

УДК 343.97

ПРОЗОРИСТЬ І ВІДКРИТІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ ЯК ЗАПОРУКА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Герасименко О.В., Сплавінська А.Ю., Павлів М.А.
Львівський національний університет імені Івана Франка

У статті наведено сутність корупції та корупційних проявів. Узагальнено законодавчі та нормативно-правові акти України щодо забезпечення прозорості та відкритості у діяльності органів державної влади. У тому числі, це стосується інформування суспільства. Зроблено висновки про їх достатність та ефективність щодо можливості запобігання корупційним проявам. Зазначено, що непрозорість влади, корупція, проблематичність доступу громадян до повної, всебічної й об'єктивної інформації не дозволяють поки що стверджувати, що наша країна знаходиться на шляху сталого демократичного розвитку.

Ключові слова: прозорість, відкритість, корупційні прояви, інформація, державна влада.

Постановка проблеми. Хоча корупція вважається глобальною проблемою кожної країни, проте в Україні вона стала однією із загроз національній безпеці та подальшого демократичного розвитку держави. За твердженням американських експертів, корумпованість українського суспільства може уповільнити процес європейської і євроатлантичної інтеграції України. Високий рівень корупції в Україні гальмує економічний розвиток та залучення інвестицій. З метою дієвої боротьби з корупційними проявами та задля повного її викорінення із суспільного життя українців актуалізується потреба виявлення ефективних способів постійного впливу на мінімізацію можливих проявів корупції в часі. І тут слід згадати про можливість забезпечення такого впливу завдяки сприянню реалізації принципів прозорості та відкритості інформації в органах державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості забезпечення прозорості та відкритості у діяльності органів державної влади досліджували у своїх працях О.П. Голобуцький, М.С. Демкова, І.Б. Коліушко, О.Б. Шевчук та ін. Натомість, питанням боротьби з проявами корупції в органах державної влади приділяло увагу багато науковців, зокрема: Ю.М. Антонян, В.О. Глушков, С.Д. Дубенко, О.О. Дудоров, В.П. Корж, С.О. Кохан, М.І. Мельник, Л.М. Москвич, І.В. Назаров, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко, О.Я. Прохоренко, С.М. Серьогін.

Зокрема, на думку Мельника М.І.: «Корупція – не просто соціальне, але й психологічне та моральне явище. Адже вона не існує поза людьми, їх поведінки, діяльності. Корупція – це спосіб мислення, який обумовлює спосіб життя» [1, с. 11]. Своєю чергою, Серьогін М.Н. зазначив, що «корупція, як широко відоме соціальне явище, бере початок із зародження державності й відображає суперечність між недостатністю ресурсів до задоволення власних потреб і прагненням деяких посадових осіб використати власне становище з метою більш повного задоволення особистих потреб та потреб найближчого оточення» [2, с. 3]. Антонян Ю.М. визначає корупцію як будь-які дії особи, яка завдяки своєму службовому становищу має необхідні можливості на користь того, хто незаконно оплатив таку дію. При цьому самі дії можуть бути цілком законними [3].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Забезпечення прозорості та відкритості в діяльності органів державної влади, зокрема у прийнятті управлінських рішень, інформуванні населення, зміцнення на цій основі його довіри до владних інститутів є важливим напрямом державної політики з питань національної безпеки. Рівень довіри громадян до органів державної влади напряму залежить від наявних масштабів корупції в країні. І хоча окреслені питання прозорості та відкритості у діяльності органів державної влади, а також рівень корумпованості суспільства є однозначно взаємопов'язаними, до цього часу їх взаємозв'язкам і взаємозалежностям незаслужено приділяється недостатня увага. Автори вважають доцільним звернути першочергову увагу саме на інформаційну складову прозорості і відкритості органів державної влади як засіб прямого впливу на мінімізацію корупційних проявів.

Мета статті. Головною метою статті є розгляд особливостей реалізації принципу прозорості та відкритості інформації як ефективного засобу запобігання корупційним проявам в органах державної влади. Досягнення поставленої мети деталізується у таких завданнях: розгляд сутності корупції і корупційних проявів; узагальнення законодавчих та нормативно-правових актів України щодо забезпечення прозорості і відкритості у діяльності органів державної влади, у тому числі щодо інформування суспільства, зробити висновки про їх достатність та ефективність щодо можливості запобігання корупційним проявам.

Виклад основного матеріалу. Загалом, термін «корупція» походить від сполучення латинських слів *corruptio* та *re*: *corruptio* – обов'язкова причетність декількох представників однієї із сторін до однієї справи, а *re* – порушувати, пошкоджувати, скасовувати. Так утворився самостійний термін – *corruptio* [4], що означає участь у діяльності декількох (не менше двох) осіб, мета яких полягає у «псуванні», «руйнуванні», «пошкодженні» нормального розвитку судового процесу або процесу керування справами суспільства [5]. Також, корупція – це діяльність осіб, уповноважених на виконання державних функцій, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, тобто пряме використання посадовими особами

свого службового становища з метою особистого збагачення [6, с. 457].

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», «корупція – використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей» [7].

До найтипівіших проявів корупції у державному секторі належать: підкуп чиновників і державних діячів усіх рангів, хабарництво за надані блага чи переваги, протекціонізм працівників за принципом особистої відданості, родинних зв'язків, дружніх стосунків і т. ін.

За результатами міжнародного дослідження Барометр світової корупції [8], яке традиційно присвячується вимірюванню впливу корупції на життя громадян у різних країнах світу і дозволяє визначити суспільну думку щодо участі громадян у корупційних діях та їхню оцінку діяльності органів влади в подоланні корупційних зловживань, 29% громадян України готові відмовитись від корупції. Проте, проблема корупції досі лишається у трійці найактуальніших для нашої держави – це засвідчили 56% респондентів. На питання, чи знизився рівень корупції за останні чотири роки, 72% українців відповіли заперечно. Спроби уряду змінити цю ситуацію 86% опитаних оцінюють негативно. Найкорумпованішими українці назвали: державних службовців (65%), парламент (64%), працівників податкової сфери (62%), суддів (61%), президента та прем'єр-міністра (60%), представників місцевих органів влади (55%), поліцію (54%), керівників бізнесу (46%), релігійних лідерів (32%). І це не дивно, адже 38% наших співгромадян протягом останнього року давали хабар при взаємодії з органами влади. При цьому вважають за непотрібне повідомляти про корупцію 42% опитаних, адже 16% – переконані, що це нічого не змінить, а 14% бояться наслідків такого викриття. Можна назвати українців досить сміливими викривачами, адже майже кожен третій житель Європи та країн Центральної Азії не повідомляє про корупцію через страх помсти.

Базовими причинами корупції в системі органів державної влади є: зрощування державного апарату з підприємницькими і комерційними структурами, формування їхніх ділових відносин поза межами правового поля; ставлення громадськості до існування корупції та сприяння її розвитку; складність урядової структури бюрократичних процедур; лобювання прийняття та зміни нормативно-правових актів; відсутність належного механізму здійснення ротачії кадрів; низький рівень оплати праці та надання соціальних послуг.

Невід'ємною складовою реформування системи державної служби є становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби, яка повинна базуватися на особистих професійних заслугах державних службовців. Саме їх повинні оцінювати спеціальні комісії, уповноважені на складання списків резерву на поса-

ди керівників державних органів. Для здійснення систематичного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців передбачається запровадження системи оцінок під час щорічного підбиття підсумків виконання державними службовцями своїх обов'язків і завдань. Висновки атестаційних комісій є підставою для просування по службі за умови дотримання державними службовцями загальних правил поведінки. Стратегія реформування системи державної служби в Україні містить положення про активізацію роботи щодо запобігання проявам корупції та іншим правопорушенням шляхом запровадження періодичної ротачії кадрів на окремих посадах, а також спеціальних перевірок щодо осіб (за їх згодою), яких пропонують на відповідальні посади.

Аналіз чинного законодавства України щодо забезпечення відкритості органів влади показує, що норми законодавчого забезпечення права громадян на доступ до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування встановлені як на рівні Конституції, так і законодавчих актів.

Системоутворюючим документом у законодавчій базі України, з погляду забезпечення прав громадян на отримання інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, є Закон України «Про інформацію», який закріплює право громадян України на інформацію, закладає правові основи інформаційної політики держави та інформаційних відносин. Одним з основних механізмів забезпечення інформаційної відкритості державної влади, закріплених цим Законом, є право на інформаційний запит, а також звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, що регулюється Законом України «Про звернення громадян». Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» визначає порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування, є складовою частиною законодавства України про інформацію.

В Україні були видані два укази Президента про відкритість та гласність: «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади» від 17 травня 2001 року № 325/2001 та «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 року № 683/2002 року, а також Постанови КМУ України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 року № 3; «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 29 серпня 2002 р. № 1302; «Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення

у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 11 лютого 2004 року № 150. Тобто, у зв'язку з необхідністю вдосконалення державного управління в Україні постала потреба в розробці ефективного механізму, який запобігав би проявам корупції у державі. Одним із таких чинників, який може запобігти корупційності в українських владних структурах, і є доступність та прозорість інформації [9].

Розглянемо особливості процесу запобігання корупційним проявам завдяки реалізації принципів прозорості та відкритості доступу до інформації на прикладі Старосамбірської райдержадміністрації (РДА) Львівської області.

Так, відкритість і прозорість діяльності Старосамбірської РДА забезпечується через можливість доступу громадян до повної, об'єктивної, достовірної інформації про цю діяльність в обсягах та у порядку, встановлених законом. Передбачається здійснення громадського контролю і впливу громадськості на формування та реалізацію політики у Старосамбірському районі через прийняття владними органами та посадовими особами певних рішень, здійснення дій або утримання від них. Інформаційна відкритість як один з найважливіших принципів діяльності РДА ґрунтується на конституційному праві громади на отримання інформації про діяльність органів та посадових осіб і забезпечується шляхом: оприлюднення відповідними службами РДА на офіційній веб-сторінці міської ради у мережі Інтернет інформації про дні засідань, порядок денний таких засідань, а також про проекти рішень та прийняті рішення; висвітлення діяльності органів та посадових осіб РДА у засобах масової інформації, в мережі Інтернет, проведення прес-конференцій, брифінгів та інших публічних заходів депутатами та посадовими особами; оголошення інформації під час публічних виступів посадових осіб та депутатів районної ради; проведення «гарячих» телефонних ліній, прямих ефірів за участю посадових осіб РДА; публічне звітування голови Старосамбірської райдержадміністрації; запрошення та надання акредитації у встановленому порядку представникам засобів масової інформації, а також присутності запрошених осіб, почесних гостей і членів громади на пленарних засіданнях, засіданнях виконавчого комітету ради, прес-конференціях, брифінгах, інших публічних заходах органів та посадових осіб РДА; безпосереднім доведенням інформації до заінтересованих осіб (усно, письмово чи в інший спосіб) шляхом надання відповідей на звернення громадян та інформаційні запити журналістів і засобів масової інформації; розміщення інформаційних стендів у приміщеннях РДА, комунальних підприємств, які містять коротку інформацію про їх діяльність та послуги, що надаються мешканцям; передбачають перелік документів для звернення по тих чи інших питаннях, конкретні та вичерпні рекомендації, необхідні для вирішення питань; надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами; опублікування інформації в пресі; повідомлення інформації по радіо та телебаченню; видання інформаційних бюлетенів; створення спеціальних інформаційних систем, що містять відповідну інформацію, та забезпечення доступу до них; надання на оплатній та безоплатній основі громадянам та юридичним особам довідок з відповідною інформацією тощо.

Інформація про найважливіші події, явища і тенденції в суспільно-політичному, соціально-економічному становищі та культурному житті району передається до 10 години кожного робочого дня виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, відділами апарату, управліннями та іншими структурними підрозділами районної державної адміністрації головному спеціалісту з інформаційної діяльності і комунікацій з громадськістю відділу з питань організаційної роботи та інформаційної діяльності і комунікацій з громадськістю апарату районної державної адміністрації для узагальнення.

Систематизована та погоджена з відповідними заступниками голови районної державної адміністрації інформація щодня передається до департаменту внутрішньої політики та інформаційної діяльності апарату обласної державної адміністрації та засобів масової інформації.

З метою інформування населення району про діяльність районної державної адміністрації, видані головою районної державної адміністрації розпорядження, що стосуються інтересів населення, доводяться до їх відома через офіційний веб-сайт районної державної адміністрації та засоби масової інформації. З актуальних питань суспільно-політичного, соціально-економічного та культурного життя району, області та країни за участю керівництва районної державної адміністрації проводяться прес-конференції, «круглі столи», радіозустрічі у прямому ефірі тощо.

Висновки і пропозиції. Отже, корупцію доцільно розглядати комплексно як багатоаспектне соціальне явище, що є: своєрідним відображенням політичних, економічних, ідеологічних та інших соціальних явищ і процесів, що мають місце в суспільстві та державі, і є результатом недосконалого функціонування державних та суспільних інститутів, закономірною реакцією членів суспільства на вади суспільного розвитку; психологічним явищем, пов'язаним із внутрішнім світом чиновників, які переходять межу моральності на деякий час або залишаються за цією межею назавжди; певною системою, особливою інфраструктурою повсякденних взаємовідносин, до якої входять представники всіх органів влади [10].

Незважаючи на видання низки указів Президента України, а також постанов КМУ на виконання цих указів, стан прозорості і відкритості влади дотепер характеризується певними проблемами. Непрозорість влади, корупція, залежність засобів масової інформації, проблематичність доступу громадян до повної, всебічної й об'єктивної інформації, а також ряд інших проблем, не дозволяють поки що стверджувати, що наша країна знаходиться на шляху сталого й невідворотного демократичного розвитку. Нормативна база щодо забезпечення прозорості та відкритості у діяльності органів державної влади в Україні досить широка, але її аналіз свідчить, що вона в основному носить декларативний характер, а деякі документи є досить суперечливими.

З метою підвищення прозорості та відкритості, а також спрощення процедур громадського контролю для забезпечення прийняття належних управлінських рішень Уряд України має здійснювати цілий комплекс заходів щодо впро-

вадження відповідних положень нормативно-правових актів та створення необхідних режимів для ефективного контролю і боротьби з корупцією й іншими порушеннями правил проходження служби в органах державної влади.

У своїх подальших наукових пошуках автори планують детально розглянути закордонний досвід запобігання корупційним проявам в органах державної влади та можливості його застосування у вітчизняних реаліях.

Список літератури:

1. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія / Мельник М.І. – К.: Атіка, 2001. – 304 с.
2. Сergyogin С.М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С.М. Сergyogin. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
3. Антонян Ю.М. Типология коррупции и коррупционного поведения / Ю.М. Антонян // Социол. коррупци. – М.: Прогресс, 2003. – 247 с.
4. Бартошек М. Римське право. Поняття. Терміни. Визначення / М. Бартошек. – М.: ЮЛ, 1989. – 448 с.
5. Темнов Є.І. Корупція. Походження сучасного поняття / Темнов Є.І. // Актуальні проблеми теорії і практики боротьби з організованою злочинністю в Росії. – М., 1994. – 242 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. В.Т. Бусел. – Київ: Ірпінь, 2003. – 1427 с.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-УП // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 3186.
8. Барометр світової корупції: голоси громадян з усього світу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/news/barometr-svitovoi-koruptsii-holosy-hromadian-z-usoho-svitu/>.
9. Складенко О.А. Електронне врядування в Україні як засіб протистояння корупції / О.А. Складенко // Стратегічна панорама. – 2006. – № 1. – С. 166-170.
10. Прохоренко О.Я. Корупція по-українськи : монографія / О.Я. Прохоренко. – К.: НАДУ, 2005. – 166 с.

Герасименко Е.В., Сплавинская А.Ю., Павлів М.А.

Львовский национальный университет имени Ивана Франко

ПРОЗРАЧНОСТЬ И ОТКРЫТОСТЬ ИНФОРМАЦИИ КАК ЗАЛОГ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Аннотация

В статье приведены сущность коррупции и коррупционных проявлений. Обобщены законодательные и нормативно-правовые акты Украины, касающиеся обеспечения прозрачности и открытости в деятельности органов государственной власти. В том числе, это касается информирования общества. Сделаны выводы об их достаточности и эффективности относительно возможности предотвращения коррупционных проявлений. Указано, что непрозрачность власти, коррупция, проблематичность доступа граждан к полной, всесторонней и объективной информации не позволяют пока утверждать, что наша страна находится на пути устойчивого демократического развития.

Ключевые слова: прозрачность, открытость, коррупционные проявления, информация, государственная власть.

Gerasymenko O.V., Splavinska A.Y., Pavliv M.A.

Ivan Franko National University of Lviv

TRANSPARENCY AND OPENNESS OF INFORMATION AS A PREVENTION OF CORRUPTION IN THE BODIES OF THE STATE AUTHORITY

Summary

The article presents the essence of corruption. Legislative and regulatory acts of Ukraine on ensuring transparency and openness in the activities of state authorities are generalized. In particular, it concerns society informing. Conclusions about their sufficiency and efficiency regarding the possibility of preventing corruption are made. It is noted that the lack of transparency of power, corruption, and the problem of access of citizens to complete, comprehensive and objective information do not allow to assert that our country is on the path of sustainable democratic development.

Keywords: transparency, openness, corruption, information, state authority.