

УДК 351/354:34.028]:340.5(477+100)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.3.28>

С. Т. Усмонова

аспірантка факультету менеджменту
Запорізького національного університету

«ПРОЗОРИСТЬ» ТА «OPENNESS»: СТИСЛЕ ПОРІВНЯННЯ ВІТЧИЗНЯНИХ ТА ЗАРУБІЖНИХ НАПРАЦЮВАНЬ У ВИЗНАЧЕНІ ВІДКРИТОГО ВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто визначення понять «прозорість» та «відкритість» у контексті врядування серед іноземних та вітчизняних офіційних джерел та науковців. Понятійний апарат теорії публічного управління та адміністрування у вирії реформи потребує точності та адекватності, особливо у контексті проблематики, пов'язаної із взаємовідносинами між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянами. Прозорість влади сприймається суспільством як фундаментальне поняття, що забезпечує демократизм публічного управління, готовність державного управлінського апарату до зворотнього зв'язку, спроможність забезпечувати справжнє ефективне самоврядування та участь громадян у прийнятті важливих управлінських рішень. Розтлумачення поняття прозорості влади та однакове його розуміння як державними службовцями, так і громадянами створює передумови для консенсусу у громадянському суспільстві та підвищує рівень толерантності активних членів суспільства до змін, які відбуваються у державній політиці та дружнього вирішення гострих проблемних питань. Практика публічного управління, яка склалася в країнах ЄС, може бути адаптована до українських реалій з урахуванням технологічних змін в процесі державного управління та місцевого самоврядування, змін в громадянській свідомості, значного розширення інформаційного простору, рівня освіти населення та інших соціальних, економічних та культурних факторів, які мають місце в сучасному світі. Необхідно зазначити, що політичні процеси, які відбувалися протягом останнього десятиріччя в Україні та деяких пострадянських країнах, суттєво змінили уявлення громадян про необхідність забезпечення прозорості влади, необхідності розуміння політичних рішень, обговорення соціально-важливих питань розподілу ресурсів та забезпечення добробуту громадян. Європейський досвід публічного управління акцентує увагу на забезпеченні права особистості знати та розуміти сутність управлінських рішень та власне процесу управління. Важливим аспектом забезпечення прозорості влади є «нерушні» характер інформованості громадян, тобто усунення ризику, який полягає в ускладненні процесу управління, збільшення часу прийняття рішень та створення перешкод для реалізації державної політики. Європейськими та українськими дослідниками накопичена достатня кількість матеріалу, який дозволяє ефективно класифікувати понятійно-категоріальний апарат в сфері прозорості державної влади та забезпечити належне методологічне підґрунтя для подальших досліджень.

Ключові слова: прозорість, відкритість, публічне управління, доступ до інформації.

Тема прозорості та відкритості як органів місцевого самоврядування, так і центральної влади вперше почала лунати відразу після набуття незалежності України і в перші ж роки набула відображення у законодавстві [1]. Однак, закордом тема будовання відкритого врядування лунає же понад 50 років, зокрема після прийняття Закону про свободу інформації 1966 року у США

[2]. З того часу тема прозорості дій органів влади не позбувається актуальності, про що свідчать публікації науковців, журналістів та розробка нових нормативних документів. Тому у нашій роботі ми оглянемо основні визначення та критерії прозорості влади в Україні, США та Європейському Союзі.

Деякі дослідники, наприклад, Патрік Біркшоу, а також навіть у посібнику

Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, кажучи про початок розвитку прозорості влади у законодавстві, згадують Швецію, яка законодавчо забезпечила доступ свої громадян до інформації ще у 1766 році [4, 5]. Погоджуючись з тим, що ґрунтовний аналіз неможливий без цієї згадки, зусередимося на новітній історії та сьогоденні. Право на інформацію віднесено до базових прав людини на Асамблеї ООН у 1946 році. Це – одна зі свобод, яка «є невід’ємною частиною фундаментального права на свободу вираження поглядів» [6]. Також право на інформацію закріплено у Загальній декларації прав людини (1948). В цьому документі воно отримало епітет «фундаментальне» та має під собою свободу вираження поглядів, а також «шукати, отримувати та поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами та незалежно від кордонів» [6]. В Україні, як в одній з країн-засновників ООН, також діє це право.

У нормативних актах Європейського Союзу також відображено право на інформацію. Зокрема, воно закріплено у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка набула чинності у 1953 році [7]. Україна, як член Ради Європи з 1995 року, зобов’язався дотримуватися вимог Конвенції. Крім того, забезпечення доступу громадськості до інформації та захист основних свобод, відповідно до національного законодавства та міжнародних угод є Ціллю сталого розвитку, затвердженою Генеральною Ассамблеєю ООН до 2030 року [8]. До підвищення прозорості органів влади також можна віднести Ціль 16.6., «Створення ефективних, підзвітних та прозорих закладів на всіх рівнях» [8].

Окрім декларування цілей, ООН продовжує вдосконалювати механізми прозорості. Так, у 2011 році Генеральною Ассамблеєю ООН започатковано партнерство «Відкритий уряд» [5]. Уряди країн, які підтримують підвищення прозорості влади, доєдналися до Декларації відкритості парламенту: «це звернення до національних парламентів, субнаціональних та транснаціональних законодавчих органів з боку громадських організації моніторингу парламентської діяльності (ОМП/РМОs)

для стимулювання відкритості та залучення громадян до роботи парламенту» [9]. У тексті декларації немає визначення термінів «прозорість» та «відкритість», проте зазначено наступну вимогу: «Інформація про діяльність парламенту належить народу; громадяни повинні мати право на використання чи повторне опублікування інформації частинами або повністю». У декларації також зазначається, що будь-які виключення чи обмеження цієї вимоги повинні вузько визначатися законодавством [9]. У посібнику «Публічна етика. Прозорість та відкритий уряд» Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи надається таке визначення ролі прозорості у контексті «Відкритого уряду»: для громадян – «Громадськість може бачити та розуміти дії свого уряду», а для уряду – «відкриття урядових даних та інформації про: державні витрати, державні контракти, лобіювання, розвиток та вплив політики и виконання державних послуг» [5]. Крім того, разом з прозорістю згадуються принципи участі та підзвітності.

Варто зазначити, що уряд Європейського Союзу не тільки вважає необхідним публікувати документи у відкритому доступі, але й забезпечувати безпосередньо фізичний доступ відвідувачів до будівлі і до засідань уряду: «Будь-який громадянин Союзу, будь-яка фізична чи юридична особа, яка проживає або має свій зареєстрований офіс у державі-члені, має право доступу до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії відповідно до принципів та умов, визначених відповідно до з абзацами 2 і 3» [10]. Та сама постанова №1049/2001 зазначає, що відкритість дозволяє громадянам брати активнішу участь у процесі прийняття рішень. На думку авторів постанови, відкритість гарантує, що адміністрація користуватиметься більшою легітимністю, буде більш ефективною та більш підзвітною громадянам. У постанові також наголошується, що відкритість сприяє зміцненню принципів демократії та поваги до основних прав людини [10]. Як ми бачимо, відкритість органів влади ЄС у цій постанові окреслюється не тільки наданням документів на вимогу громадян,

але й публікацією у відкритому доступі. Також важливим є забезпечення фізичного доступу до засідань уряду, а також публікація усіх виступів посадовців.

Аналізуючі вищезазначені документи, варто зазначити, що таке поняття, як право на інформацію та свобода інформації визначені широко, та міжнародними організаціями найвищого рівня, такі як ООН та Рада Європи. Проте, ці права здебільше стосуються громадян - вони мають право отримати інформацію. Яке надання інформації є належним для того, щоб забезпечити ці права, не визначено. Те саме стосуються визначень термінів «прозорість» та «відкритість» стосовно діяльності урядів та органів влади.

У розбудові забезпечені реалізації свободи інформації значну роль відіграють громадські ініціативи. Наприклад, Громадська інформація Transparency International [11]. Експерти цієї організації розробили ряд методологій задля оцінювання рівня прозорості діяльності органів влади різних рівнів [12, 13], зокрема в Україні [14, 15]. Ці рейтинги складаються з ряду індикаторів, які розроблено на базі нормативно-правових актів та висновків експертів спільно з Інститутом Політичної Освіти [16].

Організація економічного співробітництва та розвитку визначає такі критерії відкритого уряду: координація уряду в цілому, громадська участь і доступ до інформації, прозорість бюджету, доброчесність і боротьба з корупцією, використання технологій і місцевий розвиток [17].

Попри достатню кількість нормативно-правових актів, які ратифіковано декількома країнами, вчені зазначають, що місцеве законодавство країн має національні ознаки та розбіжності, про що зазначають у своїх роботах П. Біркшоу, К.Мозер та інші. [4, 18, 31]. Дослідники зазначають, що відповідні закони про свободу та право на інформацію вже прийнято у понад 80 країнах [18], розроблено понад 200 національних планів дій з підвищення прозорості на рівні країни [5].

Однак, на нашу думку, у глобальному, субконтинентальному законодавстві існує відсутність чіткого тлумачення принципів

прозорості та відкритості, які замінюються механізмами реалізації права на інформацію та описом ознак відкритого врядування.

І все ж таки, що таке прозорість? Деяке роз'яснення, що саме мається на увазі під «прозорістю», надане у Меморандумі для керівників виконавчих департаментів та агенцій, виданим адміністрацією Президента США Барака Обами у 2009 році: «Прозорість сприяє підзвітності, надаючи громадськості інформацію про те, що робить уряд» [21].

Організація Всесвітній проєкт юстиції наводить критерії прозорого врядування, серед яких оприлюднення законів та урядових даних, забезпечення права на інформацію, громадської участі та механізми подання скарг [28].

Деякі міжнародні організації розробили концепт «Good governance» - «Належне врядування». Найбільше поширення отримав концепт належного врядування ООН. За цим визначенням, одним з 8 критеріїв належного врядування разом з доступністю, орієнтацією на консенсус, дієвістю, результативністю, інклюзивністю та чутливістю, є підзвітність та прозорість [32]. Прозорість у даному контексті має на увазі дотримання існуючих правил та норм, а також донесення інформації про рішення до тих, на кого вони можеуть вплинути, у зрозумілому вигляді та на доступних носіях [32].

Науковці Б.Віртца та С.Біркмейер зазначають, що для забезпечення прозорості, для громадськості повинна бути доступна, перш за все, бюджетна інформація. Також громадськість повинна бути залучена до розробки та виконання законів, і ці механізми участі повинні бути зрозумілими та доступними для широкого загалу. Також для забезпечення прозорості та відкритості влади неурядові організації та незалежні ЗМІ проводять публічний моніторинг органів врядування [20].

На думку науковців А. Пречал, М. Леу одним з найпоширеніших критеріїв прозорості є відкритість у процесі прийняття рішень і, зокрема, доступ до документів», а також «зрозумілість процедур, чітке формулювання, публікація та повідомлення про законодавчі акти/рішення та обов'язок

пояснювати причини» [30]. К.Болл у своєму дослідженні виділяє три основних значення «прозорості», серед яких зрозумілість прийнятих рішень, безперешкодний доступ до інформації про владу, розгалуження, коли конфіденційність і секретність є доречними, а коли ні, а також процес аналізу політики та програм [25].

Детально критерії прозорості та відкритості розглядають Л.Боузрап та Дж.П.Кристенсен у посібнику-інструкції з прозорості та доступу до інформації. На їхню думку, «відкритість» означає заходи, вжиті для того, щоб зробити управління якомога прозорішим і залученням навколишньої громади, а також зміцнити загальну довіру до державних установ» [22]. Серед критеріїв ці автори також зазначають доступ до прийнятих рішень і до фінансових документів. На більш активній взаємодії громадськості та влади наполягають С. Ліндсей та М.Лодже, які вважають, що повна прозорість влади полягає у можливості громадян впливати («контролювати») на якість надання державних послуг, ґрунтуючись на своїх поглядах або вподобаннях щодо того, як вони повинні надаватися, а також на обізнаності щодо рішень влади, які приймаються [24]. Якщо спростити, то можна привести таке визначення К.Чена та С.Гапанаті: «Прозорість означає доступність урядової інформації (дані, рішення та процедури) для громадськості» [26].

Роблячи висновки з наведених статей, можна вивести власне тлумачення. «Прозорість» влади – це доступ кожного громадянина до інформації, яка не підпадає під визначення секретної або конфіденційної, що зумовлює зрозумілість дій влади та прийняття нею відповідних рішень. Прозорість має під собою підзвітність влади. Бо саме публічне звітування посадовців та органів влади перед громадськістю є, на нашу думку, одним з інструментів забезпечення прозорості влади.

Треба зазначити, що іноземні дослідники також зазначають відсутність чіткого визначення термінів «прозорість», «відкритість» та частого вжитку у тотожних значеннях [23].

Вітчизняні дослідники, такі як Е.А.Афонін та О.В.Суший також зазначають часту

тотожність цих значень [27], до яких ще доєднується термін «гласність», який досі вживається в українському законодавстві [1]. Ці автори зазначають, що найчастіше поняття транспарентності пов'язується з інформаційною відкритістю соціальних, економічних та політичних процесів [27]. В.І. Мельніченко, навпаки, акцентує увагу на різниці у термінах «прозорість» та «відкритість» та характеризує прозорість «пасивністю споглядання інформації», а відкритість – діями щодо взаємодії з громадськістю [29].

На нашу думку, проаналізувавши роботи дослідників, можна дати таке визначення відкритості влади: це наявність ефективного механізму впливу громадян на дії влади. На нашу думку, відкритість влади є більш осяжним поняттям, ніж «прозорість» та «підзвітність» та охоплює обидва ці принципи врядування.

Висновки. Дослідивши законодавство та роботи вітчизняних та іноземних авторів, можна прийти до висновку, що єдиного визначення поняття «прозорість» та «відкритість» не існує. Також відсутні тлумачення в основних документах, які розглядалися у статті. Крім того, критерії оцінювання рівня прозорості та відкритості того чи іншого органу влади також відрізняються. На нашу думку, якщо узагальнити, то «прозорість» влади можна тлумачити як доступ кожного громадянина до інформації, яка не підпадає під визначення секретної або конфіденційної, що зумовлює зрозумілість дій влади та прийняття нею відповідних рішень. Під відкритістю влади, яка є більш осяжним поняттям, на нашу думку, ніж прозорість, можна розуміти наявність ефективного механізму впливу громадян на дії влади. Проблематика відсутності у міжнародному та українському законодавстві єдиних визначень термінів «відкритість» та «прозорість», які є широкоживаними навіть в офіційних документах, потребує подальшого дослідження.

Список використаної літератури:

1. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 №2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 12.07.2022).

2. Freedom of Information Act. The government's central website for FOIA. URL: <https://www.foia.gov/about.html> (дата звернення: 12.07.2022).
3. Freedom of information. Official website of United Nations. URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/governance/freedom-of-information> (дата звернення: 12.07.2022).
4. Birkinshaw P. Freedom of information and openness: fundamental human rights? *Administrative Law Review*, 2006. Vol. 58. pp. 177–218.
5. Публічна етика. Прозорість та відкритий уряд. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. Рада Європи, 2019. URL: <https://rm.coe.int/booklet-a6-transparency-coll-public-ethic-ukr/168094eb8b> (дата звернення: 15.07.2022).
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 17.07.2022).
7. Sustainable Development Goal 16. Official website of United Nations. URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/sdg-16/> (дата звернення: 18.07.2022)
8. Декларація відкритості парламенту. URL: <https://openingparliament.org/static/pdfs/ukrainian.pdf> (дата звернення: 17.07.2022).
9. Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. *Official Journal L* 145, 2001. P. 0043-0048. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32001R1049> (дата звернення: 20.07.2022)
10. Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/what-we-do>
11. WJP Open Government Index 2015. URL: <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-open-government-index-2015> (дата звернення: 20.07.2022).
12. Global Right to Information Rating Map. URL: <http://www.rti-rating.org> (дата звернення: 20.07.2022).
13. Рейтинг прозорості 100 міст України. URL: <https://transparentcities.in.ua/transparency-rating>. (дата звернення: 20.07.2022).
14. Рейтинг підзвітності міст України. URL: <https://transparentcities.in.ua/accountability-rating>. (дата звернення: 20.07.2022).
15. Методологія рейтингування прозорості міст - 2021. <https://transparentcities.in.ua/news/yak-otsiniuvaty-metsia-riven-prozorosti--mist-u-2021-rotsi> (дата звернення: 20.07.2022).
16. Official website of Organisation for Economic Co-operation and Development. URL: <https://www.oecd.org>. (дата звернення: 20.07.2022).
17. Awonke B., Bheki M. Implementing Accountability and Transparency in Supranational Organisations: A Comparison of the European Union and the African. *Journal of African Union Studies*, 2021. Vol. 10 (2). pp. 91-104
18. Resolution adopted by the General Assembly on 6 July 2017 [without reference to a Main Committee (A/71/L.75)] 71/313. Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/207/63/PDF/N1720763.pdf?OpenElement>. (дата звернення: 20.07.2022).
19. Wirtz B. W., Birkmeyer St. Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. *International Journal of Public Administration*, 2015. Vol. 38 (5). Pp. 381–396.
20. Open Government Directive. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive> (дата звернення: 20.07.2022)
21. Boserup L. Kr., Christensen J.P. Tested and edited by Lisbeth Arne Pedersen, An Introduction to Openness and Access to Information. Danish Institute for Human Rights, 2005. 126 p. URL: https://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/handbook_intro_to_openness_&_ai.pdf (дата звернення: 20.07.2022)
22. Musa A., Bebić D., Petra Đurman P. Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities. Croatian and comparative public administration, 2015. Vol. 15 (2). Pp. 415-450. URL: <https://hrcak.srce.hr/file/210614>. (дата звернення: 20.07.2022)
23. Lindsay S., Lodge M. Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. *Journal of Law and Society*, 2001. Vol. 28, no. 4, pp. 471–89

24. Ball C. What Is Transparency? *Public Integrity*, 2009. Vol. 11 (4). Pp. 293–308
25. Chen C., Ganapati S. Do transparency mechanisms reduce government corruption? A meta-analysis. *International Review of Administrative Sciences*, 2021. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/002085232111033236> (дата звернення: 20.07.2022)
26. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / Е. А. Афонін, О. В. Суший. Київ: НАДУ, 2010. 48 с.
27. Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість державного управління як чинники його стабілізації. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*, 2003. № 4. С. 48–55.
28. Prechal A., Leeuw M. Dimensions of Transparency: The Building Blocks for a New Legal Principle? *Review of European and Administrative Law*, 2007. Vol. 0, No. 1, pp. 51–61.
29. Moser C. How open is 'open as possible?': Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents. *Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies (IHS)*, 2001. Vienna. URL: <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/1389/1/p> (дата звернення: 20.07.2022)
30. Mr. Yap Kioe Sheng. United Nations. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is Good Governance? URL: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (дата звернення: 20.07.2022)
-

Usmonova S. «Transparency» and «openness»: a concise comparison of domestic and foreign developments in the definition of open governance

The article considers the definition of the concepts of "transparency" and "openness" in the context of governance among foreign and domestic official sources and scientists. The conceptual apparatus of the theory of public management and administration in the midst of reform needs accuracy and adequacy, especially in the context of issues related to the relationship between state authorities, local government and citizens. Government transparency is perceived by society as a fundamental concept that ensures the democratization of public administration, the readiness of the state management apparatus for feedback, the ability to ensure real effective self-government and the participation of citizens in making important management decisions. The interpretation of the concept of government transparency and its equal understanding by both civil servants and citizens creates prerequisites for consensus in civil society and increases the level of tolerance of active members of society to changes that occur in state policy and amicable resolution of acute problematic issues. The practice of public administration, which has developed in the EU countries, can be adapted to Ukrainian realities, taking into account technological changes in the process of state administration and local government, changes in civic consciousness, a significant expansion of the information space, the level of education of the population and other social, economic and cultural factors that take place in the modern world. It should be noted that the political processes that have taken place over the last decade in Ukraine and some post-Soviet countries have significantly changed citizens' perceptions of the need to ensure transparency of government, the need to understand political decisions, discuss socially important issues of resource allocation and ensure the well-being of citizens. The European experience of public management focuses on ensuring the right of the individual to know and understand the essence of management decisions and the actual management process. An important aspect of ensuring government transparency is the "non-destructive" nature of citizen awareness, that is, eliminating the risk of complicating the management process, increasing decision-making time, and creating obstacles to the implementation of state policy. European and Ukrainian researchers have accumulated a sufficient amount of material that makes it possible to effectively classify the conceptual-categorical apparatus in the field of transparency of state power and provide an appropriate methodological basis for further research.

Key words: Transparency, openness, public management, access to information.