транспарентності діяльності влади. Втім ставлення до терміна «відкрите суспільство» досить неоднозначне, а його оцінки - часто протилежні [4].

Усе ж важко заперечувати демократичне значення прозорості діяльності влади для громадян та громадських об'єднань, які усвідомлюють та організовано обстоюють власні інтереси, оскільки рішення влади в такому випадку формуються з урахуванням більшої кількості позицій, які існують у суспільстві, що у свою чергу зумовлює суспільну підтримку діяльності державних органів та державних діячів. Відкритість процесу ухвалення рішень дає громадянам можливість пересвідчитися в тому, що принцип самоврядування тією чи іншою мірою застосовується на практиці. Перевага відкритої влади полягає в тому, що коли громадяни знають, як і чому було прийнято те чи інше рішення, вони до певної міри стають учасниками його вироблення, з більшою імовірністю підтримають його виконання. Коли ж громадяни не знають, як з'явилося політичне рішення, наслідки якого вони не вважають сприятливими для себе, вони схильні підозрювати владу у корупції та неефективній роботі.

Значну увагу питанню відкритості влади було приділено при розробці Концепції реформування політичної системи в Україні [5]. Забезпечення транспарентності діяльності влади, врахування нею громадської думки визнаються в доку-

менті як пріоритети розвитку політичної системи, як засади, на яких мають формуватися і функціонувати суб'єкти влади і державного управління в Україні. Так само неодмінною умовою партійної діяльності, згідно з Концепцією, має бути прозорість і відповідальність за участь партій у владі.

Отож, транспарентність 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.

Відкритість влади складається з декількох компонентів: нормативного - законодавче закріплення прозорості та відкритої діяльності владних інституцій; інституційного - наявність структурних і організаційних форм і механізмів, що дозволяють реалізувати принцип транспарентності в діяльності влади; особистісного - прозорість і відкритість діяльності насамперед посадових осіб державних установ.

Значення **нормативної компоненти** транспарентності пов'язане з тим, що кардинально вирішити проблему відкритості влади можна лише створивши відповідний законодавчий механізм. Це особливо важливо для суспільства, в якому відсутні міцні традиції демократизму. За таких умов нагальною є потреба в унормуванні поведінки як владних інституцій і представників влади, так і громадськості.

Законодавче утвердження інституту транспарентності - це результат багаторічного розвитку тих країн, суспільно-державний устрій яких називають ліберально-демократичним. Висловлюється думка, що початок юридичному обґрунтуванню транспарентності влади покладено у Швеції, де 1766 р. було прийнято закон про свободу видань [6]. Згодом ця практика поширилася і в інших країнах [7]. Великий досвід нормативного забезпечення транспарентності діяльності різних гілок влади мають у Сполучених Штатах Америки [8]. Юридичні акти, покликані забезпечити відкритість дій американського уряду (найбільш відомим і ефективним серед них вважається федеральний Закон про свободу інформації), вимагають, щоб органи влади проводили свої засідання привселюдно і забезпечували відкритий доступ до офіційних документів та іншої

інформації. Фінансові звіти, подані офіційними особами, співробітниками законодавчих, виконавчих і судових органів федеральної влади, мають бути опубліковані, аби дати громадянам достатню інформацію для оцінки імовірності того, що на дії цих чиновників впливають їхні фінансові інтереси.

В Україні досі відсутня юридична база для всебічного втілення принципу транспарентності влади. Втім перші кроки до її створення вже зроблено. До них, зокрема, належать прийнятий у 1997 р. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» (2000 р.). Останній започаткував створення умов для прозорого здійснення владними структурами їхніх повноважень, зобов'язавши встановити певний порядок електронного оприлюднення інформації про їх діяльність і створити веб-сторінки всіх рівнів влади, а також провідних наукових установ та навчальних закладів.

У 2001 р. підписано Указ Президента України «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади», згідно з яким було утворено відповідну робочу групу для розробки законопроектів, спрямованих на створення належних правових засад у забезпеченні гласності і відкритості діяльності органів влади. Зокрема, передбачено розробити заходи та правове забезпечення щодо удосконалення взаємодії органів державної влади із засобами масової інформації та громадськими організаціями з питань гласності і відкритості, формування їх взаємної відповідальності за розв'язання цих завдань, створення умов для вільного доступу громадян до інформації про діяльність і рішення органів державної влади.

У 2002 р. було підписано два важливих для формування транспарентності влади акти - постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» та Указ Президента «Про додаткові заходи із забезпечення відкритості діяльності органів державної влади». Постанова визначає оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади як засіб підвищення ефективності і прозорості діяльності цих органів.

Визначено також порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: розміщення і періодичне оновлення міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади інформації на власних веб-сайтах; створення єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України, призначеного інтегрувати веб-сайти органів виконавчої влади та давати доступ до інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян.

Зазначений Указ Президента характеризується тим, що вперше за історію нашої державності пріоритетом Кабміну, центральних і місцевих органів виконавчої влади визнано реалізацію **зрозумілої** (виділено нами. - *Є. Т.*) для суспільства політики, проголошено необхідність введення нових технологій прозорості, підкреслюється, що влада повинна не тільки відповідати на запити громадян, а й сама формувати попит на інформацію, створюючи бази даних, з яких власне можна дізнатися про існування тієї чи іншої інформації. Принципово новим кроком до формування прозорості влади може стати також передбачене Указом створення спеціальної системи допомоги громадянам в організації запитів на будь-яку відкриту інформацію та реалізація вимоги про оперативне розміщення на веб-сайтах усіх проектів нормативних актів, що їх готують ті чи інші владні інституції. При цьому органи влади зобов'язуються не лише розміщувати проекти в Інтернеті, а й негайно інформувати всіх зацікавлених через ЗМІ про те, що проект відкрито для обговорення.

Усе ж нормативні передумови реалізації принципу транспарентності влади - закони, укази, постанови - можуть діяти, впроваджуватися в життя, якщо для цього створено відповідні структурні й організаційні форми і механізми. Інституційна компонента транспарентності має два рівні: внутрішній (відкритість одних владних структур для інших, встановлення зв'язків та взаємодія між різними гілками і рівнями влади) та зовнішній (відкритість владних інституцій для громадянського суспільства, комунікації з різними групами громадськості).

Конституцією України та чинним законодавством визначено певну систему організації та діяльності виконавчої влади, її зв'язки з іншими державними органами. Наприклад, обласні державні адміністрації є підзвітними і підконтрольними органам виконавчої влади вищого рівня (аж до Кабінету Міністрів України) та відповідним районним чи обласним радам у частині питань, визначених чинним законодавством.

Це означає, що правовими засобами закладено певний механізм (інша справа - наскільки він є дієвим), що забезпечує прозорість функціонування органів влади для структур вищого рівня та органів місцевого самоврядування.

Поряд з відкритістю органів влади для взаємного контролю і взаємодії необхідно забезпечити прозорість її дій для широких кіл громадськості, заради яких фактично вона і виконує свої функції. Розв'язанню цього завдання певним чином сприяють:

- прозорість дій посадовців та владних підрозділів у взаємодії з представниками бізнесу та комерційними структурами;
- відкритість засідань органів влади та управління, їх комісій, різноманітних консультативних структур для журналістів та представників різних груп громадськості;
- відкритість документів органів влади та управління для журналістів та представників різних груп громадськості;
- звітування державних органів про прийняті рішення, програми діяльності та виконання відповідних бюджетів та програм;
- висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування засобами масової інформації;
- розвиток на всіх рівнях державної влади так званого електронного врядування.

Відкритість законодавчого процесу в Україні має забезпечуватися за допомогою:

- процедур законодавчої ініціативи;
- колегіальності підготовки проектів законів;
- їх обговорення на засіданнях постійних комітетів Верховної Ради, пленарних засіданнях, під час зустрічей депутатів з виборцями, на зборах виборців, в громадських організаціях;
- їх обговорення в ЗМІ;
- присутності представників громадськості та ЗМІ під час обговорення законопроектів у Верховній Раді;
- опублікування тексту ухваленого закону;
- його популяризації в пресі, через електронні засоби, видання брошур тощо.

Розв'язання завдань, пов'язаних з формуванням прозорої влади в Україні, покладається на спеціальні підрозділи та служби - інформаційно-аналітичні структури, прес-служби, прес-центри, центри зв'язків з громадськістю, які мають збирати, аналізувати, обробляти та оперативно поширювати інформацію про діяльність державних установ. Право поширювати інформацію

про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають також інформаційні агентства України.

Зрозуміло, що інституційна компонента транспарентності, на відміну від нормативної, визначається не тільки діяльністю владних структур, а й діями неполітичних організацій, що існують в суспільстві. Дослідження, проведені російськими вченими, показують, що потрібний рівень інформаційної відкритості органів влади забезпечується одночасною діяльністю декількох інституцій. При цьому головна роль у забезпеченні високого рівня транспарентності належить не владним органам, а ЗМІ та недержавним правозахисним організаціям [9].

Принцип транспарентності не може бути реалізований без створення інституту *PR* взагалі та комунікацій владних структур з громадськістю, зокрема комунікацій, що здійснюються органами державної влади і управління з іншими політичними й соціальними суб'єктами. Внутрішні владні комунікації полягають у здійсненні зв'язків між різними органами державної влади і управління, зовнішні ж - у встановленні зв'язків з недержавними суб'єктами комунікації. Такий різновид політичної комунікації ще називають урядовим *PR* - на відміну від політичного *PR*, пов'язаного з діяльністю політичних партій. Однак таке розрізнення, на наш погляд, не враховує того, що визначальною ланкою політичної системи є держава, а не політичні партії. До того ж урядові структури не вичерпують усієї множини державних органів. Фактично поза увагою залишаються парламентські структури, органи місцевого управління і самоврядування, діяльність інших державних установ.

Залучення *PR*-служб у систему владних комунікацій не означає, що їхня діяльність набуває політичного характеру. Зв'язки з громадськістю - інструмент органів державної влади, покликаний забезпечити ефективність їхнього функціонування. Саме через це, як зазначають західні науковці, діяльність системи зв'язків з громадськістю в органах державної влади і управління не повинна мати політичний характер, її головна мета - сприяти поширенню демократії і забезпечувати інформування громадськості, а не служити інтересам окремих політичних партій чи політичних лідерів. Головне завдання служб *PR* у владних структурах - надавати інформацію про діяльність установи, її плани та успіхи. Сюди також слід віднести просвіту громадськості у питаннях законодавства, права тощо, інформування урядовців про існуючу і

можливу реакцію громадськості на діяльність владних структур та політику, що проводиться або намічається [10].

Подібним чином оцінюють систему зв'язків з громадськістю і українські фахівці з *public relations*. Зокрема, В. Моїсєєв зазначає, що створення *PR*-служб у владних структурах відкриває можливість формувати довіру громадян до інститутів влади. Вчений називає головні напрями, за якими може проводитися діяльність служб зв'язків з громадськістю органів державної влади: встановлення, підтримка і розширення контактів з громадянами та організаціями; інформування громадськості про ухвалені рішення; вивчення громадської думки; аналіз реакції громадськості на дії посадових осіб та органу влади в цілому; прогнозування громадсько-політичних процесів; забезпечення організації аналітичними розробками; формування сприятливого іміджу організації [11].

Відкритості діяльності державних діячів та політиків сприяють їхні особисті контакти з представниками громадськості; повідомлення про їхні дії та рішення; зусилля щодо створення їхнього іміджу. Особистісна компонента транспарентності влади повинна бути незалежно від того, бажають цього посадовці чи ні. Як показує практика, вони дуже часто зовсім не зацікавлені в тому, щоб їхня діяльність була прозорою для громадськості, і прагнуть якомога далі «сховатися» за інструкції та регламенти, що дозволяють утаємничувати інформацію. Отже, особиста відкритість представників влади має бути їхнім обов'язком, визначеним законодавством.

«Практика побудови розвинених демократичних суспільств, - зазначається у Концепції реформування політичної системи України, - утверджує свободу доступу до комунікацій як невід'ємне право особи та фундаментальний чинник суспільного прогресу. Зазначене право виходить за рамки свободи думок, висловлювань та свободи друку і включає в себе такі можливості: надсилати та отримувати інформацію; говорити та бути почутими; відповідати і отримувати відповіді; бачити і бути побаченим; прагнути і фактично брати участь у суспільній комунікації: право на мову, на відособлення, на вибірковість і на мовчання» [12]. Механізм забезпечення транспарентності може мати різну структуру, але необхідно, щоб він був чітко налагодженим і відпрацьованим на всіх рівнях влади та управління. Тільки тоді відкритість може мати потрібний ефект. Важливо розуміти, що проблема транспарентності є не лише проблемою полі-

тичного розвитку, як це іноді може здаватися, - вона є найсуттєвішим фактором підвищення ефективності економічного і соціокультурного

життя. Відкритість - не самоціль, а засіб для покращення взаємодії та взаєморозуміння між усіма соціальними суб'єктами.

1. Транспарентність (від англ. *transparency* - прозорість, наочність, доступність розумінню) - означає відкритість і прозорість діяльності соціальних суб'єктів. Це поняття часто вживають поряд з поняттями «гласність», «відкритість», «публічність».
2. Див. напр.: *Frederick W. C., Post J. E., Davis K. Business and Society: Corporate Strategy? Public policy? Ethics.* - New York: McGraw-Hill, 1996. - P. 262-263.
3. *Stirton L., Lodge M. Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services* // *Journal of Law and Society.* - 2001. - V. 28. - N 4. - P. 473.
4. Див. зокрема: *Тодик Ю.* Конституційний принцип гласності як гарантія основних прав і свобод громадян // Програма сприяння парламентові України. - <http://www.humanrights.gov.ua>; Свобода слова в Україні та в світі. Збірник доповідей. - К.: Інститут масової інформації, 1998. - С. 6; *Кара-Мурза С.* Открытое общество за железным ЗаНавесом. - <http://xtotem.hell.ru/murza.html>; Глобалізація і безпека розвитку / О. Г. Білорус та ін. - К.: КНЕУ, 2001. - С. 54.
5. Концепція реформування політичної системи України. Проект. - К: Поліс, 2001. - С. 8, 14-15, 20, 24-25, 43, 45.
6. Див. напр.: *Анисимцев Н.* Транспарентность административно-государственного управления: японский вариант // Проблемы теории и практики управления. - 2001. - № 6. - [http://www.ptpu.ru/issues/6\\_01/5\\_6\\_01.htm](http://www.ptpu.ru/issues/6_01/5_6_01.htm)
7. Наприклад: Фінляндія - закон про відкритість публічних документів (1951); США - закон про свободу інформації (1966); Данія - закон про доступ до адміністративних документів (1970); Норвегія - закон про гласність в адміністративному керуванні (1970); Франція - закон про доступ до адміністративних документів (1978); Нідерланди - закон про встановлення правил відкритості адміністративного керування (1978); Австралія - закон про свободу інформації (1982); Канада - закон про доступ до інформації (1982); Нова Зеландія - закон про адміністративну інформацію (1982); Австрія - закон про розкриття інформації федеральних адміністративних органів (1987); Бельгія - закон про розкриття адміністративного керування (1994); Південна Корея - закон про розкриття інформації публічних органів (1996); Японія - закон про опублікування інформації, що належить адміністративним органам (2001).
8. *Роберт Г.* Механизмы прозрачности: открытость действий властей и подотчетность // Вопросы демократии. Электронный журнал Госдепартамента США. - Август 2000. - Т. 5. - № 2. - <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijdr/ijdr0800.htm>
9. Судьбы гласности. Материалы международной научно-практической конференции. - <http://www.gdf/ruA>ooks/Fate/content.shtml>
10. Див.: *Блэк Сэм.* Введение в паблик рилейшнз. - Ростов-на-Дону, 1998. - С. 168.
11. Див.: *Моисеев В. А.* Паблик рилейшнз. Теория и практика. - К., 1999. - С. 174, 176.
12. Концепція реформування політичної системи України. Проект. - К: Поліс, 2001. - С. 30.

*Eugenia Tikhomirova*

## TRANSPARENCY AND OPENNESS OF AUTHORITIES' ACTIVITY AND THE WAYS OF THEIR IMPLEMENTATION IN UKRAINE

*In article surveys one of the major problems in shaping and developing the open society - that of the transparency of authorities' actions. Special attention is given to the analysis of legal provisions for the transparency of activities of governmental bodies and public management and to the institutional and personal factors of implementation of the authority openness. The article argues for the advance of social institutions for communication between the government and public management bodies and the public itself (i.e. public relations institutions) and emphasises their special importance for the contemporary political development of Ukraine.*