

Галина Терещук,

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

ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ЯК ЯВИЩЕ ТА ВИМОГА ПУБЛІЧНО-ВЛАДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Здійснено спробу висвітлення ряду елементів, що стосуються транспарентності, як явища і вимоги публічно-владної діяльності, а також етичної оперативної цінності в практиці органів публічної влади. Розроблено теоретичний аналіз транспарентності публічних органів влади як вихідного принципу, що дасть практичний ефект позитивної адміністративної діяльності.

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

Бібл.: 9.

Терещук Г.

Транспарентность как явление и требование публично-властной деятельности

Предпринято попытку освещения ряда элементов, касающихся транспарентности, как явления и требования публично-властной деятельности, а также нравственной оперативной ценности в практике органов публичной власти. Разработаны теоретический анализ транспарентности публичных органов власти в качестве исходного принципа, что даст практический эффект положительной административной деятельности.

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

Tereshchuk H.

Transparency as phenomena and requirements of public power

The article attempts to highlight a number of elements relating to transparency as phenomena and requirements of public power, as well as ethical operational value in the practice of public authorities. 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, as a phenomenon and phenomenon, is evidence of the maturity and development of society, taking into account the ability of the latter to recognize the need for a permanent dialogue both within the society itself and with the institutions of the state, the authorities. Modern scientific approaches to the analysis of the phenomenon of transparency in society and the state testify to the efforts to form a clear idea of the structure and nature of the phenomenon of transparency and its role in the activities of public administration bodies in the context of establishing cooperation between civil society and the state. At the conceptual level, the phenomenon of transparency is a guarantee of confidence in the authorities and a fence against abuse on their part, which in the end forms and ensures effective partnerships between the state and its citizens.

The public's trust in public authorities depends directly on their level of transparency, since it relates to the communicative ability to cooperate and respond promptly to criticism and to overcome the contradictions between public and public interests. The approach, which sets the priority of the unequal treatment of state institutions and civil society, is considered incorrect and leads to disputes and conflicts that have a destructive result for the development of the state as a whole. Therefore, attempts to create additional obligatory and restrictive mechanisms and instruments by the state should be carried out extremely moderately, taking into account and counting the onset of the possible consequences of their introduction, as well as with a preliminary assessment of the expert environment and broad discussion among citizens. Otherwise, such initiatives will have the opposite effect and will play a catalyst role for civil unrest and a permanent conflict with public authorities.

Keywords: transparency, transparency, openness, public administration bodies, management decisions, society.

Постановка проблеми. Демократизація багатьох сфер суспільного життя привела до формування нового типу взаємовідносин влади та громадян, який базується на безумовній відповідальності владних інституцій перед людьми, що досягається прозорістю у прийнятті рішень, системному звітуванні за власні кроки, а також постійному інформуванні населення про подальші кроки. Започаткування та існування діалогу – свідчення розвитку країни на засадах взаємної поваги та сервісності державної публічної діяльності, що вимагає обізнаності людей про напрямки, способи та методи діяльності органів публічної адміністрації. Тому транспарентність є однією із ключових вимог до сучасної влади, яка зумовлена поступальним розвитком України як сучасної, демократичної та правової держави, в якій найбільшою цінністю визнається людина.

Зауважимо, що прозорість як стан, принцип та певний феномен не завжди була притаманна для України, і тільки соціальні, державні та суспільні потрясіння спричинили стрімкий рух у бік посилення контролю над публічною владою і як наслідок, потребою транспарентності її діяльності.

Мега роботи полягає у з'ясуванні явища транспарентності як вимоги публічно-владної діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання забезпечення принципу транспарентності державних органів досліджувались такі науковці, як: К. Беляков, В. Брижко, В. Гавловський, С. Гришак, Р. Калюжний, І. Катеринчук, В. Пилипчук, В. Цимбалюк, В. Шамрай, М. Швець, Федотов М. та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Справедливою є позиція С. С. Єсімова, В. А. Бондаренко про те, що забезпечення інформаційної відкритості влади – це не односторонній процес. Населення має право, а головне, бажає отримувати достовірну та повну інформацію про діяльність влади. Контроль з боку громадян та активна позиція громадських інститутів щодо органів публічного управління співвідноситься з бажанням органів публічного управління проінформувати громадян про діяльність. Прозорість передбачає систематичне висвітлення діяльності влади, роз'яснення завдань, змісту і механізму реалізації публічної політики, а відкритість – створення публічними органами управління умов для безперешкодного доступу громадян до інформації про їхню діяльність та до процесу прийняття рішень на всіх етапах їх підготовки [1]. Побудова якісних партнерських відносин між інститутами влади та суспільством повинно відбуватись як постійне ділове співробітництво, яке, має містити окремі стримуючі елементи з боку громадянського суспільства, необхідні для здійснення цивільного, демократичного контролю за діяльністю органів публічної адміністрації.

Транспарентність – засаднича властивість політичної влади, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом відкритості дій різних гілок влади, процедур прийняття рішень та активізації громадянського контролю над діяльністю органів державної влади та управління, а такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність є певними атрибутивними ознаками (характеристиками) транспарентності [2]. Такий підхід авторів засвідчує розуміння явища транспарентності як структурно визначеної категорії, що об'єднує різні елементи інформаційної роботи, характеристики управлінської та контрольної діяльності, а також вказує на особливу природу публічно-владної діяльності сучасних органів влади.

Зазначене, доповнює позиція Л. Р. Наливайко, М. Ю. Романова, які аргументують поняття транспарентності як складну теоретико-правову категорію, що змістовно поєднує в собі такі категорії, як «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність», «підзвітність», «доступ до публічної інформації» та «участь в управлінні державними справами». Вони зазначають, що прозорість – це обізнаність діями влади, а відкритість – це реальна можливість впливу. З огляду на це виходить, що, керуючись напрацюваннями вчених, які уніфікують ці складові в категорію транспарентності, згадані автори, доходять висновку про те, що вони не тільки спрощують понятійно-категоріальний апарат у сфері взаємодії громадськості та державної влади, а відкривають нове поле для наукової дискусії, що може сприяти розвитку демократичної та соціальної держави в Україні. Виходячи із такого розуміння категорії транспарентності, належить зауважити, що всі її органічні складові, є не можливими одна без одної, одні є причиною інших, а інші є наслідком попередніх. Тобто, якщо прозорість – це рівень обізнаності діями влади, а відкритість – це функціональна характеристика влади до демонстрації своєї діяльності, то можна сказати, що обізнаності в діях влади не наступить, допоки влада не буде діяти відкрито. Якщо гласність – це характеристика влади, що робить її доступною до громадського обговорення, публічність – це здатність влади виконувати свої функції перед «публікою» (тобто особами, що її обрали), а підзвітність є обмежувальною характеристикою влади, що відображає громадський контроль за її діяльністю, то акцентуємо увагу на тому, що саме така «публічна» діяльність влади спричиняє громадське обговорення, а після – контроль (приводить до підзвітності) [3]. Усе зазначене свідчить про намагання сформувати чітке уявлення про структуру та природу явища транспарентності та його ролі в діяльності органів публічної адміністрації в контексті налагодження співпраці

між громадянським суспільством і державою. На концептуальному рівні явище транспарентності – це гарантія довіри до владних інституцій і запобіжник від зловживань з їхнього боку, що в результаті формує та забезпечує ефективні партнерські відносини між державою та її громадянами.

Подібні міркування знаходимо в роботі І. Ткач, яка також зазначає, що доволі обґрунтованим є підхід науковців, які розглядають транспарентність як засадниче поняття, що в тісному взаємозв'язку поєднує категорії прозорості та відкритості, які визначають форми та способи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування у демократичній державі. Проведений цією авторкою аналіз показав, що терміни «прозорість» та «відкритість», не можна протиставляти одне одному: неможливо забезпечити повну відкритість органів публічної влади без достатньої обізнаності громадян щодо змісту діяльності суб'єктів управління. Водночас не можна і отожднювати ці поняття, необхідно розмежувати їх: «прозорість» – властивість державного управління, що визначається мірою обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; зрозумілості широкій громадськості їх (органів) обумовленості, змісту і сенсу; виявляється у тому, що окремі громадяни та їх колективи, на які поширюється, або яких так чи інакше стосується рішення або дії органу публічної влади мають бути щонайповніше обізнані про них і те, яким чином вони (рішення або дії) будуть здійснені; «відкритість» — властивість державного управління, що визначається мірою безпосередньої участі громадян у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; виявляється у забезпеченні активного і реального впливу громадян та їх колективів на зміст публічно-управлінської діяльності через постановку вимог перед органами публічної влади щодо прийняття певних рішень, здійснення дій або утримання від них [4]. Бачимо, що більшість проаналізованих раніше підходів вчених зводяться до формування певного інтегративного визначення, що об'єднує в собі окремі змістовні характеристики, які розкривають тільки сутність транспарентної діяльності органів публічної влади. Проте, на нашу думку, феномен транспарентності притаманний не тільки функціонуванню органу влади, але останнім часом набирає змісту обов'язкової ознаки діяльності будь-якої публічної інституції, незалежно від її віднесення до механізму держави або неурядового сектору. Із цієї тези потрібно зробити висновок, що побудова транспарентних відносин виходить в нинішній період за межі функціонування державного апарату і стає необхідним атрибутом будь-якої публічно-владної системи, де поєднуються інтереси людей і держави. Натомість, не тільки суспільство виступає як умовний контролер над владними процесами, а й держава намагається створити окремі механізми контролю за діяльністю власних громадян або їх об'єднань.

Наприклад, суб'єктами, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», є фізичні особи, які:

– отримують кошти, майно в рамках реалізації в Україні програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції (як безпосередньо, так і через третіх осіб або будь-яким іншим способом, передбаченим відповідною програмою (проектом));

– систематично, протягом року, виконують роботи, надають послуги щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовки пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, – якщо фінансування (оплата) таких робіт, послуг здійснюється безпосередньо або через третіх осіб за рахунок технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції;

– є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, імплементацією стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингом антикорупційної політики в Україні, підготовкою пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції [5]. Установлюючи антикорупційні обмеження та обов'язки до представників громадських організацій, що реалізують різні антикорупційні заходи та програми, держава встановлює додаткові наглядові механізми, що є дзеркальною відповіддю на вимогу інститутів громадянського суспільства щодо всеосяжного контролю над посадовцями, що здійснюють публічно-владні функції з метою запобігання корупційним проявам. Проте підхід, за якого встановлюється пріоритет нерівного ставлення державних інститутів та громадянського суспільства, вважаємо неправильним і таким, що призводить до суперечок та конфліктів, які мають деструктивний результат для розвитку держави. Тому намагання створення додаткових зобов'язальних та обмежувальних механізмів й інструментів державою повинно здійснюватися вкрай помірковано, з урахуванням та прорахування можливих наслідків їхнього запровадження, а також попередньої оцінки експертного середовища та широкого обговорення серед громадян. В іншому разі, подібні