

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ, УПРАВЛІННЯ,
ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Магістр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

Тамара ЛОЗИНСЬКА

10 грудня 2021 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

На тему: «Забезпечення реалізації принципу прозорості у
діяльності місцевих органів влади»

виконала здобувачка вищої освіти заочної форми навчання

Довжа Марина Іванівна

Керівник кваліфікаційної роботи

Тамара ЛОЗИНСЬКА

Полтава – 2021 року

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ	8
1.1. Сутність явища транспарентність у діяльності місцевих органів влади	8
1.2. Транспарентність як вимога до діяльності місцевих органів влади	11
Висновки до розділу 1	17
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ	19
2.1. Ознаки та особливості принципу транспарентності в діяльності органів місцевої влади	19
2.2. Форми та напрями реалізації принципу транспарентності в діяльності місцевих органів влади	27
Висновки до розділу 2	36
РОЗДІЛ 3. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ	40
3.1. Принцип транспарентності у діяльності місцевих органів влади: електронна транспарентність та цифровізація прозорості	40
3.2. Співпраця місцевих органів влади з неурядовими інституціями у питаннях розвитку відкритості	51
Висновки до розділу 3	67
ВИСНОВКИ	71
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	81
ДОДАТКИ	93

ВСТУП

Актуальність теми. Реформування системи місцевих органів влади (далі МОВ), організаційних основ, форм, методів їхньої діяльності є питанням, яке досліджується науковцями у зв'язку з їх важливістю для становлення державності з метою забезпечення достойного життя населення України з дотриманням демократичних стандартів розвитку суспільства, підтримання рівня соціальної захищеності громадян, верховенства права та закону, інших основ публічного устрою. Підтримання нульової толерантності до корупційних явищ, а також втілення новітніх підходів до адміністрування у місцевому самоврядуванні вимагає звітування перед громадськістю щодо успіхів та невдач в окремих напрямках, а також відкритість у діяльності та можливості ефективної публічної комунікації.

Реалізація демократичних реформ вимагає якісної інформаційно-комунікаційної роботи МОВ, налагодження комунікаційної взаємодії, інформаційної співпраці МОВ з іншими владними суб'єктами та ІГС, а також – формування методичного інструментарію на рівні обов'язкового підґрунтя функціонування МОВ, що сприяє належному, достатньому та якісному комунікативному процесу в публічно-управлінській діяльності.

Транспарентність – обов'язковий компонент сучасних трансформацій і розвитку системи публічного управління, оскільки за допомогою відкритості досягається розуміння кроків, здійснюваних органами влади в межах певної реформи. Прозорість і відкритість гарантують законність та справедливість і формують підойми для розуміння багатоаспектності публічно-управлінських процесів у діяльності МОВ. За демократичної моделі публічного управління передбачає дотримання засади транспарентності – як однієї з найбільших цінностей адміністрування державними процесами – і сприяє якісній співпраці держави і суспільства. Від якісного організаційно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності залежить рівень довіри

суспільства до влади. Тому проблематика нормативного забезпечення реалізації принципу транспарентності є актуальною.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дослідження виконане в межах теми науково-дослідної роботи «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0117u003104).

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є подальша розробка концепції адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ України та вироблення теоретико-методичних, нормативно-правових та практично-удосконалюючих пропозицій.

Мета дослідження зумовила необхідність поставити та розв'язати такі завдання:

з'ясувати сутність явища транспарентність у діяльності місцевих органів влади;

з'ясувати зміст транспарентності як вимоги до діяльності місцевих органів влади;

проаналізувати ознаки та особливості принципу транспарентності в діяльності місцевих органів влади;

розкрити зміст форм та напрямів реалізації принципу транспарентності в діяльності місцевих органів влади;

охарактеризувати принцип транспарентності у діяльності місцевих органів влади: електронна транспарентність та цифровізація прозорості;

охарактеризувати співпрацю місцевих органів влади з неурядовими інституціями у питаннях розвитку відкритості.

Об'єктом даного дослідження є суспільні відносини, які виникають в діяльності МОВ.

Предметом дослідження є концептуальні основи адміністративно-організаційного забезпечення дотримання принципу транспарентності в діяльності МОВ України.

Методи досліджень. Для проведення дослідження у кваліфікаційній роботі було використано такі методи: соціологічний, семантичний, статистичний, формально-догматичний, прогнозування, системно-структурного аналізу.

Інформаційна база. Дослідженню проблеми адміністративно-управлінського забезпечення різних аспектів діяльності місцевих органів влади присвячені праці таких вчених, як: В. М. Бевзенко, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, В. В. Коваленко, Т. О. Коломоєць тощо. Незважаючи на сучасний доробок з даної управлінської проблематики, потребують подальшого дослідження питання актуалізації дотримання принципу транспарентності в діяльності місцевих органів влади.

Інформаційною базою виступали підручники, посібники, нормативно-правові документи, статистичні матеріали місцевих органів влади, матеріали науково-практичних конференцій, наукові праці та ін.

Практична значущість одержаних результатів полягає в тому, що висновки кваліфікаційної роботи мають практичне спрямування та можуть бути корисними при вирішенні наукових та практичних завдань правозастосування – у практичній діяльності місцевих органів влади.

Апробація результатів роботи. За результатами проведеного дослідження опубліковані тези доповідей на теми: «Забезпечення реалізації прозорості та відкритості у діяльності місцевої влади», включені до збірника матеріалів студентської наукової конференції Полтавської державної аграрної академії (13 травня 2021 р., м. Полтава) та «Інформаційне забезпечення діяльності ГО «Полтавська платформа»» у Збірнику матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування «Територія науки» (листопад 2021 р.).

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг кваліфікаційної роботи складає 80 сторінок комп'ютерного тексту.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

1.1. Сутність явища транспарентність у діяльності місцевих органів влади

Чинником забезпечення транспарентності є відкрита, прозора, ефективна комунікація на вертикальному і горизонтальному рівнях.

За комунікації на горизонтальному рівні відкритість МОВ складається з інституційного, нормативного та особистісного компонентів [1, с. 40].

Механізми комунікації на вертикальному рівні передбачають участь громадянського суспільства у реалізації державної політики, сприйняття і впливу на неї, рівень відповідальності МОВ перед суспільством. Важливими чинниками забезпечення транспарентності влади є можливість для громадян виробляти політичні рішення; наявність результативного механізму нагляду та контролю громадськості за діяльністю МОВ; доступ громадськості до офіційних документів шляхом забезпечення МОВ доступу до інформації, оприлюдненої на офіційних веб-сайтах та в друкованій періодиці, а також надання громадянам та ЗМІ самостійно отримувати інформацію з інформаційних джерел відповідного МОВ [2, с. 36].

Спостерігаємо зниження рівней поваги та довіри до МОВ з боку громадян. Налагодженню партнерських відносин та поваги населення громади з МОВ сприятимуть сталі комунікації, зворотний зв'язок між суспільством і МОВ. Дієвий зворотний зв'язок є фундаментальною основою управління державою за умови прозорості і відкритості (транспарентності). Їх високий рівень при функціонуванні МОВ є одним з важливих досягнень реформ в Україні.

Транспарентність у публічному управлінні на місцевому рівні слугує різним цілям. Прозора адміністративна дія призводить до правової

визначеності, бо публічні рішення стають передбачуванішими. Завдяки прозорості громадяни поінформовані про адміністративні публічні рішення і здійснюють громадський контроль. Адміністрація МОВ прямо відповідає перед громадою. Якщо адміністрація МОВ працює відкрито, надійність такої організації посилюється.

Методично доцільним підходом для розгляду питання визначення принципу транспарентності та його нормативної природи є підхід, що передбачає характеристику терміну «принцип» як теоретичного поняття та його екстраполяції на явище транспарентність.

Термін «принцип» (від лат. *principium*) означає вихідні положення, правила, засоби, які визначають соціальну сутність та природу явища, його напрямок та основні властивості [19, с. 693].

Термін «принцип» розглядається у двох значеннях: 1) базова підстава для керування у практичній діяльності чи науковому пізнанні; 2) як внутрішнє ціннісне переконання людини, що визначає її ставлення до реальності, норми діяльності і поведінки [20, с. 309].

Транспарентність як явище поєднує в собі властивості, що характеризують два елементи природи функціонування МОВ: прозорість та відкритість. Якості: прозорість та відкритість, транспарентність обумовлює як основу і принцип. Разом із цим, транспарентність наділена власними принципами.

Принцип транспарентності, на переконання В.М. Пилаєвої, поєднуючи в собі категорії принципів відкритості, прозорості, підзвітності та гласності, є спільним принципом серед усіх принципів діяльності МОВ: верховенство права, пріоритет прав, законність, законних інтересів і свобод людини, транспарентність, пропорційність, відповідальність, правову визначеність, ефективність, підзвітність, професіоналізм. З урахуванням факту формування комплексного принципу транспарентності на основі загальних принципів конституційних положень, права, є складовим елементом системи європейських принципів «належного врядування», і регулятивний вплив

принципу транспарентності пронизує всі форми діяльності МОВ [21, с. 63].

Закріплення транспарентності як нормативного принципу могло б означати, що забезпечення прозорості місцевого управління є справою контролю з боку держави, тобто обов'язком МОВ, а сама влада підконтрольна громадськості [22].

Під принципом прозорості, на думку науковця І. В. Ткач, варто розуміти процес інформування, перетворення інформації про діяльність МОВ на зрозумілий і легкий для сприйняття контент. Тобто прозорість як принцип комунікації МОВ з населенням, має передбачати формування поінформованості громади про діяльність МОВ та реалізації розуміння цієї діяльності [8].

Транспарентність є інструментом демократії, способом забезпечення рівності доступу до інформації, контролю суспільства щодо органів влади й управління, участі в політичному житті суспільства, функціонування громадянського суспільства. Умови, правила та принципи використання транспарентності повинні регламентуватися законодавством [3, с. 45].

Л. І. Адашис зробила висновок про те, що транспарентність, як прописано у нормативно-правових актах, виступає одним із ключових принципів функціонування МОВ. Діяльність структурних ланок МОВ має здійснюватися згідно принципу транспарентності.

Отже, хочемо наголосити на важливій ролі транспарентності у функціонуванні МОВ, що створені з метою задоволення потреб локальних груп населення. Базуючись на тому, що ОМС є інституціями, які розташовані наближено до невеликих громад, їх транспарентна діяльність стане стійким підґрунтям збільшення довіри до органів влади, механізмом запобігання корупційним правопорушенням та суттєвим фактором у налагодженні співпраці влада – громада [23].

1.2. Транспарентність як вимога до діяльності місцевих органів влади

Тип взаємовідносин влади та громадян, який базується на безумовній відповідальності владних інституцій перед людьми, що досягається системним звітуванням за прийняті рішення, прозорістю у прийнятті рішень, а також систематичним інформуванням населення про наступні кроки, є найбільш бажаним на сучасному етапі розвитку суспільства. Тому транспарентність є вимогою до МОВ, що обумовлено поступальним розвитком України як правової держави.

С.С. Єсімова та В.А. Бондаренко підкреслюють, що забезпечення інформаційної відкритості влади є двостороннім процесом. Громадськість має право і бажає отримувати повну та достовірну інформацію про діяльність МОВ. Контроль з боку населення і активна позиція ІГС щодо МОВ пов'язаний з бажанням органів публічної влади проінформувати населення про досягнення. Прозорість передбачає докладне висвітлення нюансів діяльності МОВ, роз'яснення змісту, завдань і механізму публічної політики, а відкритість – це створення МОВ умов для отримання населенням інформації про їхню діяльність та процесу прийняття управлінських рішень на всіх етапах їх підготовки [3]. Побудова якісних партнерських відносин між суспільством та інститутами влади повинна відбуватись у формі ділового співробітництва та мати запобіжники з боку громадянського суспільства, необхідні для здійснення громадського контролю за діяльністю МОВ.

Транспарентність забезпечує розвиток громадянського суспільства шляхом відкритості дій МОВ, процедур прийняття виконавських рішень та активізації громадянського контролю над діяльністю МОВ, а такі поняття, як прозорість, гласність, відкритість, є певними характеристиками транспарентності [4]. Це засвідчує розуміння явища транспарентності як категорії, що поєднує елементи інформаційної роботи, характеристики контрольної та управлінської діяльності, а також вказує на особливості

публічно-владної діяльності МОВ.

Л.Р. Наливайко та М.Ю. Романов аргументують розуміння терміну «транспарентність» як комплексна категорія, що поєднує в собі «прозорість», «гласність», «відкритість», «підзвітність», «публічність», «участь в управлінні державними справами» та «доступ до публічної інформації». Зазначають: прозорість – обізнаність населення у діях влади, а відкритість – це реальна можливість впливу громадськості, зокрема на МОВ. Деякі вчені уніфікують ці складові в категорію «транспарентність», це спрощує понятійно-категоріальний апарат в сфері громадсько-владної взаємодії, створює поле для наукової дискусії. Всі органічні складові транспарентності взаємопов'язані: одні є причиною інших, а інші – наслідком попередніх. Тобто прозорість – це рівень обізнаності діями влади, а відкритість є функціональною характеристикою влади до демонстрації діяльності органу влади. Тому варто підкреслити, що обізнаності в діях МОВ не почнеться, допоки влада не почне діяти відкрито. Гласність – це характеристика влади, що робить її доступною до громадського обговорення, публічність – це здатність влади виконувати свої повноваження перед особами, що її обрали. Підзвітність є обмежувальною характеристикою влади, що відображає громадський контроль за її діяльністю [5]. Явище транспарентності може гарантувати довіру до МОВ та попереджає зловживання з боку посадових осіб, що в підсумку створює передумови для ефективних партнерських державно-громадських відносин. Важливо характеризувати владу за рівнем відкритості, зрозумілості для громадян, доступності для суспільства. Відкритість влади розширює демократизм суспільства. Вона скорочує відстань між державою і суспільством, підсилює довіру громадян до діяльності МОВ. Також відкритість створює можливість суспільного договору між суб'єктами влади, спілок, об'єднань, освіти, рухів, покликаних підвищити ефективність владного процесу. Підвищує активність населення, стимулює масову політичну участь для гарантій результативності місцевого самоврядування. Створює умови для громадського контролю за

діяльністю МОВ [6].

Науковці дискутують щодо визначення сутності транспарентності, сфер її поширення, шляхів і механізмів забезпечення в діяльності МОВ.

Транспарентність ототожнюють з безперешкодною доступністю громадськості до публічної інформації. Такий підхід зачіпає один із аспектів транспарентності – забезпечення достатнього рівня відкритості МОВ. Також існує позиція, що дозволяє вбачати у транспарентності основу для налагодження комунікації між громадськістю та МОВ. На думку М.В. Пашковської, прийнятним є підхід науковців, які розглядають транспарентність як комплексне поняття, що поєднує категорії: прозорість, гласність, громадську участь, відкритість. Сукупність цих категорій визначає способи та форми функціонування місцевих МОВ та місцевого самоврядування у демократичній державі.

М.В. Пашковська формулює інтегративне визначення: транспарентність – це сукупність компонентів, які формують належний рівень розуміння та обізнаності громадян щодо різних аспектів діяльності органів влади, а також забезпечують права та можливості доступу до інформації, участі у роботі МОВ, впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю посадових осіб. Для забезпечення відповідного рівня транспарентності в діяльності МОВ застосовуються різноманітні механізми та інструменти[7].

Проведений І.В. Ткач аналіз показав, що терміни «прозорість» та «відкритість», не можна протиставляти один одному. Разом з тим ці поняття необхідно розмежувати.

Прозорість визначається мірою обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони діяльності МОВ; зрозумілості для широкої громадськості їх (органів) обумовленості, проявляється у тому, що окремі суб'єкти громадянського суспільства, на які поширюється рішення або дії МОВ, мають бути обізнані про них і те, як вони (рішення або дії) будуть здійснені.

Відкритість визначається мірою безпосередньої участі громадян у діяльності МОВ – виявляється у забезпеченні активного і реального впливу громадянського суспільства на зміст публічно-управлінської діяльності через постановку вимог до органів публічної влади щодо прийняття рішень, здійснення дій або бездіяльності [8]. Феномен транспарентності набирає змісту ознаки діяльності публічної інституції. Побудова транспарентних відносин виходить сьогодні далеко за межі функціонування державного апарату і стає необхідним атрибутом будь-якої публічно-владної системи, де поєднуються інтереси людей і держави. Однак 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.

Установлюючи антикорупційні обмеження та обов'язки до представників громадських організацій, що реалізують різні антикорупційні заходи та програми, держава по суті встановлює додаткові наглядові механізми, що є дзеркальною відповіддю на вимогу ІГС щодо всеосяжного контролю над посадовцями, які здійснюють публічно-владні функції з метою запобігання корупційним проявам. Намагання створити додаткові зобов'язальні та обмежувальні механізми й інструменти державою повинно здійснюватися вкрайпомірковано, із урахуванням та прорахуванням настання можливих наслідків їхнього запровадження, а також при попередній оцінці експертного середовища та широкого обговорення серед громадян. В іншому випадку, подібні ініціативи і будуть відігравати роль збудника громадянського неспокою і стану конфлікту з МОВ.

В Україні реалізуються масштабні програми децентралізації та реформування багаторівневої системи публічного управління. Цей процес спрямований на забезпечення територіальної цілісності та суверенітету, розвитку громадянського суспільства, у якому реалізація принципу транспарентності – один із засобів вирішення вищезазначених завдань. Це потребує створення системи нормативно-правового регулювання

транспарентності публічного управління, що спрямована на підвищення ефективності МОВ.

Реалізація принципу транспарентності МОВ має бути відображена у нормативно-правовому регулюванні та містити:

- забезпечення прозорості та підзвітності влади у контексті терміна «responsive government» (англ. – чуйність влади), запропонованого Р. Інглхартом і К. Вельцелем [10, с. 126];
- створення правової системи, яка відображає потреби економічних суб'єктів і дає змогу з мінімальними трансакційними витратами вирішувати конфлікти інтересів;
- перехід до деперсоніфікованої системи публічного управління, що виконує публічні функції [3, с. 47].

Транспарентність як соціальний феномен характеризує вплив інформації та ЗМІ на механізми соціальної організації, стан поінформованості щодо того чи іншого виду діяльності. Але надмірна відкритість соціальної системи збільшує можливості соціального конструювання контролю в різних сферах та соціальної деконструкції [4].

Форми забезпечення прозорості та відкритості влади можуть бути різними. Це політична комунікація, паблік-рілейшинз, консультації з громадськістю, громадські ради, звернення громадян, електронне врядування [4].

В.І. Гурковський зауважує, що актуальним є завдання пошуку нових механізмів взаємодії громадськості і державних органів, забезпечення транспарентності МОВ [11]. Процес публічного управління в Україні в цілому має досить високий рівень транспарентності. Проте він не задовольняє потреби зростаючого громадянського суспільства. Тому удосконалення інституту транспарентності є дієвим засобом модернізації МОВ [11].

Перспективи забезпечення принципу транспарентності в комунікаційних системах України:

- 1) надати повноту, інтерактивність, оперативність та своєчасність публічної інформації;
- 2) використання прогресивних каналів та технологій комунікацій;
- 3) забезпечити доступність для всіх соціальних груп для ведення дієвого діалогу між суспільством, громадянами та владними структурами;
- 4) збільшити ступінь персоніфікованості інформації.

Перспективним напрямом має стати створення багатофункціональних інформаційних майданчиків, де будуть поєднані інформаційні сайти, конкуруючі соціальні мережі, портали, відеохостинги, сервіси створення власних віртуальних соціальних груп, фотохостинги, платформа колективного блогінгу, геосервіси та портали структурованих нормативно-правових інфомасивів [12].

Процес демократизації в Україні має за мету створення базису, забезпечення безперебійного функціонування кожного з них. Транспарентність влади як індикатор рівня демократії об'єднує інституційно-організаційний, світоглядно-ціннісний і нормативно-процедурний її виміри [13].

Крім суспільних або державних процесів категорія транспарентності застосовується для бізнес-процесів та управлінських процесів, розкриття характеристик правоохоронної сфери.

Процес модернізації суспільних процесів і громадянських інститутів заснований на демократичному законодавстві і діяльності політичних об'єднань, на традиціях, ментальних особливостях [14]. Виявом розширювальної спрямованості режиму транспарентності є загальнодозвільний тип правового регулювання. Цей тип правового регулювання полягає в превалювання дозволів, які дозволяють доступ до інформації, над зобов'язаннями, які обмежують цей доступ [15]. Транспарентність послуг публічного управління передбачає наявність осіб, які мають право на отримання своєчасного доступу до інформації про діяльність МОВ, що обумовлює необхідність використання сучасних

інформаційно-мережових технологій, знеособлення ініціаторів запиту, створення передумов для впровадження в інформаційні процеси передових технологій, ліквідацію міжрегіональних бар'єрів переміщення інформації, включення адміністративно-територіальних одиниць в глобалізаційні процеси [16]. Це підтверджує значення транспарентності для публічно-сервісної діяльності МОВ.

Отже, транспарентність як явище і феномен є ознакою розвиненості суспільства – з урахуванням здатності суспільства до визнання необхідності існування перманентного діалогу в середині суспільства, з інституціями держави, органами влади.

Висновки до розділу 1

Сучасні наукові підходи до аналізу явища транспарентності підтверджують намагання сформулювати уявлення про структуру та природу явища транспарентності та його ролі в діяльності МОВ в контексті налагодження співпраці між громадянським суспільством і державою. На концептуальному рівні явище транспарентності – 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.

Довіра суспільства до МОВ залежить від рівня їх транспарентності, адже з цим пов'язується комунікативна здатність співпрацювати, оперативно реагувати на критику і долати протиріччя між суспільними та державними інтересами. Підхід, при якому встановлюється пріоритет нерівного ставлення державних інститутів і громадянського суспільства, вважаємо таким, що призводить до суперечок та конфліктів, які мають деструктивний результат для розвитку держави. Тому намагання створити державою додаткові зобов'язальні та обмежувальні механізми й інструменти повинні здійснюватися вкрай помірковано, з урахуванням і прорахуванням настання

можливих наслідків їхнього запровадження, а також при попередній оцінці експертного середовища та широкого обговорення серед громадян. В іншому випадку подібні ініціативи будуть відігравати роль каталізатора громадянського неспокою і стану перманентного конфлікту з органами публічної влади.

Закріплення засад транспарентності публічної влади має бути обов'язковим елементом практично кожного нормативно-правового акту, що стосується сфери публічного управління. Остання вимагає якісної інформаційної підтримки, що можливе через формування спеціальних організаційних і правових режимів роботи з інформацією. При цьому відкритість інформаційної діяльності є свідченням належної управлінської діяльності, організаційної роботи та прагнення до формування паритетних відносин в сфері публічного управління.

Транспарентність – складне явище соціальної, управлінської природи, правової, яке потребує регулювання, встановлення інструментів забезпечення і реалізації та впливає на процеси, пов'язані із розвитком механізму держави.

Основною характеристикою транспарентності в контексті налагодження комунікативної співпраці між МОВ та суспільством є можливість вільного отримання громадянами інформації, а також зворотній інформаційний зв'язок МОВ про їх діяльність, прорахунки, перспективи досягнення, розвитку.

Транспарентність впливає на суспільні та державні процеси в економічних та господарських відносинах (зокрема, запобігає тінізації економіки); сприяє формуванню запобіганню злочинності та утвердженню прав громадян; створюються передумови запровадження інформаційних технологій (зокрема, електронного урядування, мереж, широкого використання нових інформаційно-комунікаційних технологій).

Сприяє інформаційній безпеці держави, її окремих інституцій і механізмів.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

2.1. Ознаки та особливості принципу транспарентності в діяльності органів місцевої влади

На підставі проаналізованих даних, Л. Р. Наливайко та М. Ю. Романов обґрунтували висновок про те, що транспарентність, посиляючись на нормативно-правові акти українського законодавця, виступає одним із ключових принципів функціонування МОВ в Україні. Використовуючи транспарентність як принцип діяльності в контексті теорії поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову в площину транспарентності, належить констатувати, що різні її складові частини (публічність, гласність, прозорість, підзвітність, відкритість) застосовуються як принцип діяльності в різних аспектах функціонування вказаних органів. Вбачаючи те, що проаналізовані документи мають загальний характер для функціонування відповідних гілок влади, діяльність їх структурних ланок від найбільших до найменших має здійснюватися, керуючись принципом транспарентності. Водночас на підставі проаналізованих даних можна сформулювати об'єктивну позицію щодо важливості транспарентності у функціонуванні органів місцевого самоврядування, які за своєю природою покликані задовольнити потреби локального населення [5, с. 50].

Відсутність достатнього рівня поінформованості – так само, як і переповненість каналів урядової інформації інформаційним шумом, позбавляють громадськість можливості приймати участь у керівництві державними справами. Закритість доступу до соціальної інформації про напрямки та стан державної політики в країні унеможлиблює проведення громадського контролю, надання об'єктивної оцінки діям посадовців та

можливості впливу на них з боку громадськості з метою скерування розвитку держави в напрямку, який необхідний для конкретного суспільства [21, с. 45].

Розглядаючи транспарентність як принцип соціально-політичної комунікації, що відбувається у форматі діалогу держави і громадянського суспільства, Ю. В. Пасмор визначає обставини, необхідні для інформування суб'єктів комунікації: наявність умов для вільного отримання інформації та можливості обговорення повних, достатніх і достовірних даних про ту чи іншу діяльність об'єктів або результатів. Все це дозволить зацікавленій особі одержати необхідний об'єм інформації і скласти адекватне уявлення про стан державної політики в країні [24, с. 123-136].

В. М. Пилаєва вважає принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні комплексним принципом, який покликаний забезпечувати комунікацію органів виконавчої влади з населенням, створювати шляхи (канали) взаємопроникнення публічної інформації у суспільстві та соціальної інформації в секторі публічного управління за допомогою таких дій:

- регулювання процесів отримання та забезпечення доступу (інформування) громадськості до об'єктивної, достовірної, повної, зрозумілої, своєчасної, актуальної, доступної та неупередженої інформації стосовно діяльності органів виконавчої влади;

- створення умов та гарантій реалізації права участі громадськості в управлінні державними справами через забезпечення доступу до механізмів прямої та представницької демократії (право голосу, право бути обраним, право доступу до державної служби, право організації та участі в референдумі) та проведення громадських консультацій;

вжиття заходів громадського контролю та моніторингу діяльності органів виконавчої влади на відповідність принципам демократизму, законності та ефективності дій та рішень посадових осіб цих органів, та виконання безпосередньо обов'язку органів виконавчої влади звітувати перед

населенням про результати своєї діяльності і можливістю застосування законних заходів відповідальності;

– створенням партнерських відносин влади і суспільства з метою активізації всього комплексу ресурсів для розбудови демократичної правової держави; за змістом принцип транспарентності органічно поєднує категорії «право доступу до публічної інформації», «прозорість», «відкритість», «гласність», «підзвітність» та «вимоги спрощення мови адміністрування».

Усі зазначені підходи, дозволяють зробити проміжні висновки.

- По-перше, принцип транспарентності МОВ повинен розглядатись як квінтесенція базових, основоположних стандартів, що є основою функціонування цих органів в частині формування, упорядкування, постійної підтримки та розвитку їх комунікативних можливостей для створення режиму відкритості та прозорості, запобігання зловживанням та корупційним явищам з боку публічних службовців, покращення сервісності, а також покращення іміджу і контролю з боку громадськості.

- По-друге, принцип транспарентності МОВ є обов'язковою вимогою функціонування цих органів, зміст та природа якого повинна враховувати призначення та місце цього органу в системі органів влади, баланс між публічною та конфіденційною інформацією, швидкість комунікативних можливостей, а відповідно – оперативність прийняття адміністративних рішень та співпраці з іншими публічними та неурядовими інституціями.

По-третє, ключове значення принципу транспарентності МОВ розривається крізь призму функціонального змісту конкретно взятого органу публічної адміністрації. Це означає, що обсяг комунікативної можливості та потреби в різних публічно-владних інституціях є різною (наприклад, рівень транспарентності Міністерства охорони здоров'я України суттєво відрізняється від відкритості будь-якого з правоохоронних органів). Проте, на фоні цього слід вказати на існування базових стандартів транспарентної діяльності, які є обов'язковими для усіх без виключення органів публічного

управління.

▪ По-четверте, принцип транспарентності МОВ – гарантія ефективної співпраці громадянського суспільства і влади, а також забезпечення контролю та законності публічно-владної діяльності.

Остання позиція також говорить про те, що, досліджуючи якість виконання норм закону, які зобов'язують органи публічної адміністрації регулярно звітувати перед населенням, можемо спостерігати відсутність повної та достовірної інформації про діяльність таких органів, а це, відповідно, унеможлиблює налагодження зворотного зв'язку та партнерського діалогу між владою та суспільством.

Ми вже зазначали раніше, що використання терміна «транспарентність» бере свій початок із джерел західної політико-правової науки, зокрема, широко застосовується в нормативно-правових актах Організації з безпеки та співробітництва в Європі. Європейський Суд з прав людини частіше використовує терміни «публічність» та «відкритість». Спробуємо дати визначення кожному з них. Дослівний переклад терміна «транспарентність» з англійської мови означає «прозорий», «доступний». Оскільки цей термін має західне походження, спробуємо проаналізувати думку зарубіжних вчених з метою вірного застосування у вітчизняній науковій доктрині.

Саме слово «транспарентність» походить від середньовічного латинського «продемонструвати» [25, с. 34]. За латинською енциклопедією, термін «транспарентність» має декілька пояснень. Перша група посилається на основне значення прозорості, яка є «властивістю передачі світла без помітного розсіювання, щоб чітко було видно тіла, що лежать» [25]. Синоніми – «пелюстки» або «діафрагми». Друге тлумачення дають професори Оксфордського університету Джон Сімпсон та Едмунд Вейнер: «образне відчуття “прозорого” означає “вільне від притворства чи обману” (у розумінні «відвертий, відкритий, непристойний»), «легко виявляється або проглядається» і «легко зрозумілий» (іншими словами

«очевидний, ясний») [26, с. 54]. У свою чергу, Роберт Мэплторп дає розуміння прозорості як якості чогось (...), що полегшує розуміння», або навіть «щось, таке як привід чи брехня, що дозволяє комусь легко побачити правду» [27].

Таким чином, в контексті адміністрації прозорість можна говорити лише метафорично, що означає: неточне і досить невиразне використання цього терміну, що викликає необхідність пояснити цю категорію в сфері публічної адміністрації. Прозорість – це поняття, яке застосовується та є вимогою в різних сферах життя, будь-то політика, приватний сектор економіки або соціальні системи. Незважаючи на те, що прозорість в органах публічної адміністрації постає як основоположний принцип, сама концепція прозорості рідко була предметом аналізу. Це спостерігалось в дослідженні англійських дослідників, які зазначають, що «сучасне застосування поняття “прозорість” у державному управлінні загалом розглядається як само собою зрозуміле» [28, с. 288]. Воно «часто використовується, але не аналізується» [28, с. 303]. Неточне значення прозорості та його зв'язок з спорідненими поняттями є однією з проблем, яка заслуговує на увагу. Прозорість у прийнятті управлінських рішень передбачає відкриття уряду для управління владою шляхом інформування людей про питання, що становлять державний інтерес, громадські консультації щодо законопроектів та їхнє право брати активну участь у прийнятті управлінських рішень і в процесі розробки нормативних актів. Прозорість рішення «означає ступінь відкритості для виборів чи перевірки» [29, с. 332].

На думку європейських дослідників, прозорість у публічному управлінні слугує двом конкретним цілям: з одного боку, прозорість захищає суспільні інтереси, оскільки зменшує ризик недобросовісної адміністрації та корупції, з іншого, – є дієвим інструментом захисту прав індивідуума, оскільки забезпечує необхідні підстави для прийняття адміністративних рішень [30, с. 13].

Угорський науковець Річард Ліннінг у своїх працях зазначає, що

«політика уряду повинна бути відкритою та прозорою» [31]. В цьому контексті автор вкладає у зміст транспарентності необхідність державних органів у своїй роботі продемонструвати прозорість, яка виражається в активному залученні громадян як основного бенефіціара – до прийняття управлінських рішень. Принцип транспарентності у прийнятті рішень органами публічної адміністрації є механізмом, за допомогою якого реалізовується право громадян на інформацію, надане ст. 31 Конституції Угорщини [32, с. 336]. Автор наголошує на тому, що прозорість рішень необхідна для того, щоб показати ще більшу прихильність МОВ, оскільки відповідно до принципу субсидіарності ці органи – найбільш близькі до громадян.

Віктор Алістар говорить, що транспарентність рішень – це будь-який соціальний механізм у демократичному суспільстві для забезпечення ефективної участі громадян та неурядових організацій у суспільному житті і призначенні представників установ та органів влади [33, с. 132]. В Румунії цей механізм регулюється Законом № 52/2003 «Про прозорість прийняття рішень у сфері державного управління» [34].

Проаналізувавши думки вчених різних країн щодо визначення категорії «транспарентності МОВ», можна визначити кілька складових змісту цього поняття:

- інформування людей про питання, які становлять державний інтерес;
- громадські консультації щодо законопроектів та право громадян брати активну участь у прийнятті управлінських рішень і в процесі розробки нормативних актів;
- реалізація права громадян на інформацію;
- захист суспільних інтересів шляхом зменшення ризиків недобросовісної адміністрації та корупції;
- партнерський та довірчий діалог між органами публічної адміністрації та представниками громадськості.

Отже, частіше за все поняття «транспарентності» розуміється як політична або адміністративна категорія. Транспарентність сфери політичного життя трактується як відкритість його легітимності для громадян, доступність та прозорість інформації про рішення публічних органів влади, цілі та результати їх діяльності. Обмеження відкритості або непрозорість політичного процесу говорить про низький рівень демократії в тій чи іншій країні.

Наступна частина нашого дослідження – аналіз напрацювання вітчизняних науковців щодо підходів визначення категорії принципу транспарентності МОВ.

Транспарентність є забезпечувальним елементом, засадою, що стає нарівні з демократичними інструментами, які створюють передумови партнерства влади і громадян, а також формують світоглядні орієнтири суспільства та держави у їх взаємозв'язку.

Р.І. Стадник розуміє відкритість органів влади як принцип законодавства про свободу інформації та зазначає, що принцип максимальної відкритості – цескладова частина доступу до інформації, що виявляється, по-перше, в тому, що державні органи зобов'язані розкривати інформацію, по-друге, – кожен член суспільства має відповідне право отримувати її [35, с. 56]. Н. Каменська притримується думки, що відкритість охоплює право на доступ до інформації, адже реалізація права на звернення до публічної адміністрації безпосередньо пов'язана з реалізацією права на інформацію, що знаходиться у власності відповідних органів влади [36, с. 199]. О.В. Щербанюк акцентує увагу на тому, що конституційно-правовий інститут транспарентності – як відкритість МОВ – полягає в визнанні інформації про діяльність органів вдали власністю народу [37, с. 100].

Схожі характеристики поняття «транспарентності» дають й інші дослідники. Наприклад, Е. Афонін та О. Суший сходяться на думці про те, що транспарентність – це засадна властивість політичної влади, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом

відкритості дій різних гілок влади, процедури прийняття рішень та активізації громадського контролю над діяльністю МОВ та управління, а такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність – це певні атрибутивні ознаки (характеристики) транспарентності [4, с. 12]. Думку цих авторів підтримує і М. Пашковська, яка говорить про те, що транспарентність – засадниче поняття, яке поєднує декілька понять, що визначають форми та способи функціонування МОВ у демократичній державі [7, с. 136].

Аналізуючи наукову літературу, можна прослідкувати тенденцію про те, що науковці не відмежовують поняття «транспарентність» від прозорості та відкритості.

Наприклад, Д.П. Співак, досліджуючи категорію транспарентності у діяльності МОВ, часто використовує поняття «відкритість» та «прозорість». При цьому «відкритість» визначає принцип розвитку системи надання адміністративних послуг, та є суто інформаційною в актах, які стосуються саме забезпечення цієї характеристики публічного врядування, а прозорість визначає принцип організації державного управління усфері надання послуг [38].

Тихомирова Є. робить висновок про те, що транспарентність та відкритість влади можна розглядати як: фактор демократичного розвитку; інструмент забезпечення підконтрольності влади; засіб підвищення активності громадян, їхньої свідомості та політичної культури; результат розвитку комунікацій між різними учасниками демократичного процесу; форму реалізації права громадянина повну й об'єктивну інформацію [1, с. 41].

У працях Б. Шевчука розподіляються принципи відкритості та прозорості, зводяться у спільну категорію. Принципи відкритості та прозорості є інструментами забезпечення верховенства права та захисту інтересів суспільства і окремих громадян, передбачає відкритість [39].

С. Романюк наголошує, що в сучасному людиноцентричному вимірі транспарентність поєднує у собі такі поняття прозорість, гласність, публічність, відкритість, підзвітність [40, с. 78].

Транспарентність (відкритість) слід розглядати як конституційно-правовий принцип організації та функціонування системи публічної влади (окремого органу). Зміст принципу транспарентності полягає в тому, що МОВ в різних формах здійснюють найбільш повне інформування громадян про свою діяльність і періодично вдаються до консультацій з громадянами та інститутами громадянського суспільства (далі ІГС) в процесі розробки і прийняття рішень [3].

2.2. Форми та напрями реалізації принципу транспарентності в діяльності місцевих органів влади

Мета принципу транспарентності у діяльності МОВ – максимальне залучення громадськості до процесу управління МОВ, що передбачає повну довіру та взаємодію у прийнятті управлінських рішень. Тому умовою підвищення ефективності в діяльності МОВ є необхідність зближення їх із громадянським суспільством. Актуальності набуває включення сучасних ефективних засобів ведення політики з метою доповнення їх незаконодавчими інструментами [44] – на противагу вертикальному підходу до вирішення проблем [21, с. 103]

Досліджуючи форми реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ, доцільно спиратися на європейську модель побудови правових відносин державних органів та інститутів громадського суспільства, над розробкою якої працювали експерти Ради Європи [45, с. 125].

Довідкова література демонструє багатоманітність підходів до поняття «форма». Слово «форма» походить від латинського *forma* й означає «зовнішній вигляд», «зовнішнє окреслення», «видимість» чого-небудь. Загальнонаукове розуміння поняття «форма» найчастіше пов'язується з поняттям «зміст», наприклад: форма – це будь-яке зовнішнє вираження якого-небудь змісту [46, с. 501], або зовнішній вияв чого-небудь. З погляду інших

науковців, форма визначається як «внутрішня організація змісту» [47, с. 612]. Досить часто при визначенні форми або не вказують на вид організації змісту, або під нею мають на увазі «спосіб існування і формулювання змісту» [48, с. 612], або, навпаки, акцентують увагу на тому, що форма пов'язана зі змістом як внутрішньо, так і зовнішньо: форма – це спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз [48, с. 1328].

Форма – це безпосередній атрибут адміністративної діяльності, що забезпечує найбільш доцільну залежність елементів діяльності, взаємний зв'язок, що вносить у їх співвідношення стабільність, упорядкованість та динамізм [49, с. 252].

Таким чином, форма реалізації принципу транспарентності у діяльності МОВ – це зовнішній прояв змісту принципу транспарентності, який розкриває його внутрішню організацію.

Існують різні підходи до розуміння форм реалізації принципу транспарентності у діяльності МОВ.

Е.А. Афонін і О.В. Сушій виділяють дві форми реалізації транспарентності влади: електронний уряд, політичні комунікації [50, с. 235].

Взаємний обмін політичною інформацією, що здійснюється між органами державної влади (далі ОДВ) з іншими політичними й соціальними суб'єктами, передбачає також досягнення суспільної згоди та громадянського консенсусу. Суспільна, громадянська згода у суспільстві виступає як результат ефективної політичної комунікації – процесу безперервного обміну політичними мотивами між громадянами та основними політичними силами суспільства з метою досягнення згоди. Звідси випливає, що політична згода є соціально корисним продуктом комунікації [4, с. 22].

Залежно від суб'єктів та об'єктів виділяють три види політичної комунікації: комунікація всередині державного органу; політична комунікація громадських об'єднань; політична комунікація, безпосередньо спрямована до суспільної думки, масової свідомості, об'єктом якої є інформаційні продукти, створені з метою впливу на політичну поведінку

великих груп людей.

В. М. Пилаєва згрупувала правові засоби реалізації принципу транспарентності в діяльності органів влади залежно від рівня участі представників громадськості у процесі вироблення державної політики таким чином: 1) інформування; 2) реалізація заходів залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень; 3) налагодження політичного діалогу влади та суспільства; 4) побудова партнерських відносин [21, с. 103].

Дійсно, Кодекс кращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішень, прийнятий Радою ЄС, закріплює чотири поступові рівні участі громадянського суспільства в процесі прийняття політичних рішень – від найменшого до найбільшого залучення: інформація, консультації, діалог і партнерство [51, с. 7]. Структура забезпечення процесу участі громадськості повною мірою відображає процес проходження, використання та застосування публічної інформації, а також реалізацію принципів прозорості, відкритості, гласності та підзвітності, які виступають складовими елементами системи принципу транспарентності в діяльності МОВ [21, с. 262].

Залежно від закріплення у нормативно-правових актах форми реалізації принципу транспарентності у діяльності МОВ можна класифікувати на організаційні та правові.

Організаційними формами реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ є форми реалізації, прямо не закріплені у нормативно-правових актах, але які можуть опосередковано відображені у них.

Правовими формами здійснення принципу транспарентності у діяльності МОВ, що набувають виразу у нормативно-правових актах.

Однією із правових форм реалізації принципу транспарентності у діяльності МОВ є поінформованість громадянського суспільства.

Однією з гарантій права на інформацію є створення механізму реалізації права доступу на публічну інформацію.

Науковці визначають механізм реалізації права як особливу правову

підсистему механізму правового регулювання, що містить в собі відповідні регулятивні та охоронні правові засоби, за допомогою яких об'єктивне та суб'єктивне право відбивається на фактичній поведінці суб'єктів, тобто залежить від їх вольової діяльності з метою досягнення відповідного правового результату [52, с. 4].

Наступною правовою формою реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ є електронне урядування.

Електронне урядування розуміють таким чином:

– по-перше, як форму організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності МОВ та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [53];

- по-друге, як оптимізацію процесу надання адміністративно-соціальних послуг, політичної участі громадян у державній розбудові шляхом зміни внутрішніх і зовнішніх відносин за допомогою технічних засобів, Інтернету та сучасних засобів масової інформації [54, с. 22];

– по-третє, як ефективну технологію, що спрощує та полегшує спілкування громадян, бізнес-структур і органів влади на будь-яких рівнях і в усіх сферах [55, с. 318].

Розкриємо сутність та зміст форми реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ поняття «електронне урядування». Таке поняття включає в себе процеси широкої участі суспільства в публічному управлінні, витрати на нього матеріальних і фізичних ресурсів, взяття відповідальності за прийняті рішення. «е-уряд» є складовою частиною поняття «електронне урядування». Проте електронне урядування не є частковим технологічним рішенням воно являє собою концепцію, яка необхідна для глобального інформаційного перетворення суспільства [56, с. 11].

Отже, електронне урядування – це форма організації державного

управління, яка сприяє підвищенню ефективності та прозорості діяльності МОВ з використанням інформаційних технологій для створення держави, діяльність якої направлена на задоволення інтересів громадян усіма доступними способами.

Згідно Концепції розвитку електронного урядування в Україні під електронним урядуванням розуміють форму організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності МОВ з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [53].

Наступною правовою формою реалізації принципу прозорості у діяльності МОВ є висвітлення її діяльності у ЗМІ. Головне завдання – надання інформації про діяльність МОВ. Так здійснюється право громадянського суспільства отримувати інформацію про роботу МОВ, про нормативні акти, які видаються цими органами. Забезпеченням цього права є обов'язок МОВ надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через власні інформаційні служби, а журналістам – вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених ЗУ «Про державну таємницю» 21.01.1994 № 3855-XII [42]. Крім того, ЗМІ мають право на висвітлення діяльності МОВ, а обов'язок органів – не втручатися в діяльність ЗМІ.

Надзвичайно важливу роль у забезпеченні комунікації між МОВ та суспільством, налагодженні вертикальних та горизонтальних зв'язків відіграє інститут PR (паблік-релейшинз).

Завданнями служб PR у владних структурах є такі: формування суспільної думки щодо діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування; інформування про діяльність владних установ та організацій щодо їх планів і досягнень; просвіта громадськості в питаннях законодавства і права; вивчення громадської думки шляхом проведення відповідних досліджень та збирання статистичних даних; інформування урядовців про існуючу і можливу реакцію громадськості на діяльність

владних структур та політику, що проводиться або планується; прогнозування громадсько-політичних процесів.

PR-фахівці виступають у ролі радників політичних діячів та організацій, що допомагають їм презентувати власні програми як прийнятну для суспільства політику та отримати його підтримку. Отже, головні завдання PR-служби: 1) доводити до відома громадськості інформацію щодо діяльності державних інститутів; 2) створюючи сприятливий клімат для здійснення державних програм, інформувати посадових осіб та інших осіб, які приймають рішення, про наявну та можливу реакцію громадськості на здійснювану та заплановану політику [4, с. 25].

Наступною правовою формою реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ є залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень з метою забезпечення постійної взаємодії суспільства та МОВ.

Взаємодія між громадськістю та органами публічної адміністрації передбачає постійну співпрацю у вирішенні поточних і глобальних питань, при якій обидві сторони діють відкрито та прозоро. Тобто взаємодія органів влади з громадськістю повинна здійснюватися на засадах транспарентності. Крім цього, у результаті взаємодії відбувається взаємний вплив громадськості на владу та зворотній процес. Завдяки цьому стає можливим здійснення контролю громадськості за діяльністю влади [58, с. 283].

Таким чином, при взаємодії владі необхідно досягати взаєморозуміння у відносинах, застосовуючи різноманітні механізми та форми. Зрозуміло, що у налагодженні консенсусу мають бути зацікавлені обидві сторони, але для здійснення ефективної, плідної взаємодії ініціатива повинна надходити з боку влади. Коли влада здійснює певні кроки для того, щоб населення брало участь успільному з нею вирішенні проблемних питань та процесі прийняття рішень у цілому, саме тоді і застосовується поняття «залучення громадськості». Тобто «участь громадськості» – результат процесу «залучення» [57, с. 347].

Форми реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ

знаходять свій прояв на практиці у напрямках реалізації принципів відкритості та прозорості.

Наступною формою реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ виступає побудова політичного діалогу між представниками органів держави та ОМС та представниками громадськості. Норми чинного законодавства не закріплюють механізм реалізації політичного діалогу, тому ми можемо говорити про організаційну форму реалізації принципу транспарентності. Як слушно зауважує В.М. Пилаєва, політичний діалог – більш досконала форма забезпечення принципу транспарентності, ніж форми інформування та залучення громадськості [59, с. 263].

Ще однією найвищою організаційною формою реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ є побудова партнерських відносин між владою та представниками громадського суспільства, за посередництвом чого здійснюється комплексне забезпечення всіх складових елементів структури принципу транспарентності.

Співробітництво через партнерство надає такі можливості: спостерігати за діяльністю МОВ з середини, що є проявом вищого ступеню прозорості та відкритості; реалізувати право безпосередньої участі представників громадянського суспільства у процесі прийняття політичних рішень; контролювати та здійснювати моніторинг виконання органами влади спільно прийнятих рішень через залучення представників громадських організацій до процесу виконання політичних рішень.

Напрямами реалізації принципу транспарентності є закріплення на законодавчому рівні право на інформацію. Це виражається у певних діях.

По-перше, закріпленні обов'язку суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення. Цей обов'язок закріплений ст. 1 ЗУ «Про інформацію» [17], ст. 13 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [43].

По-друге, встановленні на законодавчому рівні об'єктів інформації, які повинні публікувати розпорядники інформації. Так, у ч. 5, 6 ст. 6 ЗУ «Про

доступ до публічної інформації»[17], ч. 2 ст. 60 ЗУ «Про запобігання корупції» [9] визначено перелік публічної інформації, доступ до якої не може бути обмежений.

По-третє, закріпленні таких принципів оприлюднення інформації про діяльність МОВ: 1) систематичність – регулярне, постійне оприлюднення інформації; 2) актуальність – об'єктивне відображення процесів вироблення державної політики та прийнятті політичних рішень, 3) новизна – демонстрація появи нових фактів, змін, прийняття нових або скасування старих норм, які регулюють цю діяльність; 4) оперативність – невідкладність процесу її оприлюднення [21, с. 103].

По-четверте, встановлення шляхів оприлюднення доступу до інформації, які передбачені у ст. 5 ЗУ «Про доступ до публічної інформації». До них належать: офіційні друковані видання, офіційні веб-сайти в мережі Інтернет; єдиний державний веб-портал відкритих даних, інформаційні стенди; надання інформації за запитами на інформацію.

Так, офіційні друковані видання – це видання, після опублікування у яких нормативно-правові акти набирають чинність [18, с. 354]. Відповідно до ч. 5 ст. 52 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» офіційне опублікування постанов Кабінету Міністрів України здійснюється в газеті «Урядовий кур'єр» та інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України», а також в інших офіційних друкованих виданнях та друкованих засобах масової інформації, визначених законом [60]. Нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані Мін'юстом України, публікуються в офіційних друкованих виданнях [41].

Проявом форми реалізації принципу транспарентності у діяльності МОВ, є створення електронного урядування.

Електронна послуга характеризується такими ознаками: 1) є результатом публічно-владної діяльності вповноважених суб'єктів, яка реалізується за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій; 2) надається за заявою фізичної та юридичної особи, поданої в електронній

формі через онлайн-сервіси Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг; 3) спрямована на юридичне оформлення та / або створення умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи; 4) викликає виникнення, зміну або припинення правовідносин між фізичними та юридичними особами та органами публічно-владних повноважень [61, с. 197].

В Україні створено Єдиний державний портал адміністративних послуг Постановою КМУ від 03 січня 2013 р. № 1313 та затверджено Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг [62].

Уряд затвердив постанову «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг» та відповідне Положення. Єдиний веб-портал державних послуг «Дія» передбачає наступне: можливість отримання публічних послуг, подання звернень, скарг, петицій громадян; здійснення електронного листування з органами влади, проведення опитувань тощо; впровадження мобільного додатку «Дія»; користування особистим кабінетом та доступ до інформації з реєстрів; створення сучасного реєстру адміністративних послуг. Держателем порталу «Дія» є Мінцифри.

Отже, завдяки повній або частковій інтеграції послуг до онлайн-простору забезпечується оперативність, зручність, доступність, мобільність отримання послуги, а також мінімізується корупційний складник публічного управління, оскільки суб'єкт владних повноважень повністю або частково усувається від процесу прийняття рішення про надання чи відмову у наданні адміністративної послуги.

Наступний напрям реалізації принципу транспарентності – це розвиток відкритих даних.

Основними заходами є формування та розвиток інфраструктури відкритих даних на базі єдиного державного веб-порталу відкритих даних. Отриману у такий спосіб інформацію дозволяється використовувати та поширювати, що робить її головною цінністю проведення інформування

громадськості за принципом надання доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади у формі відкритих даних для особи запитувача. Було створено Єдиний державний веб-портал відкритих даних: <http://data.gov.ua/>.

Звідси випливає необхідність дотримання принципів постійного оприлюднення та регулярного оновлення наборів даних у формі відкритих даних, що становить суспільний інтерес, відповідає кращим світовим практикам, та принципу транспарентності у діяльності МОВ. Крім того, це стимулює розвиток на базі відкритих даних загальнодоступних проектів і сервісів (соціальних, громадських, медійних та комерційних), у тому числі у співпраці з органами влади, для підвищення відкритості та ефективності їх діяльності, надання якісних послуг та розвитку інноваційного бізнесу [53].

Наступний напрям реалізації принципу транспарентності – надання інформації за запитами на інформацію. За допомогою цієї інституції відбувається безпосередня участь громадянського суспільства у здійсненні принципу транспарентності через волевиявлення громадян на таке: подачу запиту, діяльність посадових осіб розглядати запити та надавати на них обґрунтовану відповідь по суті; забезпечення умов для роботи запитувачів з документами чи їх копіями; встановлення спрощеного порядку подання запиту на публічну інформацію; закріплення порядку розгляду запитів; надання права оскарження неправомірних дій та рішень органів виконавчої влади [136, с. 103]. Напрямами реалізації принципу транспарентності у роботі із ЗМІ є комунікативні стратегії [63, с. 60].

Висновки до розділу 2

Принцип транспарентності має певні особливості.

Поєднуючи базову основу теоретичної конструкції, категорія «принцип транспарентності» є складовою системи засад функціонування системи МОВ,

основою різних інформаційних процесів.

Важливість принципу транспарентності обумовлена формуванням інформаційно-комунікаційної стратегії функціонування МОВ.

Транспарентність як принцип формує уявлення суспільства та інших публічних інституцій про зміст та природу функціонування органу публічної адміністрації, його місця в системі органів влади, механізму та апарату держави.

Принцип транспарентності є практично єдиною передумовою для «фідбеку» про реальний стан речей в роботі МОВ. Тому його обсяг визначає рівень доступності та поінформованості суспільства про його досягнення та прорахунки.

До ознак, які характеризують саме поняття «транспарентність МОВ» слід віднести: довірчий, партнерський діалог між МОВ та громадянами; пріоритет принципу транспарентності над закритістю влади; транспарентність як складова верховенства права; своєчасний доступ до повної інформації МОВ; практичну можливість населення впливати на прийняття управлінських рішень; достовірність та цілісність інформації.

Отже, принцип транспарентності МОВ визначає базові стандарти та процес надання публічно-владними інституціями можливості громадянам мати вільний доступ до інформації про діяльність цих інституцій, впливати на прийняття їх управлінських рішень, а також формування партнерського діалогу між цими суб'єктами на засадах довіри, відкритості та прозорості.

Принцип транспарентності МОВ є вимогою функціонування цих органів, зміст та природа якого мвє враховувати призначення та місце цього органу в системі МОВ, баланс між публічною та конфіденційною інформацією, швидкість комунікативних можливостей і оперативність прийняття адміністративних рішень та співпраці з іншими публічними та неурядовими інституціями.

Принцип транспарентності МОВ – гарантія ефективної співпраці громадянського суспільства і влади, а також забезпечення контролю та

законності публічно-владної діяльності.

Особливості принципу транспарентності полягають в такому:

транспарентність є складовою системи засад функціонування системи МОВ, її внутрішньо-організаційних процесів і основою різних інформаційних процесів;

важливість принципу транспарентності обумовлена формуванням інформаційно-комунікаційної стратегії функціонування МОВ;

транспарентність формує уявлення суспільства та інших публічних інституцій про зміст та природу функціонування МОВ, його місця в системі органів влади;

принцип транспарентності є базовою передумовою для зворотного зв'язку про стан речей в роботі МОВ. Тому його обсяг визначає рівень доступності та поінформованості суспільства про його досягнення та прорахунки.

Принцип транспарентності – індикатор демократизму управлінських процесів і процедур, позасистемного контролю, а також зрілості стилю керівництва МОВ.

Залежно від закріплення у нормативно-правових актах форми реалізації принципу транспарентності у діяльності МОВ можна класифікувати на організаційні й правові. Під правовими формами здійснення принципу транспарентності у діяльності МОВ розуміють ті, що набувають відображення у нормативно-правових актах. Організаційними формами реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ є форми реалізації, прямо не закріпленні у нормативно-правових актах, але які можуть бути опосередковано відображені у них.

Зазначається, до правових форм реалізації принципу транспарентності у діяльності МОВ належать: по-перше, поінформованість громадянського суспільства; по-друге, електронне урядування; по-третє, висвітлення його діяльності у ЗМІ; по-четверте, залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень з метою забезпечення постійної взаємодії суспільства та

органів влади.

Зазначається, що до організаційних форм реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ належать: побудова політичного діалогу між представниками органів держави, ОМС та представниками громадськості; залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень з метою забезпечення постійної взаємодії суспільства та органів влади.

Визначено, що форми реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ на практиці реалізуються через конкретні напрями реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ.

Зазначається, що напрямами реалізації принципу транспарентності є закріплення на законодавчому рівні права на інформацію; розвиток електронних послуг; розвиток відкритих даних; надання інформації за запитами на інформацію. Визначено, що напрямами реалізації принципу транспарентності у роботі із засобами масової інформації є комунікативні стратегії.

РОЗДІЛ 3

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

3.1. Принцип транспарентності у діяльності місцевих органів влади: електронна транспарентність та цифровізація прозорості

Серед усіх гілок влади, діяльність органів виконавчої влади є найбільш наближеною до громадян. Ефективне державне управління не здатне створити нормальні умови для розвитку суспільства в цифрову епоху за умови його інформаційної «закритості». Громадськість, використовуючи сучасні електронні канали комунікації з органами публічної влади, бере участь у державотворчих процесах, здійснює контроль публічного управління та висвітлює корупційні прояви. Втім, сучасна транспарентність – це готовність не тільки до комунікації, але й до створення сучасної інформаційної інфраструктури та публічного інформаційного продукту, який сприятиме забезпеченню обізнаності громадського суспільства у сфері державно- управлінських процесів.

Впровадження електронних технологій в політику прозорості є складним технічним і юридичним завданням. Аналіз нормативних актів свідчить про початковий етап зародження реалізації принципу електронної транспарентності в органах виконавчої влади.

Незважаючи на те, що так званий основоположний інформаційний акт – Закон України «Про інформацію» – був прийнятий ще у 1992 році, з того часу до нього було внесено вже більше 15 змін. Натомість, Закон України «Про доступ до публічної інформації», метою якого є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації [43], прийнятий лише у 2011 році. І з того часу спостерігається посилення принципу транспарентності в роботі органів виконавчої влади за допомогою

інформатизації, цифровізації та діджиталізації. Черговим етапом удосконалення інституції транспарентності публічної влади є прийняття ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України» № 2260 від 11.10.2019 року, в напрямку розширення електронної форми комунікації між громадянами, ІГС та державними органами [64]. З урахуванням таких інновацій, феномен *електронної* транспарентності стає не доктринальним терміном, а практичною реальністю для кожного громадянина у його праві бути поінформованим про державницькі процеси.

Передумовами розвитку діджиталізації та електронізації прозорості в органах виконавчої влади є такі:

- збільшення обсягу електронних звернень;
- виконання міжнародних зобов'язань з інформаційно-правового розвитку, в тому числі у зв'язку з приєднанням до Міжнародної хартії відкритих даних;
- необхідність підвищення культури менеджменту даних в епоху інформаційної перенасиченості;
- посилення вимог до публічної підзвітності тощо.

Поряд з численними законодавчими змінами можна окреслити новий порядок комунікації органів виконавчої влади та громадян, обумовлений діджиталізацією державно-правових та політико-економічних процесів. Мова йде про електронізацію звернень. Якщо раніше увага законодавця була прикута до паперової складової функціонування МОВ, зокрема органів виконавчої влади, то станом на сьогодні їх транспарентний вектор діяльності трансформується у більш оптимізовану та зручну для населення складову.

Відсутність належної електронної форми взаємодії та – відповідно – відкритості органів виконавчої влади багатьма вітчизняними дослідниками розцінювалася як серйозна проблема. Так, за переконанням В.І. Цимбалюк і К.О. Кісілевич, важливо досягти прозорості усієї системи роботи щодо звернень громадян шляхом використання сучасних інформаційних технологій, серед яких надіслання звернень в електронній формі [65].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих питань державної служби та електронного документообігу» – з-поміж іншого – регламентовано внесення змін до ЗУ «Про звернення громадян», зокрема статтю 3 доповнено новою частиною, згідно з якою письмова форма документа – форма документа, яка передбачає фіксацію його змісту у паперовій або електронній формі (у тому числі в автоматичному режимі). Документ, складений в електронній формі, повинен відповідати вимогам законодавства.

Можна окреслити такі зміни до ЗУ «Про доступ до публічної інформації»:

– доповнено статтю 10² нормою, яка аналогічна тій, що закріплена в статті

3 ЗУ «Про звернення громадян», якою надано визначення письмової форми документа;

– виключено в статтю 19 право подавати запит на інформацію факсом;

– доповнено Закон нормою про необов'язковість застосування електронного цифрового підпису при надсиланні запиту на інформацію з використанням засобів електронного зв'язку;

– Закон доповнено частинами 3¹ та 4¹; за визначенням частини 3¹, запит на інформацію може бути складений як електронний документ із дотриманням вимог законодавства та надсилатися електронними засобами зв'язку»; частиною

4¹ регламентовано, що документ, який складений в електронній формі з дотриманням вимог законодавства, має однакову юридичну силу з документом в письмовій формі з власноручним підписом» [66].

Такі нормативно-правові конструкції дають підстави стверджувати, що Україна виходить на новий етап розвитку прозорості функціонування МОВ. Ці зміни створюють додаткові можливості та обумовлюють нові виклики як для громадського суспільства, так і для публічних адміністрацій.

Актуальність інтеграцій законодавчих ініціатив в реалізацію принципу

транспарентності обумовлюється насамперед підвищенням обсягу електронних форм взаємодії, що є закономірним в аспекті розвитку інформаційних технологій. З кожним днем обсяг звернень, надісланих до органів виконавчої влади електронною формою, збільшується у порівнянні із надсиланням звернень у паперовій формі.

Так, відповідно до інформації, розміщеної на сайті Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, протягом 2018 року до Міністерства надійшло 3369 звернень, з них:

- 1) поштою від громадян (у тому числі електронною поштою) – 1162;
- 2) за допомогою телефонного зв'язку – 11;
- 3) на особистому прийомі – 11;
- 4) через уповноважену особу – 17;
- 5) від Верховної Ради України – 15;
- 6) від Адміністрації Президента України – 37;
- 7) від Кабінету Міністрів України – 286;
- 8) через інші органи влади – 105;
- 9) від інших органів, установ та організацій – 1725, у тому числі від державної установи «Урядовий контактний центр» – 1714.

У той же час, Через рубрику «Електронне звернення», розміщеної на офіційному вебсайті Міністерства, надійшло 646 електронних звернень [67].

У Міністерстві внутрішніх справ України звітували, що за перше півріччя 2019 р. електронною поштою було отримано 2387 запитів на інформацію, що є найбільшою за обсягом серед інших форм звернення [68], та становить більше 60 % загального обсягу.

На офіційному вебсайті Міністерства екології та природних ресурсів України в розділі публічної інформації про роботу із зверненнями такий вид комунікації, як електронні повідомлення, не виноситься в окремий вид. Статистику з розгляду електронних повідомлень в Міністерстві екології та природних ресурсів України можливо вивчити виключно із щомісячних звітів. У Звіті про надходження та розгляд запитів на отримання публічної

інформації Міністерства екології та природних ресурсів України за вересень 2019 р.

вказано, що 80 % звернень надіслано електронною поштою. Схожа динаміка зберігалася протягом усього 2019-го.

У Міністерстві розвитку громад та територій України інформують, що за третій квартал 2019 р. електронною поштою надіслано звернень 184, поштою 70, на особистому прийомі, телефоном звернення не приймалися [69].

Електронна транспарентність органів виконавчої, без сумніву, потребує підвищення якості до даних, які публікуються для загального користування. Навідміну від паперової форми, електронні відомості розкривають широкий потенціал обробки даних, її подальшої візуалізації. Кінцевий інформаційний продукт обробки електронних даних є простим, зрозумілим та легкодоступним для різних соціальних верств населення та зацікавлених осіб.

Згідно з Законом України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана чи створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або інформація, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації [43].

Одним із сучасних видів публічної інформації є відкриті дані. У 2016-му році Україна приєдналася до Міжнародної хартії відкритих даних [70], таким чином декларуючи про те, що вона бере на себе зобов'язання з інтеграції відповідних зобов'язань в норми національного законодавства.

На виконання положень Міжнародної хартії відкритих даних в аспекті реалізації принципу прозорості Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 року № 900-р затверджено план дій з реалізації принципів Міжнародної хартії відкритих даних. Одним із актуальних напрямів в аспекті забезпечення громадської обізнаності є розвиток культури управління даними:

- 1) сприяння реалізації пілотних проектів з покращення управління даними в органах державної влади (аналіз, візуалізація тощо);
- 2) співпраця з громадськими організаціями щодо створення та популяризації візуалізацій, інструментів та аналітичних матеріалів на основі відкритих даних;
- 3) сприяння розвитку навичок використання відкритих даних громадськими організаціями;
- 4) організація проведення інформаційно-просвітницьких заходів для керівництва МОВ та органів місцевого самоврядування щодо можливих перспектив та переваг розвитку відкритих даних;
- 5) підготовка, рекомендації та сприяння організації навчання з управління даними в органах державної влади (аналіз, візуалізація тощо), використання даних для формування державної політики [71].

Заслуговує на увагу напрям «популяризація використання відкритих даних», що, зокрема, має на меті активізацію залучення громадськості до роботи з публічними даними в різноманітних цілях: розробка комунікаційної стратегії популяризації відкритих даних; організація проведення регулярних публічних заходів з питань розвитку відкритих даних для різних цільових аудиторій (громадськості, бізнесу, засобів масової інформації тощо); підготовка та поширення інформаційно-аналітичних та відеоматеріалів щодо популяризації відкритих даних; сприяння залучення засобів масової інформації до популяризації теми відкритих даних; ініціювання співпраці з Міністерством освіти і науки України та закладами освіти щодо включення питань відкритих даних, аналізу даних, журналістики даних до освітніх програм [71].

Відповідальним за реалізацію зазначених напрямів є Державне агентство з питань електронного урядування, центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Згідно з частиною 1 статті 10 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна

інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання [43].

Публічні відкриті дані – це не лише певна інформація, що знаходиться у вільному доступі, але й юридична та технічна відкритість, як зазначають М.С. Ковтун і Н.О. Хрякова. Юридична відкритість означає можливість отримувати дані на законних підставах, використовувати їх та поширювати відповідно до законодавства [72, с. 67]. При цьому, на відміну від електронних даних, які розміщуються на вебсайтах, відкриті дані публікуються у структурованому вигляді, що дає можливість не тільки їх перегляду, а й конвертації, обробки, вивантаження тощо.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» вимагає у розпорядників інформації, органів виконавчої влади надавати публічну інформацію у формі відкритих даних як на запит, так і оприлюднювати та регулярно оновлювати її на єдиному державному вебпорталі відкритих даних та на своїх вебсайтах [43]. Це означає цілковиту відкритість даних для їх вільного користування для усіх зацікавлених верств громадського суспільства.

Частиною 4 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» передбачається, що перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимоги до формату і структури таких наборів даних, періодичність їх оновлення – все це визначається Кабінетом Міністрів України. При цьому, до такого переліку Кабінет Міністрів України обов'язково включає інформацію, доступ до якої у формі відкритих даних передбачено законом [43]. На виконання зазначеної норми Кабінетом Міністрів України затверджено Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних від 21 жовтня 2015 року № 835. Важливим в даному випадку є пункт 1 цього Положення, яким передбачено принципи опублікування відкритих даних ОДВ: відкритість, оперативність і чіткість; доступність і використання; порівнянність та інтегрованість; покращене урядування і

залучення громадян; інклюзивний розвиток та інновації [73].

Пунктом 4 зазначеного Положення також встановлено, що набори даних завантажуються та регулярно оновлюються розпорядником інформації на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, розміщується у глобальній мережі Інтернет за адресою: <https://data.gov.ua/> [73].

Обов'язок публікувати набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, покладено на наступні органи виконавчої влади: Національне агентство України з питань державної служби; Міністерство юстиції України; Генеральну прокуратуру України; Міністерство внутрішніх справ; Міністерство фінансів України; Державну казначейську службу України; Державну регуляторну службу України; Національне агентство з питань запобігання корупції; Національне антикорупційне бюро; Державну фіскальну службу України; Міністерство охорони здоров'я; Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками; Міністерство енергетики та вугільної промисловості України; Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України; Міністерство освіти і науки України; Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти; Міністерство інфраструктури України; Державну авіаційну службу України; Державну службу України з безпеки на транспорті; Державне агентство автомобільних доріг України; Державну службу морського та річкового транспорту України; Міністерство соціальної політики України; Пенсійний фонд України; Державну службу України з питань праці; Державну службу зайнятості; Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України; Міністерство культури України; Державне агентство України з питань кіно; Міністерство молоді та спорту України; Міністерство енергетики та захисту довкілля України; Державну службу геології та надр України; Державну екологічну інспекцію України; Державне агентство водних ресурсів України; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України; Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та

захисту споживачів; Міністерство розвитку громад та територій України; Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру; Міністерство закордонних справ України; Адміністрацію Державного спецзв'язку України; Державну службу статистики України; Антимонопольний комітет України; Фонд державного майна України; Державну архітектурно-будівельну інспекцію України; Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення; Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку; Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національний банк України; Фонд гарантування вкладів фізичних осіб; Державну судову адміністрацію; Центральну виборчу комісію України; Державне агентство з питань електронного урядування України; Вищу раду правосуддя; Вищу кваліфікаційну комісію суддів України; Державне агентство України з управління зоною відчуження; місцеві держадміністрації та органи місцевого самоврядування; Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України [73]. Як видно із наведеного списку, не всі органи виконавчої влади зобов'язані публікувати публічну інформацію у формі відкритих даних. Тому не досить зрозуміло, за яким принципом Кабінетом Міністрів України встановлювалися конкретні набори даних для органів виконавчої влади різного рівня.

Порядком ведення Єдиного державного вебпорталу відкритих даних, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 року № 867, передбачено певний механізм ведення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних з метою забезпечення доступу до публічної інформації у формі відкритих даних та взаємодії з користувачами щодо відкритих даних, держателем якого є Державне агентство з питань електронного урядування [74].

Єдиний державний портал відкритих даних – це Інтернет-платформа, створення якої передбачено для масштабування транспарентності публічної влади.

Зазначений портал відкритих даних розкриває наступні інформаційні можливості транспарентності публічної інформації: пошук відомостей за ключовими словами у назві; встановлення класифікації та пошук даних за розпорядниками інформації, категоріями, популярністю, розміром та датою публікації; моніторинг статистики переглядів та завантажень наборів даних і прикладних програм на базі відкритих даних; реєстрація подій, що відбуваються на порталі і стосуються його безпеки; відстеження версійності наборів даних; застосування інструментів візуалізації даних; залучення інструментів завантаження наборів даних [74].

Пошук відкритих даних також можливо здійснювати за розпорядниками інформації, які на Порталі відкритих даних класифіковано на наступні групи органів виконавчої влади: міністерства; державні служби; державні агентства; державні інспекції; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; інші органи влади; національні комісії [75].

Окрім цього, зручним є пошук публічної інформації за ключовими словами та форматами даних.

Стан виконання різними відомствами вимог ЗУ «Про доступ до публічної інформації» в частині публікації відкритих даних неоднаковий. Наприклад, станом на кінець 2019 р. жодного набору даних не опублікувало Міністерство охорони здоров'я України. Натомість, позитивним є той факт, що публікують дата-сети також ті органи влади, які не відмічено в Положенні про набори даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835. Наприклад, Державна прикордонна служба України опублікувала наступні відкриті дані про свою діяльність, що стосується:

- організаційної структури Державної прикордонної служба України;
- оплати публічних закупівель;

- звітів про роботу щодо звернень громадян;
- звіту про використання бюджетних коштів Державної прикордонної служби України [76].

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів опублікувало дані щодо бюджетного запиту, переліку звітів Агентства з розшуку та менеджменту активів, у тому числі річні звіти, звіти щодо задовольняння запитів на інформацію, паспорт бюджетної програми на 2019 р., звіт про виконання паспорта бюджетної програми станом на 1 січня 2019 р. [77].

Черговим кроком в удосконаленні механізму публічного адміністрування у сфері відкритих даних є внесення змін до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних від 21 жовтня 2015 р. № 835 шляхом доповнення його Порядком щорічної оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, затвердженому Постановою КМУ від 17 квітня 2019 р. № 409. Суть аудиту публікації відкритих даних, згідно з зазначеним вище Порядком, полягає у наступному: щороку – до 1 березня року, що настає за роком оцінки, – розпорядники інформації надсилають Державному агентству з питань електронного урядування заповнену картку оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних, яка складається з розділів: політика відкритих даних; потенціал обробки та аналізу відкритих даних; якість відкритих даних; залучення користувачів до системи оприлюднення відкритих даних; вплив відкритих даних [73].

Забезпечення обізнаності – квінтесенція існування принципу прозорості в діяльності органів виконавчої влади. Якщо розглядати принцип прозорості як процес, то його природа фактично полягає у передачі інформації від виробника до споживача. Виробник (він же – розпорядник) – орган виконавчої влади, а споживач – громадське

суспільство. Принципово важливим є усвідомлення того, що шлях публічної інформації від виробника до споживача має бути не тільки швидким але і простим. Ідея трансформації публічної інформації до рівня інформаційного продукту полягає в наступному: сегментування аудиторії, якій адресується публічна інформація; завершеність та логічність публічної інформації; зрозумілість, обґрунтованість, наявність висновків.

У результаті формування інформаційного продукту зацікавленість у публічній інформації буде зростати, а її інформативність матиме ширше коло споживача.

За таким підходом, оцінка механізму реалізації принципу транспарентності формується уявленням про так звану інформаційну обізнаність.

3.2. Співпраця місцевих органів влади з неурядовими інституціями у питаннях розвитку відкритості

Питання відкритості публічної влади – вагомий принцип її належної діяльності. Ця засада складає групу положень, визнаних на міжнародному рівні. Відповідні положення викладено у декількох міжнародних стандартів, зокрема статті 19 Загальної декларації прав людини [80], положеннях статей 6, 8 та 10 Конвенції Ради Європи «Про захист прав людини та основоположних свобод» [81], Конвенції ООН «Про доступ до інформації, участі громадськості в процесі вироблення рішень та доступі до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля» [82], Рекомендації Ради Європи N R(81)19 «Про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів» [83] та інших.

Положення про первинну роль держави у визначенні пріоритетів суспільного розвитку у сучасних концепціях лібералізму нівелює цей постулат. Так, згідно зі статтею 3 Конституції України, зміст і спрямованість

держави складають права і свободи людей. На відміну від держави, громадянське суспільство будується на принципі самоврядності, воно захищено традиціями, звичаями, моральними та правовими нормами від прямого втручання з боку держави. Громадянське суспільство захищає себе від опіки та регламентації державної влади [78, с. 22].

Сукупність державних політик, що передбачають відкритість публічного управління істотно доповнює принцип взаємодії у розбудові прозорості та підзвітності з ІГС. Так, 26–27 червня 2000 р. у Варшаві під час міжурядової зустрічі «До спільноти демократій», було підписано декларацію підтримки цивільного (громадянського) суспільства, включаючи жіночі організації, неурядові організації, трудові та бізнес-асоціації, а також незалежні засоби масової інформації в процесі здійснення ними своїх демократичних прав [84, с. 2]. В рамках сесії Генеральної Асамблеї ООН 20 вересня 2011 р. вісім країн-засновниць (Бразилія, Сполучені Штати Америки, Індонезія, Мексика, Норвегія, Філіппіни, Південно-Африканська Республіка, Сполучене Королівство) започаткували міжнародну ініціативу «Партнерство “Відкритий Уряд”», яка сприяє загальним питанням посилення доступу до публічної інформації, взаємодії влади з громадськістю при формуванні та втіленні в життя державної політики [85]. Сьогодні до цієї концепції приєднались близько 80 країн світу.

Отже, питання розвитку підходів відкритості та прозорості державної політики нерозривно пов'язані з активною участю у цьому процесі громадян та їх об'єднань. Нова форма суспільної організації потребує нових підходів, форм і методів її діяльності [86].

Інформаційна відкритість влади підвищує соціальну відповідальність, ефективність, якість управління та підзвітність МОВ, покращує умови для реалізації особистих, соціальних і громадянських прав людей на доступ до інформації про суспільство і державу; сприяє поліпшенню можливостей громадян для участі в суспільно-політичному житті, підвищенню їхньої політичної та правової культури. Тому зусилля неурядових організацій та

інших представників громадянського суспільства, спрямовані на реалізацію права громадян на отримання інформації й онлайн- послуг від органів виконавчої влади, повинні зробити істотний внесок у розширення механізмів інформаційної відкритості в Україні [87, с. 12–14].

Розглянемо існуючі наукові підходи до участі громадськості у публічному управлінні у взаємодії з інститутами державної влади.

Питання розгляду неурядових організацій як суб'єктів адміністративно- правових відносин розкривав А. Галай [78, с. 18]. На його погляд, вони ці організації є суб'єктами адміністративного права та беруть участь у публічному управлінні, тому що: виражають інтереси інших суб'єктів (громадян та інших фізичних осіб); долучаються до виконання державних функцій (передусім – до реалізації прав людини і правозахист, освіта, наукові дослідження); активно взаємодіють та забезпечують контроль за діяльністю органів публічного управління, насамперед – органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, однак, перебувають також під загальним контролем з боку держави [78, с. 18].

Характеризуючи взаємодію державних інституцій з громадськістю, А. Галай класифікував напрями співпраці окремо для органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також, погоджуючись з іншим дослідником – В.Є. Сороковським, визначив численні переваги та деякі недоліки від впровадження цих форм співпраці у різних державних органах. Так, на їхній погляд, органи державної виконавчої влади при побудові співпраці з неурядовими організаціями у сфері розвитку відкритості зможуть добитися такого:

- зниження соціально-економічної напруги на територіях, особливо сільських;
 - зменшення соціальної та психологічної залежності людей від пільг, дотацій та інших форм соціального патронажу;
 - розвитку демократизації та місцевого самоврядування [88, с. 61].
- ОМС та місцеві громади отримують можливості:

- вдосконалення механізму планування з врахуванням інтересів населення та місцевих пріоритетів;
- встановлення сталої взаємодії з населенням та конструктивного підходу до розв'язання конфліктів та суперечностей;
- використання систематизованої інформації про соціальну та економічну ситуацію в регіоні;
- модернізації та будівництва нових об'єктів соціально-економічної інфраструктури за допомогою додаткових капіталовкладень з боку населення [88, с. 60].

Проектом «Проміс», який втілюється за підтримки Канадського уряду, розроблено інтегровану модель відкритого врядування [89, с. 2–4], що передбачає активну підзвітність органів влади та місцевого самоврядування, тобто відкритість, чесність та прозорість їхньої діяльності. Це передбачає прозорість і відкритість процедур прийняття рішень із залученням усіх зацікавлених сторін та оприлюднення того, яким чином міськими активами управляють від імені громадян. Прозорість та відкритість процедур прийняття рішень вимагає участі громадян протягом усього циклу – від початку процесу розробки політики і рішень ОМС до їхнього ухвалення з постійним широким інформуванням громади. Розробники моделі відкритого врядування пропонують використовувати такі інструменти: присутність громадян на засіданнях органів влади; прийом громадян; оприлюднення нормативних актів; звітування перед громадськістю через ЗМІ та інтернет-медіа; громадський аудит рішень; державні та муніципальні кодекси етики; відкриті закупівлі і тендерні процедури; відкрите звітування про використання бюджетних коштів; оприлюднення доходів і видатків службовців ОМС та членів їхніх сімей [89, с. 2–4].

Серед недоліків співпраці з громадськістю у зазначених та інших численних джерелах, а також із наших власних спостережень можна назвати такі: зменшення швидкості прийняття рішень, елемент непрофесіоналізму громадськості, на відміну від принципу професійності державної служби,

несхильність громадськості до комплексного вивчення питання та підняття ситуативних аспектів (наприклад, питання прав людини), що не спрямовані на головні цілі державної та місцевої політики. З сучасних проявів впливу громадськості на рішення та дії органів публічної влади можна додати можливість зловживати громадською участю, коли громадські інституції можуть де-факто «вербуватися» опозиційними фракціями та окремими політичними силами для зривання ухвалення важливих рішень, існування громадських інституцій з ультра-спрямованими поглядами, що суперечать виваженій державній політиці.

Участь громадськості – невід’ємний постулат реалізації публічної влади і підтримка громадськості, незалежно від рівня: загальнодержавного, регіонального чи місцевого, а також обов’язковий елемент легітимізації та ефективності рішень державного апарату. По-друге, зазначені слабкі сторони діяльності громадських інституцій щодо впливу на ухвалювані рішення державних органів та їхню діяльність є усвідомлене зло, яке компенсується численними позитивними факторами.

У зв’язку з наведеним пропонуємо відобразити принцип відкритості та взаємодії з громадськістю у ключових нормативно-правових актах щодо діяльності органів виконавчої влади та МС. Пропонуємо такі зміни та доповнення.

1. У Конституції України уточнити та пов’язати зміст прав на свободу об’єднання з участю в управлінні державними справами, що викладені у статтях 36–38 Конституції. Зокрема, поточна редакція недостатньо формулює діяльність громадських об’єднань як інструмент участі громадян у вирішенні питань державної політики, які впливають на практику діяльності центральних та місцевих органів публічного управління. Прямої редакції такого важливого принципу ми не наважимося формулювати самостійно, вважаючи, що зміни до Конституції України мають пропонуватись системно утвореним колегіальним робочим колективом.

2. У Законі України «Про МС» пропонуємо:

– доповнити статтю 3 новою частиною 3 такого змісту: «Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні реалізується безпосередньо та з використанням інструментарію діяльності об'єднань громадян, які виражають їхні інтереси»;

– замінити абзац 3 частини 1 статті 4 принцип «гласності» принципом «відкритості та взаємодії з громадськістю»;

додати у зазначеному законі групу статей, які розкривають зміст принципів, викладених у статті 4; зокрема, запропонований принцип відкритості та взаємодії з громадськістю рекомендуємо викласти у такій редакції – «органи місцевого самоврядування діють прозоро, широко висвітлюють власні рішення та результати діяльності, вживають заходів громадського обговорення при ухваленні рішень та громадської участі у їхній реалізації. ОМС вживають додаткових заходів взаємодії зі спеціалізованими та правозахисними громадськими об'єднаннями при виробленні місцевої політики та моніторингу її реалізації». Наступним аспектом, що має вагоме значення при розкритті співпраці неурядових організацій з органами влади є форми такої діяльності.

У спеціалізованому джерелі [90] щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні участь громадськості в публічному управлінні об'єднана у дві групи залежно від того, у яких напрямках державної політики беруть участь громадські інституції. Основними авторами цієї праці, замовленої представництвом ОБСЄ, виступили Любов Паливода, Олександр Вінніков та Тетяна Потопальська. Отже, на їхній погляд, недержавні інституції співпрацюють з державними органами у таких галузях.

1) співпраця в соціально-економічному розвитку: участь у виконанні державних цільових програм; надання соціальних послуг; соціальне підприємництво;

2) співпраця у формуванні та реалізації державної політики: доступ до публічної інформації; проведення публічних консультацій,

громадської експертизи, громадського моніторингу; діяльність консультативно-дорадчих органів.

Вказані напрями соціально-економічного розвитку (перша класифікаційна група) можуть втілюватися в життя у реалізації форм другої класифікаційної групи. Наприклад, беручи участь у наданні соціальних послуг, неурядові організації виступають на публічних консультаціях, тобто зазначені дві групи взаємодії держави та неурядових організацій – взаємозалежні та застосовуються у комплексі.

Ще один погляд на коло відносин і взаємодії державної влади та громадськості запропоновано Н.П. Гаєвою. Вона складає систему форм взаємовпливу неурядових організацій на державні, а також зворотніх впливів держави на громадські інституції. До форм, за допомогою яких громадські об'єднання впливають на формування та функціонування МОВ, зазначеною авторкою, можна віднести: 1) участь у виборах та формуванні МОВ; 2) залучення до правотворчості; 3) задоволення інформаційного запиту про діяльність органів виконавчої влади; 4) громадський контроль [91, с. 135].

Звернувшись до напрацювань А.О. Галая у аспекті форм співпраці неурядових організацій з органами влади, бачимо також проведену диференціацію напрямів та форм співпраці. Зробити власні висновки нам дозволило вивчення практики діяльності непідприємницьких громадських організацій України, проведене опитування недержавних організацій України та пострадянських країн, а також документи державного рівня, які діяли на той час передусім Концепція сприяння органів виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [92].

Система форм взаємодії.

1. Участь ІГС в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів.
2. Здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання проблем, які мають важливе суспільне значення.
3. Надання ІГС соціальних послуг населенню щодо виконання завдань

та функцій держави.

4. Утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, робочих груп.

Співпраця щодо підготовки кадрів.

5. Одержання ОДВ інформації, зібраної недержавними інституціями.

6. Виконання спільних проектів [78, с. 138–139].

Виходячи з того, що автор щодо сприяння розвитку громадянського суспільства покладається на законодавство, яке вже втратило чинність, спробуємо провести перевірку адекватності сьогоднішньому зроблених ним висновків.

Так, Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства 2007 року [92] було скасовано у 2012 році. Проте, така актуальна сфера, природно, не може залишитись без урегулювання

– сьогодні, натомість, існує акт вищого рівня з аналогічним предметом урегулювання: Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [93]. Це акт Президента України, щодо якого щорічно ухвалюється план заходів Кабінетом Міністрів України, хоча останній із знайдених нами планів передбачає заходи на 2018-й рік та датується травнем 2018 року. На наш погляд, це свідчить про відхід на задній план у числі пріоритетів органів виконавчої влади цього питання, про що свідчить і зміст цього плану, що налічує лише 12 пунктів досить несистемного типу.

Тим не менше, аналіз самої Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки дозволяє виокремити у її складі певні форми взаємодії влади з інституціями громадськості.

1. Забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення:

- проведення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів;
- ініціювання та проведення місцевих референдумів;
- реалізація права на мирні зібрання;
- проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання;
- організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізація інших форм демократії участі;
- проведення на рівні органів місцевого самоврядування публічних консультацій з громадськістю;
- громадські експертизи;
- обов'язкові публічні консультації у процесі підготовки проектів Державного бюджету України та місцевих бюджетів;
- електронні петиції [93].

2. Стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України:

- закупівлі соціальних та інших суспільно значущих послуг через соціальне замовлення та забезпечення рівного доступу організацій громадянського суспільства та бюджетних установ до надання соціальних та інших суспільно значущих послуг за рахунок бюджетних коштів, надання в такому випадку права користуватися державним та комунальним майном на пільгових засадах;
- соціальне підприємництво на пільгових умовах;
- залучення організацій громадянського суспільства до оцінки потреб громадян у соціальних та інших суспільно значущих послугах [93].

3. Створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці:

- доступу громадськості до консультацій та правової допомоги (у тому числі безоплатної) з питань порядку створення і діяльності організацій громадянського суспільства;

- моніторингу та оцінки розпорядниками бюджетних коштів програм і проектів, які виконуються організаціями громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів;
- звітності організацій громадянського суспільства, які отримують державну фінансову підтримку;
- запобігання і протидії шахрайству та іншим зловживанням у сфері надання благодійної допомоги;
- стимулювання волонтерської діяльності;
- розширення сфер застосування державно-приватного партнерства за участю організацій громадянського суспільства;
- включення до навчальних програм загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладів курсів і тем з питань розвитку громадянського суспільства;
- підготовки в системі вищої та післядипломної освіти фахівців з менеджменту неурядових організацій;
- надання методичної, консультативної та організаційної допомоги органам державної влади, органам місцевого самоврядування з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства;
- проведення просвітницьких заходів та соціальної реклами з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства;
- стимулювання наукових досліджень, публікацій та просвітницьких заходів у сфері розвитку громадянського суспільства і міжсекторальної співпраці [93].

Як ми вже зауважували вище, зазначене широке і детальне коло форм і заходів взаємодії державних органів з неурядовими організаціями дійсно спрямоване на розбудову принципу прозорості та відкритості діяльності держави.

Достатнім є групування їх за принципом «від загального до

конкретного» та визначення метою такої співпраці вплив на державну, регіональну та місцеву політику і практику їх реалізації.

Коло форм співпраці влади з неурядовими організаціями полягає у наступному переліку форм і заходів.

1. Участь у публічному управлінні (форми демократії участі або науково- експертної громадської діяльності).

2. Здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання суспільних проблем.

3. Надання ІГС соціальних послуг, здійснення соціального підприємництва та спільних проектів на виконання завдань та функцій держави та місцевого самоврядування.

4. Співпраця щодо підготовки державних службовців та громадських активістів з питань спільної діяльності.

Розкриваючи зміст цих форм у діяльності громадських об'єднань і органів влади, розпочнемо з групи форм, що у останніх дослідженнях називаються «формами демократії участі».

Демократія участі (інші близькі назви, з якими її досить часто плутають – пряма, партисипаторна демократія) – група способів, за допомогою яких люди безпосередньо впливають на рішення органів влади. У межах цього дослідження ми не складаємо за потребу детально розкрити положення демократії участі, адже це питання складне та багатопланове. Зазначимо лише, що фундаментальна роль демократії участі полягає не в тому, щоб замінити собою представницьку демократію, засновану на засадах поділу влади, багатопартійної системи та вільних виборів, а, скоріше, у тому, щоб доповнити її та в такий спосіб зробити її більш функціональною [94].

Погоджуємось із І.П. Ковалевичем, що у відкритому суспільстві слід повніше враховувати громадську думку, контроль як канали зворотного зв'язку в системі державного управління, використовувати інформаційний масив для вироблення та прийняття найбільш обґрунтованих та ефективних управлінських рішень. Зворотний зв'язок є важливою моделлю спілкування з громадськістю, а значить, і вивчення думки про дії влади. Це повинно

реалізуватися місцевими органами влади шляхом опитування, анкетування, громадських слухань, розгляду звернень громадян, зустрічей з громадськістю [95].

Демократія участі виконує декілька важливих функцій:

- надає громадянам можливість залучатися до політичного життя на регулярній основі, а не тільки в ході виборів, і створює необхідні для цього умови;

- створює платформу, за допомогою якої громадяни захищають свої законні інтереси і, таким чином, беруть участь у розвитку динамічного демократичного суспільства;

- робить діяльність МОВ прозорішою і ближчою до виборців;

- сприяє підвищенню якості затвердженої державної політики та її безупинній, безперешкодній реалізації [94].

Формами демократії участі, на наш погляд, є консультації з громадськістю щодо розробки нормативно-правових актів, громадські слухання, адвокація важливих ініціатив, громадська експертиза, участь у громадських радах. По-іншому ми називаємо ці форми науково-експертною громадською діяльністю, оскільки при розробці нормативно-правових актів та громадській експертизі використовується багато інструментів наукових досліджень, а громадські експерти широко представлені провідними науковцями.

У кожній з них в Україні склалася досить розвинута практика, як і чимало способів зловживання своїми правами з боку громадськості, так само, як із зловживання залученням громадськості з боку органів влади.

Так, одним із яскравих прикладів участі громадських інституцій у розробці і створенні нормативно-правових актів є громадська коаліція «Реанімаційний пакет реформ», що створилася після Революції Гідності у 2014 р. та за 5 років роботи впровадила більше 40 реформ за 18 напрямками [96].

Оцінка актуального стану тільки лиш законопроектів дозволяє

побачити на час написання підрозділу близько 300 проектів законів, розроблених за участю експертних груп Реанімаційного пакету реформ [381].

Звичайними формами взаємодії цієї громадської коаліції з органами влади є комунікація з народними депутатами та центральними органами влади при розробці їхнього змісту.

Іншими прикладами ефективної участі неурядових організацій у розробці нормативно-правових актів є формування програмних документів типу концепцій чи доктрин. За результатами цих документів, до формування яких долучаються експерти громадськості, формується рамкове поле, за яке складніше вийти державному апарату при їх впровадженні. Таким показовим прикладом є Національна стратегія з прав людини, яка була розроблена у 2015 р. та прийнята указом Президента України [98]. До її розробки долучалось широке коло громадських об'єднань, серед яких варто згадати Українську Гельсінську спілку з прав людини, Харківську правозахисну групу, Центр політико-правових реформ та багато інших.

Розробка законопроектів у діяльності громадських організацій зазвичай супроводжується адвокаційною роботою щодо їхнього прийняття та впровадження. Активні громадські об'єднання демонструючи чимало прикладів адвокації (цивілізованої форми лобізму) законодавчих ініціатив. Як позитивний приклад можна згадати групу адвокаційних кампаній Центру протидії корупції, які ,найчастіше межують з епатажем і підкреслено публічні [99], або Українську Гельсінську спілку з прав людини, що практикує більшою мірою громадські експертні обговорення з органами влади [100].

Вплив на реформу децентралізації шляхом розробки та просуванні ініціатив нормативного рівня здійснює, наприклад, Асоціація міст України, до числа інтересів якої входить постановка цілей та повноважень, служба у органах місцевого самоврядування, бюджетний процес та соціальні ініціативи на місцевому рівні. Приклади її діяльності у цьому напрямі можна побачити на її сайті [101–102].

Характеризуючи питання здійснення контрольної функції, відмітимо,

що цедіяльність взаємна. Громадський контроль спрямований на визначення правомірності прийнятих державою рішень та їх ефективності, на противагу йому держава обмежено контролює додержання недержавними інституціями вимог законодавства [78, с. 138].

Здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання суспільних проблем проводиться через інституційну мережу різноманітних громадських рад, комісій, робочих груп тощо.

Слід відмітити, що громадський контроль вже перестає бути малоусвідомленою практикою, що здійснюється інтуїтивно. Розробляються методології, практикуються експертне супроводження від дослідницьких центрів громадського сектору і міжнародних організацій [103, с. 23–25].

Як приклад ефективного громадського моніторингу, який здійснюється спільно із органами влади, можна навести програму діяльності Української Гельсінської спілки з прав людини, що здійснюється спільно із Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Ця програма називається Місцевий індекс прав людини та передбачає виставлення бальної та відсоткової оцінки зусиллям місцевої влади з забезпечення прав людини у кожному напрямові оцінювання. Для цього проводиться аналіз відкритих джерел, опрацьовуються місцеві програми, системні заходи, отримуються розгорнуті пояснення відповідальних працівників органів місцевого самоврядування в режимі доступу до публічної інформації. Кожний бальний показник засновується на чітких видимих і зрозумілих доказах з поясненням результату моніторинговою командою. За результатами кожного моніторингу місцева влада має перелік рекомендацій до покращення власної діяльності [104, с. 103–104].

Слабкою стороною громадських моніторинрів все ще залишається їхній обмежений вплив на органи влади в частині реалізації рекомендацій моніторинрів. Тому на цьому рівні актуальним є застосування механізмів громадської експертизи, яка встановлює певне коло обов'язків для органу влади щодо впровадження напрацьованих пропозицій: 1) розміщення цих

пропозицій на вебсайті органу влади; 2) розгляд рекомендацій та висновків на засіданні керівного органу за участю представників інституту громадянського суспільства; 3) затвердження за результатами розгляду експертних пропозицій планів заходів, спрямованих на їх реалізацію; 4) надання неурядовій організації, що проводила громадську експертизу, письмової відповідь про результати розгляду експертних пропозицій з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації та/або на власному вебсайті [105].

Для реагування на неналежне забезпечення громадського моніторингу та експертизи з боку державної влади підтримуємо пропозиції передбачення юридичної відповідальності винних осіб «за необґрунтовану відмову у забезпеченні проведення громадського моніторингу, громадської експертизи, а також інше порушення законодавства про взаємодію державного органу з громадськими інституціями, вчинене з вини посадової особи органу виконавчої влади або місцевого самоврядування». Відповідний склад правопорушення А.О. Галай пропонує внести до Кодексу України про адміністративні правопорушення у главі про порушення встановленого порядку управління [78, с. 226; 390].

Розкриваючи наступний напрям взаємодії органів влади та неурядових організацій, варто відмітити, що надання ІГС соціальних послуг, здійснення соціального підприємництва та спільних проєктів на виконання завдань та функцій держави та місцевого самоврядування є досить новою практикою, що поки все ще мало впроваджена у практичну діяльність.

Ефективним прикладом існуючих впроваджень у цьому напрямі називають соціальне замовлення і конкурси проєктів для неурядових неприбуткових організацій. Їх ефективність заснована на нормативному урегулюванні. Так, з моменту затвердження ЗУ «Про МС» регіональні та місцеві владні структури одержали можливість залучати позабюджетні кошти і ресурси на виконання пріоритетних соціальних програм. Згідно зі статтею 13 ЗУ «Про соціальні послуги», у разі залучення позабюджетних

коштів до фінансування соціальних послуг, які надають недержавні суб'єкти чи фізичні особи, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, на конкурсній основі укладають із суб'єктами, що надають послуги, договір щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості їх надання. Місцеві органи виконавчої влади, ОМС – як одна з задіяних у співробітництві сторін – здійснюють контроль за цільовим використанням бюджетних коштів та якістю надання послуг [107, с. 36].

Прикладами ефективного впровадження державно-громадського партнерства у сфері надання соціальних послуг та соціального підприємництва можна навести громадські бюджети міст. Так, на час проведення цього дослідження подібну ініціативу впровадили не лише обласні центри, але і чимало інших міст та об'єднаних територіальних громад. У найбільших містах до обговорення і голосування за соціальні проекти долучаються сотні тисяч місцевих мешканців [79].

Водночас, інструментарій замовлення органами влади (передусім місцевої) соціальних послуг від неурядових організацій залишається значною мірою декларативним і недостатньо впровадженим.

Окремий вид взаємодії влади та неурядових організацій складає співпраця щодо підготовки державних службовців та громадських активістів з питань спільної діяльності. Адже принцип кооперації у вирішенні питань суспільного значення активно проявився останніми роками, і як державні службовці, так і громадські активісти часто налаштовані конфронтаційно один до одного.

Тому ініціативи спільного навчання, взаємного інформування і просвіти – особливо актуальні сьогодні. Безумовно, довгострокова стратегія партнерства визначених структур влади та інституцій третього сектору завжди спирається на систему різних за характером та призначенням механізмів їх взаємодії. Більш того, один і той самий механізм, використаний у різних контекстах діяльності, може забезпечувати, скажімо, поінформування лідерів молодіжних громадських об'єднань (як круглий стіл),

а може сприяти одержанню думок щодо якихось аспектів молодіжної політики, її законодавчого та ресурсного забезпечення [107, с. 39–40].

Останніми роками зростає кількість спільних навчальних заходів для представників влади та громадськості. За нашими дослідженнями, найактивніше такі навчання впроваджуються на рівні місцевого самоврядування. Позитивну практику, як спільне навчання працівників органів влади та спеціалізованої громадськості варто активніше впроваджувати на рівні галузевих та функціональних напрямів діяльності центральних органів виконавчої влади.

Висновки до розділу 3

Проаналізовано специфіку реалізації принципу транспарентності в МОВ в частині використання новітніх засобів інформаційного менеджменту: подання електронних звернень та публічних електронних запитів; публікація відкритих даних; підвищення якості інформаційних продуктів.

Проведення дослідження співпраці органів влади і неурядових організацій з метою розвитку відкритості дозволило дійти такої системи висновків.

1. Розглядаючи зазначені положення про позитивні і негативні приклади співпраці органів публічної влади та неурядових організацій, ми в цілому погоджуємось з поглядами широкого кола науковців та практиків, однак додаємо дві ключові тези, що дозволяють системніше поглянути на це питання.

По-перше, тривалий час питання впливу громадськості на публічну владу не мало однозначного розуміння неприпустимості діяльності органів публічного управління без громадської участі. Принцип відкритості розглядався як важливий, проте не висувався як рівноцінний поряд із принципами верховенства права і законності, професіоналізму та

компетентності тощо. Сьогодні ж участь громадськості – невід’ємний постулат реалізації публічної влади і підтримка громадськості, незалежно від рівня: загальнодержавного, регіонального чи місцевого, – є обов’язковим елементом легітимізації та ефективності рішень державного апарату.

По-друге, зазначені слабкі сторони діяльності громадських інституцій щодо впливу на ухвалювані рішення державних органів та їхню діяльність – усвідомлене зло, яке компенсується численними позитивними факторами. З метою посилення якості та професійності громадського впливу і взаємодії з неурядовими організаціями державі, так само, як і, власне, громадському сектору, варто вживати системних заходів посилення професійності та компетентності спеціалізованої громадськості.

2. У зв’язку із наведеним пропонуємо відобразити принцип відкритості та взаємодії з громадськістю у ключових нормативно-правових актах щодо діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування:

У Конституції України уточнити та пов’язати зміст прав на свободу об’єднання та участь в управлінні державними справами, що викладені у статтях 36–38 Конституції. Зокрема, поточна редакція недостатньо формулює діяльність громадських об’єднань як інструмент участі громадян у вирішенні питань державної політики, впливові на практику діяльності центральних та місцевих органів публічного управління. Прямої редакції такого важливого принципу ми не наважимося надати самостійно, вважаючи що зміни до Конституції України мають пропонуватись системно, утвореним колегіальним робочим колективом. У Законі України «Про МС»:

- доповнити статтю 3 новою частиною 3 такого змісту: «Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні реалізується безпосередньо та з використанням інструментарію діяльності об’єднань громадян, які виражають їхні інтереси»;

- замінити у абзаці 3 частини 1 статті 4 принцип «гласності» принципом «відкритості та взаємодії з громадськістю»;

- додати у зазначеному законі групу статей, які розкривають зміст

принципів, викладених у статті 4. Зокрема, запропонований принцип відкритості та взаємодії з громадськістю пропонується викласти у такій редакції: «Органи місцевого самоврядування діють прозоро, широко висвітлюють власні рішення та результати діяльності, вживають заходів громадського обговорення при ухваленні рішень та громадської участі у їхній реалізації. ОМС вживають додаткових заходів взаємодії із спеціалізованими та правозахисними громадськими об'єднаннями при виробленні місцевої політики та моніторингу її реалізації».

2. Коло форм співпраці влади з неурядовими організаціями полягає у такому переліку форм і заходів:

- участь у публічному управлінні (форми демократії участі або науково-експертної громадської діяльності);
- здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання суспільних проблем;
- надання ІГС соціальних послуг, здійснення соціального підприємництва та спільних проектів на виконання завдань та функцій держави та місцевого самоврядування;
- співпраця щодо підготовки державних службовців та громадських активістів з питань спільної діяльності.
- Демократія участі (інші близькі назви, з якими її досить часто плутають пряма, партисипаторна демократія) – група способів, за допомогою яких люди безпосередньо впливають на рішення органів влади.

Демократія участі зупиняється на стадії прийняття рішень, коли включаються елементи громадського контролю.

Формами демократії участі є консультації з громадськістю щодо розробки нормативно-правових актів, громадська експертиза, громадські слухання, адвокація важливих ініціатив, участь у громадських радах.

2. Характеризуючи питання здійснення контрольної функції, відмітимо, що це діяльність взаємна, у ній одночасно зацікавлені та здійснюють і органи влади, і неурядові організації.

Громадський контроль вже перестає бути малоусвідомленою

практикою, що здійснюється інтуїтивно. Розробляються методології, практикуються експертне супроводження від дослідницьких центрів громадського сектору і міжнародних організацій. Здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання суспільних проблем проводиться через інституційну мережу різноманітних громадських рад, комісій, робочих груп, тощо. Слабкою стороною громадських моніторинрів все ще залишається обмежений вплив на органи влади в частині реалізації рекомендацій моніторинрів. Тому на цьому рівні актуальним є застосування механізмів громадської експертизи, що встановлює певне коло обов'язків для органу влади щодо впровадження напрацьованих пропозицій.

3. Надання ІГС соціальних послуг, здійснення соціального підприємництва та спільних проєктів на виконання завдань та функцій держави та місцевого самоврядування є досить новою практикою, яка поки все ще мало впроваджена у практичну діяльність. Прикладами ефективного впровадження державно-громадського партнерства у сфері надання соціальних послуг та соціального підприємництва можна навести громадські бюджети міст. Так, на час проведення цього дослідження подібну ініціативу впровадили не лише обласні центри, але і чимало інших міст та об'єднаних територіальних громад. Водночас, інструментарій замовлення органами влади, передусім місцевої, соціальних послуг від неурядових організацій залишається значною мірою декларативним і недостатньо впровадженим. Позитивну практику, як спільне навчання працівників органів влади та спеціалізованої громадськості, варто активніше впроваджувати на рівні галузевих та функціональних напрямів діяльності центральних органів виконавчої влади.

ВИСНОВКИ

Принцип транспарентності МОВ має розглядатись як квінтесенція базових, основоположних стандартів, які є основою функціонування цих органів в частині формування, упорядкування, постійної підтримки й розвитку їх комунікативних можливостей для створення режиму відкритості та прозорості, запобігання зловживанням та корупційним явищам з боку публічних службовців, покращення сервісності, а також покращення іміджу і контролю з боку громадськості.

1. Принцип транспарентності МОВ – обов’язкова вимога функціонування цих органів, зміст та природа якого повинна враховувати призначення та місце цього органу в системі органів влади, баланс між публічною та конфіденціальною інформацією, швидкість комунікативних можливостей, а відповідно – оперативність прийняття адміністративних рішень та співпраці з іншими публічними та неурядовими інституціями.

2. Ключове значення принципу транспарентності МОВ розкривається крізь призму функціонального змісту конкретно взятого органу публічної адміністрації. Це означає, що обсяг комунікативної можливості та потреби в різних публічно-владних інституціях є різними (наприклад, рівень транспарентності Міністерства охорони здоров’я України суттєво відрізняється від відкритості будь-якого з правоохоронних органів). Проте, на фоні цього слід вказати на існування базових стандартів транспарентної діяльності, які є обов’язковими для усіх без виключення органів публічного управління.

3. Принцип транспарентності МОВ – гарантія ефективної співпраці громадянського суспільства і влади, а також забезпечення контролю та законності публічно-владної діяльності.

Транспарентність публічної адміністрації повинна забезпечити якісний комунікативний ефект при здійсненні публічного адміністрування в певній сфері. Зважаючи на важливість базової категорії системи МОВ, а також

враховуючи аналіз попередніх напрацювань, під останніми ми розуміємо систему органів, що наділені публічно-владними функціями та повноваженнями, здійснюють організаційно-розпорядчу та адміністративно-управлінську діяльність в різних публічних сферах з метою забезпечення стабільного функціонування держави, її сталого розвитку на засадах пріоритету дотримання прав і свобод людини, верховенства права та інших демократичних цінностей. У такому контексті транспарентність є забезпечувальним елементом, засадою, що стає поряд із демократичними інструментами, які створюють передумови партнерства влади і громадян, а також формує світоглядні орієнтири суспільства та держави у їх взаємозв'язку.

4. Особливості принципу транспарентності полягають в наступному.

Поєднуючи базову основу теоретичної конструкції категорії «принцип», транспарентність є складовою системи засад функціонування системи МОВ, її внутрішньо-організаційних процесів, а також основою різних інформаційних процесів.

Важливість принципу транспарентності обумовлена формуванням інформаційно-комунікаційної стратегії функціонування органу публічної адміністрації.

Транспарентність – як принцип – формує уявлення суспільства та інших публічних інституцій про зміст та природу функціонування органу публічної адміністрації, його місця в системі органів влади, механізму та апарату держави.

Принцип транспарентності є практично єдиною передумовою для «фідбеку» про реальний стан речей в роботі органу публічної адміністрації. Тому його обсяг визначає рівень доступності та поінформованості суспільства про його досягнення та прорахунки.

Принцип транспарентності – індикатор демократизму управлінських процесів і процедур, позасистемного контролю, а також зрілості та розвинутості стилю керівництва органом публічного управління.

5. З'ясування питання адміністративно-правового регулювання в контексті реалізації принципу транспарентності необхідне для формування якісної надбудови для розуміння самого правового (або адміністративно-правового) забезпечення цього принципу та його реалізації.

Під адміністративно-правовим регулюванням (забезпеченням) принципу транспарентності слід розуміти систему нормативно-правових актів, в яких закріплюється дана засада на рівні окремої норми і яка визначає її як один із стандартів організації та функціонування МОВ в частині формування, упорядкування, постійної підтримки і розвитку їх комунікативних можливостей для створення режиму відкритості та прозорості, запобігання зловживанням ті корупційним явищам з боку публічних службовців, поліпшення сервісності, а також покращення іміджу і контролю з боку громадськості.

Ознаками цього регулювання є такі його властивості:

– транспарентність знаходить своє відображення на рівні норми або інституту статусного закону або нормативно-правового документу, що урегулює правовий статус та характер повноважень органу в системі інших базових засад;

– транспарентність не завжди закріплюється на рівні закону, проте її введення до системи принципів свідчить про намір гарантувати відкритість та прозорість в діяльності органу публічного управління;

– призначення правового регулювання принципу транспарентності полягає у створенні системи гарантій для імперативного виконання транспарентних вимог;

– специфіка правового регулювання принципу полягає в його статичності та наступному впливі на процеси, що відбуваються під час роботи органу влади у частині необхідності поширювати інформацію, а не її приховування.

6. Поряд із загальним адміністративно-правовим регулюванням, питання транспарентності прямо обумовлені та корелюються з

інформаційним законодавством, адже воно комплексно регулює різноманітні питання інформаційних процесів, відносин, інформатизації тощо, які, в свою чергу, закладені в зміст транспарентності. Традиційно питання транспарентності напряду пов'язане з правовим забезпеченням інформаційних процесів. Як правило такий підхід повністю охоплюється категорією інформаційного законодавства, що для нашого дослідження не зовсім відображає усі сторони принципу транспарентності.

Слід узагальнити та констатувати, що Конституція України не містить пригадування про транспарентність як принцип діяльності МОВ, обмежуючись даними про інформаційний компонент прав людини та громадянина, який кореспондує відповідні обов'язки цих органів щодо необхідності їхнього дотримання та забезпечення реалізації. Поряд із цим, положення Конституції України є базовими для побудови органів влади, основні положення про що повинні бути закріплені у статусних законах.

Пропонуємо доповнити ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» окремим розділом «Транспарентність органів місцевого самоврядування».

Імплементація подібних норм має сприяти посиленню ефективності інформаційної роботи в МОВ, забезпечити широке залучення можливостей громадянського суспільства, сформувати додаткові гарантії транспарентних процесів в досліджуваних органах.

Закон України «Про інформацію» встановлює передумови і закріплює засаду транспарентності як обов'язкову для функціонування органів публічного управління, а головне – як частини інформаційної політики держави. Завдяки означеному закону питання транспарентної діяльності набули, з одного боку, інформаційного змісту, з іншого, – стали нормативно-зобов'язуючими для суб'єктів владних повноважень і вимогою до їхньої організації та функціонування.

– Природно, що законодавство, яке регулює інформаційну сферу є досить розгалуженим і для питання транспарентності – базовим, адже транспарентність як засада та стан – обов'язково передбачає та допускає

використання інформації, інформаційних ресурсів, інформаційних процесів тощо. При цьому сама по собі система інформаційного законодавства передбачає врегулювання досить різнопланового комплексу відносин, що мають різну природу, але об'єднані існуванням спільної ознаки – інформації як об'єкта, предмета чи змісту діяльності. що інформаційне законодавство, яке може становити основу для правового регулювання засади транспарентності в цілому та характеризуватися крізь призму ще багатьох нормативно-правових актів законодавчого та підзаконного рівнів.

7. Запропоновано визначення форми реалізації принципу транспарентності у діяльності МОВ, під якою розуміють зовнішній прояв змісту принципу транспарентності, який розкриває його внутрішню структуру й організацію.

Визначено, що залежно від закріплення у нормативно-правових актах форми реалізації принципу транспарентності у діяльності МОВ можна класифікувати на організаційні й правові. Під правовими формами здійснення принципу транспарентності у діяльності МОВ, розуміють ті, що набувають виразу у нормативно-правових актах. Організаційними формами реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ є форми реалізації, прямо не закріпленні у нормативно-правових актах, але які можуть бути опосередковано відображені у них.

8. Зазначається, що до правових форм реалізації принципу транспарентності у діяльності МОВ належать такі: по-перше, поінформованість громадянського суспільства; по-друге, електронне урядування; по-третє, висвітлення її діяльності у засобах масової інформації; по-четверте, залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень з метою забезпечення постійної взаємодії суспільства та органів влади.

Під поняттям «електронне урядування» будемо розуміти форму організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності та транспарентності діяльності МОВ з використанням інформаційних технологій

для створення держави, діяльність якої направлена на задоволення інтересів громадян доступними способами.

Зазначається, що до організаційних форм реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ належать: побудова політичного діалогу між представниками органів держави та органів місцевого самоврядування та представниками громадськості; залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень з метою забезпечення постійної взаємодії суспільства та органів влади.

Визначено, що форми реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ на практиці реалізуються через конкретні напрями реалізації принципу транспарентності в діяльності МОВ.

Наголошується, що напрямами реалізації принципу транспарентності є закріплення на законодавчому рівні права на інформацію; покращення електронних послуг; розвиток відкритих даних; надання інформації за запитами на інформацію. Визначено, що напрямами реалізації принципу транспарентності у роботі із засобами масової інформації є комунікативні стратегії.

9. Поняття «електронна послуга» являє собою послугу, що повністю або частково надається за допомогою онлайн-сервісів, направлена на встановлення, зміну або скасування правовідносин та здійснюється вповноваженими на те органами.

Визначено ознаки електронної послуги: 1) є результатом публічно-владної діяльності вповноважених суб'єктів, яка реалізується за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій; 2) надається за заявою фізичної та юридичної особи в електронній формі через онлайн-сервіси Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг; 3) спрямована на юридичне оформлення та / або створення умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи; 4) викликає виникнення, зміну або припинення правовідносин між фізичними та юридичними особами та органами публічно-владних повноважень.

Первинним елементом положень про транспарентність публічної влади є право на доступ до інформації, що складає суспільний інтерес. Це право сукупно засновується на таких засадах, як надання доступу до персональної інформації, що зберігається урядовими структурами на запит належної особи; загального принципу відкритості та прозорості у діяльності органів публічної влади; уважного і повного розгляду звернень осіб до урядових структур; захисту прав вільної преси у доступі до урядових джерел та інформаційних розслідуваннях; додаткових гарантій для антикорупційних розслідувань та обмеження цього права винятково із потреб національної безпеки та обороноздатності, специфічні особливості впровадження свободи доступу до публічної інформації були відображені у законодавстві: як, наприклад, дозвіл особам отримувати власні дані, що зберігаються урядовими установами та приватними організаціями; оприлюднення повної інформації щодо стану здоров'я та довкілля тощо.

10. Серед елементів розвитку транспарентності на високому (проактивному) рівні є право на участь мешканців громад у місцевій політиці та отримання можливості залучити державне (муніципальне) фінансування на втілення власних ініціатив. Такий підхід зазвичай називається «відкритий бюджет» (в Україні – «громадський бюджет»).

Останніми роками інструментарій громадського бюджетного процесу практикується вже у великій кількості територіальних громад. Це – ще одна тенденція у впровадженні принципу транспарентності у діяльності публічної адміністрації: її прояви мають досить широке коло форм і методів, що поширені як на загальнодержавному рівні у діяльності центральних органів виконавчої влади, так і на місцевому – передусім у діяльності органів місцевого самоврядування.

1. Розглядаючи зазначені положення про позитивні і негативні приклади співпраці органів публічної влади та неурядових організацій, ми в цілому погоджуємось з поглядами широкого кола науковців та практиків, однак додаємо дві ключові тези, що дозволяють системніше поглянути на це

питання.

По-перше, тривалий час питання впливу громадськості на публічну владу не мало однозначного розуміння неприпустимості діяльності органів публічного управління без громадської участі. Принцип відкритості розглядався як важливий, проте не висувався як рівноцінний поряд із принципами верховенства права і законності, професіоналізму і компетентності тощо. Сьогодні участь громадськості – невід’ємний постулат реалізації публічної влади і підтримка громадськості, незалежно від рівня: загальнодержавного, регіонального чи місцевого, а також обов’язковий елемент легітимізації та ефективності рішень державного апарату.

По-друге, зазначені слабкі сторони діяльності громадських інституцій щодо впливу на ухвалювані рішення державних органів та їхню діяльність – усвідомлене зло, яке компенсується численними позитивними факторами. З метою посилення якості та професійності громадського впливу і взаємодії з неурядовими організаціями державі – як, власне, і громадському сектору – варто вживати системних заходів посилення професійності та компетентності спеціалізованої громадськості.

У зв’язку із наведеним пропонуємо відобразити принцип відкритості і взаємодії з громадськістю у ключових нормативно-правових актах щодо діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування:

Вважаємо за доцільне систематизувати організаційно-правові основи забезпечення участі неурядових організацій у публічному управлінні шляхом прийняття спеціального закону, у якому слід відпрацювати мету, зміст та форми впливу та взаємодії із органами влади, охарактеризувати загальні питання гарантування взаємодії із громадськістю з боку представників державного апарату, а також юридичної відповідальності за неналежне забезпечення форм громадської участі.

11. Метою співпраці органів влади з неурядовими організаціями визначаємо вплив на державну, регіональну та місцеву політику і практику їх реалізації.

12. Демократія участі (інші близькі назви, з якими її досить часто плутають пряма, партисипаторна демократія) – група способів, за допомогою яких люди безпосередньо впливають на рішення органів влади.

Демократія участі зупиняється на стадії прийняття рішень, коли включаються елементи громадського контролю.

Формами демократії участі є консультації з громадськістю щодо розробки нормативно-правових актів, громадські слухання, адвокація важливих ініціатив, громадська експертиза, участь у громадських радах.

13. Характеризуючи питання здійснення контрольної функції, відмітимо, що це діяльність взаємна, у ній одночасно зацікавлені та здійснюють і органи влади, і неурядові організації.

Громадський контроль вже перестає бути малоусвідомленою практикою, що здійснюється інтуїтивно. Розробляються методології, практикуються експертне супроводження від дослідницьких центрів громадського сектору і міжнародних організацій.

Здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання суспільних проблем проводиться через інституційну мережу різноманітних громадських рад, комісій, робочих груп, тощо.

Слабкою стороною громадських моніторинрів все ще залишається їхній обмежений вплив на органи влади в частині реалізації рекомендацій моніторинрів. Тому актуальним є застосування механізмів громадської експертизи, яка встановлює певне коло обов'язків для органу влади щодо впровадження напрацьованих пропозицій.

14. Надання ІГС соціальних послуг, здійснення соціального підприємництва та спільних проектів на виконання завдань та функцій держави та місцевого самоврядування – досить нова практика, яка все ще мало впроваджена у практичну діяльність.

Прикладами ефективного впровадження державно-громадського партнерства у сфері надання соціальних послуг та соціального підприємництва можна навести громадські бюджети міст. Так, на час

проведення цього дослідження подібну ініціативу впровадили не лише обласні центри, але і чимало інших міст та територіальних громад.

Водночас, інструментарій замовлення органами влади, передусім місцевої, соціальних послуг від неурядових організацій залишається значною мірою декларативним і недостатньо впровадженим.

15. Останніми роками зростає кількість спільних навчальних заходів для представників влади та громадськості. За нашими дослідженнями, найактивніше такі навчання впроваджуються на рівні місцевого самоврядування.

Ми вважаємо, що таку позитивну практику, як спільне навчання працівників органів влади та спеціалізованої громадськості, варто активніше впроваджувати на рівні галузевих та функціональних напрямів діяльності центральних органів виконавчої влади.