

УДК 316.28

## Прозорість як принцип державної комунікативної політики

**Тетяна Андрійчук,**  
заступник начальника  
Управління у зв'язках з громадськістю,  
завідуюча сектором  
Секретаріату Кабінету Міністрів України

*У статті розглядаються концептуальні особливості принципу прозорості, які мають знайти відображення у проекті Закону України „Про Основні засади державної комунікативної політики”, який розробляється відповідно до рішення Кабінету Міністрів України.*

**Ключові слова:** інформація, поінформованість, обізнаність, зрозумілість, доступність.

*The article deals with conceptual peculiarities of the principle of transparency which should be depicted in the draft Law of Ukraine „On basic principles of state communication policy” that is being worked out according to the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine.*

**Keywords:** information, awareness, erudition, clearness, simplicity.

Процеси демократизації в нашій країні актуалізували проблему прозорості державної політики. Важливу роль у цьому відіграло, зокрема, вивчення досвіду розвинених демократичних країн, а також адаптація стандартів вироблення державної політики в Україні до стандартів Європейського Союзу [3, с. 47].

Принцип прозорості державної політики в останні роки постійно згадується у виступах політиків і громадських діячів як запорука становлення правової демократичної держави і розвитку повноцінного громадянського суспільства. Про визнання важливості цього принципу свідчать також посилання на нього в багатьох нормативно-правових

актах. Йдеться, зокрема, про акти, які регулюють вироблення державної політики в окремих її сферах (галузях): закони 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”, а також про акти, що встановлюють загальні стандарти роботи органів державної влади (Концепція адміністративної реформи в Україні (Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810), Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні, схвалена Указом Президента України від 20.02.2006 р. № 140, Типовий регламент центрального органу виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів від 19.09.2007 р. № 1143, тощо).

Необхідно відзначити, що в жодному з цих нормативно-правових актів не наводиться чіткого визначення принципу прозорості: він або просто згадується без тлумачення, або ж певним чином ототожнюється з принципами відкритості, гласності, публічності. Прикладом є 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 всі етапах їх регуляторної діяльності...” [10]. Крім того, у цих актах чітко не визначаються методи реалізації прозорості державної політики. На практиці це призводить до певних труднощів у дотриманні принципу прозорості і неможливості здійснення громадського контролю за цим процесом. У зв'язку з цим в урядовій концепції законопроекту „Про основні засади державної комунікативної політики”, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 р. № 85, визнано необхідність офіційного тлумачення терміна „прозорість” та передбачення шляхів підвищення рівня прозорості діяльності органів державної влади [13].

У державному управлінні, термінологічна система якого в Україні перебуває на етапі формування [15, с. 6 – 7], термін „прозорість” можна віднести до понять, які через необґрунтованість, недостатню строгість і глибину не дозволяють ефективно реалізовувати цілий комплекс методологічних функцій. У вітчизняному науковому дискурсі принципу прозорості державної політики присвячені лише нечисленні праці. Це, зокрема, дослідження В. Мельниченка, Н. Гудими, І. Ібрагімової.

**Метою** нашої статті є спроба розглянути концептуальні особливості принципу прозорості державної політики, визначити основні методи його забезпечення органами державної влади, що мають знайти відображення у проекті Закону України „Про основні засади державної комунікативної політики”.

Передусім необхідно звернути увагу на соціальне значення терміна „прозорість”. Аналіз тлумачень його як інформаційної характеристики об’єктів (детальніше про це в попередніх наших публікаціях [1]) свідчить про його тісний зв’язок з властивістю бути зрозумілим, легким для сприйняття, доступним. Таке значення зустрічаємо, зокрема, у Малому оксфордському словнику англійської мови [19], Кембриджському навчальному словнику [18], вітчизняному Великому тлумачному словнику під редакцією В. Бусел [2], енциклопедичному виданні „Соціологія”, підготовленому білоруськими і російськими дослідниками [14].

Прозорість у значенні принципу державної політики у вітчизняних наукових працях, як і в нормативно-правових актах, часто ототожнюється з принципом відкритості. Наприклад, Є. Тихомирова, розглядаючи прозорість у значенні наочності, доступності для розуміння, зазначає, що терміни „прозорість” і „відкритість” хоча і мають свою специфіку застосування, але є синонімічними [16, с. 38]. Такий підхід, незважаючи на тісну пов’язаність і взаємозалежність обох принципів, є суперечливим і не розкриває в повній мірі їх сутності.

Серед спроб чіткіше витлумачити принцип прозорості державної політики, у тому числі й за допомогою відмежування його змісту від змісту принципу відкритості, можна відзначити праці В. Мельниченка, Н. Гудими та І. Ібрагімової. Так, на думку В. Мельниченка, прозорість державної політики є спроможністю забезпечити високий рівень обізнаності і зрозумілості громадянам та їх об’єднанням державно-управлінської діяльності. Прозорість характеризується пасивністю споглядання інформації, а відкритість передбачає можливість активних дій громадян стосовно політики [9, с. 49].

Н. Гудима під принципом прозорості розуміє обов’язок системи державної влади гарантувати громадянам можливість одержувати реальну інформацію про змістове навантаження державного управління та вплив управлінської діяльності на суспільство, а під принципом відкритості – здійснення громадянами управління державними справами шляхом прийняття або впливу на прийняття управлінських рішень [5, с. 79 – 80].

На думку І. Ібрагімової, принцип прозорості вказує на наявність повної адекватної інформації про те, що відбувається [4, с. 76].

Необхідність чіткого визначення принципу прозорості державної політики актуальна і для інших пострадянських країн, зокрема й для Російської Федерації. Так, дослідник А. Чуклінов вважає, що прозорість передбачає максимально можливий доступ до інформації про діяльність управлінського апарату і формування жорсткого механізму громадського впливу на сферу державного адміністрування через представницькі інститути, а відкритість характеризується наявністю в системі правових відносин широких каналів взаємопроникнення для всього спектра

соціальних, економічних і політичних сил [17, с. 44] (друга частина запропонованого визначення терміна „прозорість”, на нашу думку, охоплює лише частину змісту терміна „відкритість”). На думку А. Конова, прозорість є можливістю своєчасного отримання громадянами надійної та релевантної інформації про діяльність органів державної влади, а відкритість – гарантією врахування думки громадян при розробці та впровадженні державних рішень [8, с. 41].

Аналізуючи ці визначення терміна „прозорість” як інформаційної характеристики і спроби наукового тлумачення прозорості як принципу державної політики, можна виокремити такі ключові слова: інформація, поінформованість, обізнаність, зрозумілість, доступність, легкість для сприйняття. Перші два дескриптори свідчать про тісний зв’язок принципу прозорості з інформуванням громадськості, а інші уточнюють, що таке інформування має передбачати перетворення досить складної за своєю природою інформації про державну політику на зрозумілу, легку для сприйняття різними аудиторіями. Враховуючи це, на нашу думку, принцип прозорості державної політики можна тлумачити як забезпечення зрозумілості державної політики для громадян за допомогою інформаційної діяльності органів державної влади.

Важливо розглянути й конкретні методи інформаційної діяльності, які дозволяють забезпечити прозорість державної політики. Вони мають знайти відображення, зокрема, в Законі України „Про Основні засади державної комунікативної політики”. На нашу думку, до таких методів слід віднести інформування і роз’яснення. Під інформуванням у цьому контексті розуміється регулярне оперативне повідомлення органами державної влади громадськості фактів, які висвітлюють їх поточну діяльність. Йдеться, зокрема, про висвітлення публічних заходів органів державної влади, надання керівництвом цих органів коментарів щодо актуальних на певний момент суспільно-політичних подій, прийнятих рішень. Така інформація дозволяє оперативно формувати загальне уявлення громадян про дії органів державної влади на конкретних етапах процесу формування та реалізації державної політики. Вона нескладна для сприйняття масовою аудиторією і втрачає свою актуальність протягом досить короткого часу. Метод роз’яснення, який ще можна визначити як метод стратегічного інформування, передбачає всебічне пояснення, тлумачення громадськості фактів, пов’язаних з довготривалою діяльністю органу державної влади: пріоритетів його роботи, стану справ та перспектив розвитку галузі (сфери), якою опікується орган, змісту прийнятих рішень, порядку та особливостей надання органом адміністративних послуг громадянам. Тобто йдеться про факти, актуальність яких не втрачається протягом більш-менш тривалого часу. Така інформація досить складна для сприйняття невідповідною аудиторією. Тому якщо інформування має на меті переважно загальне ознайомлення з діяльністю органів державної влади масової аудиторії, то роз’яснення — більш складний процес, що

передбачає визначення цільової аудиторії, адаптування і тестування ключових повідомлень, вибір та використання ефективних для конкретної цільової групи каналів взаємодії.

Необхідно визнати важливість обох цих методів, які забезпечують різні рівні прозорості державної політики: інформування – щоденний, мінімально необхідний рівень, роз'яснення – стратегічний, такий що у перспективі сприяє формуванню суспільної довіри до державних інституцій.

В країнах розвинутої демократії підкреслюється особлива важливість саме методу роз'яснення. Наприклад, у Комюніке Комісії Європейських спільнот „Документ для консультацій: зміцнення культури консультацій та діалогу – Пропозиція щодо загальних принципів та мінімальних стандартів для консультацій, що проводяться Європейською Комісією із зацікавленими сторонами” при визначенні принципу прозорості про інформування взагалі не згадується, а зазначається, що кожна інституція ЄС має надавати роз'яснення [6, с. 225]. У Комунікативній політиці уряду Канади зазначається, що уряд зобов'язаний пояснювати свою політику і рішення, програми, послуги та ініціативи, при цьому відповідна інформація має бути чіткою і легкою для зрозуміння, для чого потрібно використовувати „просту мову”. Посібник з урядових комунікацій для працівників органів державної влади Великої Британії визначає, що урядова комунікація повинна бути об'єктивною і носити роз'яснювальний характер. В Інструкції щодо інформації та комунікації для урядової канцелярії Швеції зазначається, що інформація стосовно змісту рішень уряду, шляхів їх виконання надається і роз'яснюється через веб-сайт та інші інформаційні канали [7, с. 36, 114 – 115].

Для вітчизняної практики державного управління цей метод є відносно новим. У нормативно-правовій базі він знайшов відображення лише 2007 року в Регламенті Кабінету Міністрів України, де зазначалось, що центральні та місцеві органи виконавчої влади мають регулярно проводити роз'яснювальну роботу щодо змісту, цілей та механізму реалізації державної політики у відповідній сфері або відповідному регіоні. Крім того, в Регламенті було передбачено необхідність підготовки органами виконавчої влади під час розроблення політичних пропозицій щодо вирішення питань суспільно-економічного життя комунікативного плану для організації роботи з роз'яснення широкій громадськості та окремим верствам (групам) населення цілей уряду [12]. Слід зазначити, що в новій редакції Регламенту 2009 року обов'язок щодо роз'яснення цілей, змісту та механізму реалізації державної політики було закріплено не тільки за центральними і місцевими органами виконавчої влади, але й за Кабінетом Міністрів України [11]. Та на практиці метод роз'яснення й досі не впроваджений у процеси державного управління на належному рівні. Основним напрямом діяльності прес-служб та підрозділів з питань взаємодії з громадськістю органів державної влади на сьогодні

залишається здебільшого інформування, особливості здійснення якого були законодавчо закріплені ще 1997 року Законом України „Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”.

Успішність забезпечення прозорості державної політики залежить не від кількості згадувань цього принципу в нормативно-правових актах, а від правильності його розуміння політиками і державними службовцями, які повинні його дотримуватися, а також громадянами та їх об'єднаннями, які мають цього вимагати. Тому важливо, щоб у Законі України „Про Основні засади державної комунікативної політики” принцип прозорості не лише згадувався, але й детально тлумачився разом з методами його забезпечення. Крім того, на нашу думку, було б доцільно розробити підзаконний акт, який би визначив рекомендації щодо застосування органами державної влади методу роз'яснення державної політики, оскільки цей метод є новим для вітчизняного державного управління. Розробка пропозицій до такого нормативно-правового акту є перспективним напрямом наукових досліджень.

#### *Література:*

1. **Андрійчук Т.** Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення // Вісник Книжкової палати. – 2009. – № 4. – С. 48 – 51.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.: Перун, 2005. – 1728 с.
3. **Грицяк І.** Основні принципи права Європейського Союзу та їх застосування в державному управлінні // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2004. – № 3. – С. 43 – 50.
4. Громадяни у пошуках інформації: Українські реалії / Упоряд. І. Підлуська, С. Горобчишин. – К.: Агентство „Україна”, 2005. – 180 с.
5. **Гудима Н.** Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні України // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2005. – № 3. – С. 77 – 83.
6. Документ для консультацій: Зміцнення культури консультацій та діалогу – Пропозиція щодо загальних принципів та мінімальних стандартів для консультацій, що проводяться Європейською Комісією із зацікавленими сторонами // Громадські ради в Україні: довідник / Упоряд. М. Лациба. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2003. – С. 214 – 227.
7. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / За заг. ред. Н. К. Дніпренко. – К.: ТОВ „Вістка”, 2008. – 164 с.
8. **Конов А. В.** Прозрачность и дисциплина: происхождение принципа

прозрачности государственной власти в контексте идей Мишеля Фуко // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2005. – № 3. – С. 39 – 45.

9. **Мельниченко В. І.** Прозорість і відкритість державного управління як чинники його стабілізації // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2003. – № 4. – С. 48 – 55.

10. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс]: Закон України, 11 вер. 2003 р. № 1160-IV. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1160-15&check=4/UMfPEGzhheDP.Zinry/uINI46os80msh8Ie6>. – Назва з екрана.

11. Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України, 8 лип. 2009 р. № 712. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=712-2009-%EF>. – Назва з екрана.

12. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України, 18 лип. 2007 р. № 950. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=950-2007-%EF>. – Назва з екрана.

13. Про схвалення Концепції проекту Закону України „Про основні засади державної комунікативної політики” [Електронний ресурс]: розпорядження Кабінету Міністрів України, 13 січ. 2010 р. № 85. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=85-2010-%F0>. – Назва з екрана.

14. Социология: энциклопедия / Сост.: А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко, Г. М. Велькин и др. – Мн.: Книжный дом, 2003. – 1312 с. – (Мир энциклопедий).

15. **Сурмін Ю.** Термінологічна система державного управління: сутність і перспективи становлення // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2008. – № 4. – С. 5 – 14.

16. **Тихомирова Є. Б.** PR-формування відкритого суспільства: монографія. – К.: Наша культура і наука, 2003. – 197 с.

17. **Чуклинов А. Е.** „Прозрачная” государственная политика: некоторые проблемы теории и практики // Вестник Российского университета 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 екрана.

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 екрана.