

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління
та національної безпеки
Кафедра економічної теорії,
інтелектуальної власності та публічного
управління

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

ПАЗЮК АЛІНА СЕРГІЇВНА
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК: 35.072.2 (477)
(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ТА
ПРОЗОРОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр
кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело

А. С. ПАЗЮК

(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи:

ЗАХАРІНА Оксана Володимирівна

(прізвище, ім'я, по батькові)

кандидат економічних наук, доцент

(науковий ступінь, вчене звання)

Висновок кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

за результатами попереднього захисту: ПАЗЮК Аліна Сергіївна допущена до захисту

Протокол засідання кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління № _____ від « _____ » грудня 2022 р.

Завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

к.е.н., професор
(науковий ступінь, вчене звання)

_____ (підпис)

Валентина ЯКОБЧУК
(власне ім'я та прізвище)

« _____ » грудня 2022 р.

Результати захисту кваліфікаційної роботи

Здобувач вищої освіти ПАЗЮК Аліна Сергіївна захистила
(прізвище ,ім'я, по батькові)

кваліфікаційну роботу з оцінкою:

сума балів за 100-бальною шкалою _____

за шкалою ECTS _____

за національною шкалою _____

Секретар ЕК

_____ - _____
(науковий ступінь, вчене звання)

_____ (підпис)

Настасія ПУГАЧОВА
(власне ім'я та прізвище)

АНОТАЦІЯ

ПАЗЮК А. С. Механізми забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Поліський національний університет, Житомир, 2022.

В кваліфікаційній роботі представлено теоретичне узагальнення і науково-прикладне забезпечення механізмів відкритості та прозорості органів публічної влади, а також охарактеризовані перспективні напрями удосконалення даних процесів.

Проаналізовано основні рівні відкритості та прозорості органів публічного управління, розкриті основні їх елементи та принципи. Досліджено доступ громадськості до публічної інформації в Україні.

Ідентифіковано переваги відкритості та прозорості влади у побудові демократичного суспільства та визначені заходи щодо підвищення відкритості та прозорості органів публічної влади.

Ключові слова: публічне управління, органи публічної влади, відкритість, прозорість, доступ до інформації, відкриті дані, транспарентність, публічна інформація, участь громадськості.

SUMMARY

PAZYUK A. Mechanisms for ensuring openness and transparency of public authorities. – Manuscript qualification work.

Qualification work on obtaining the Master's Degree, specialty 281 "Public Administration". – Polissya National University, Zhytomyr, 2022.

The qualification paper presents a theoretical generalization and scientific and applied support of the mechanisms of openness and transparency of public authorities, as well as characterized promising directions for improving these processes.

The main levels of openness and transparency of public administration bodies are analyzed, their main elements and principles are revealed. The public's access to public information in Ukraine was investigated.

The advantages of openness and transparency of government in building a democratic society have been identified, and measures to increase the openness and transparency of public authorities have been identified.

Key words: public administration, public authorities, openness, transparency, access to information, open data, transparency, public information, public participation.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	7
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	14
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	22
ВИСНОВКИ	29
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	31
ДОДАТКИ	35

ВСТУП

Актуальність теми. Ефективна взаємодія між суспільством та публічною владою є необхідною умовою забезпечення стійкості соціально-економічного розвитку та вироблення оптимальних управлінських рішень. Інституційною основою такої взаємодії є механізми зворотного зв'язку, що постійно діють, законодавчо закріплені та є гарантованими каналами за допомогою яких суспільство може не лише отримувати інформацію про діяльність владних структур, але ставати повноцінним учасником процесу публічного управління як на стадії прийняття рішень, так і на стадії їх реалізації, моніторингу та контролю.

Регламентация використання відкритості та прозорості органів публічної влади встановлена в публічному управлінні для багатьох управлінських процедур. Однак системна робота щодо їх впровадження в управління розпочалася у період формування структур «відкритого уряду». З цією метою були створені умови для просування відкритості та прозорості на державному та місцевому рівнях, запроваджені нові механізми відкритості. Використання цих заходів дозволяє підвищити якість управління органів публічної влади за рахунок зростання ефективності взаємодії владних структур державного та місцевого рівня з громадськістю у ході ухвалення управлінських рішень, своєчасно реагувати на динамічні зміни соціальних та економічних процесів.

Вирішенню проблем участі громади в публічному управлінні присвячені праці зарубіжних учених Даля Р., Зиммермана Дж., Ледюка Л., Токвіля А., Фергюсона А., Вельцеля К. та ін. Серед вітчизняних науковців питання відкритості та прозорості органів публічної влади досліджують Балабанова Л., Ковтун Ю., Дмитренко Е., Нестерович В., Ткач І., Зайчук О., Корнієнко Н., Королько В., Чумиков А., Нікітін В., Сентер О. та інші науковці.

Метою кваліфікаційної роботи є теоретико-методологічне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади.

Для досягнення мети визначені наступні *завдання*:

- розкрити теоретичні засади забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади;
- проаналізувати сучасні механізми забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади;
- окреслити перспективні напрями забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади.

Об'єктом дослідження є процес забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади.

Предметом дослідження є теоретико-методологічні, методичні і прикладні аспекти механізму забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади.

При написанні кваліфікаційної роботи використовувались наступні *методи дослідження*: логічний метод – для дослідження сучасного становища відкритості та прозорості органів публічної влади; абстрактно-логічний – для теоретичного узагальнення й формування висновків; системний підхід – для визначення ключових напрямів забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади в публічному управлінні України.

Практичне значення отриманих результатів дослідження полягає у визначенні перспективних орієнтирів процесу забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади.

Перелік публікацій. Результати дослідження апробовані на науково-практичних конференціях «Студентські наукові читання 2022» (Житомир, 2022 р.) [17, 18] та на Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій 100-річному ювілею Поліського національного університету (Житомир, 2022 р.) [13] (Додаток А).

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел з 31 найменування, додатків. Загальний обсяг кваліфікаційної роботи складає 32 сторінки та містить 7 рисунків і 1 таблицю.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

«Відкритий уряд», або «відкрите публічне управління» – система принципів та механізмів організації діяльності органів публічної влади, заснована на визнанні того, що інформаційні технології та нові засоби комунікації значною мірою ускладнили соціальні процеси та потребують впровадження сучасних технологій взаємодії інститутів держави та суспільства. Інтенсивність інформаційних обмінів у суспільстві вимагає від системи публічного управління значно більшої відкритості з метою підвищення якості життя, забезпечення сталого розвитку та конкурентоспроможності країни [3].

У сучасному світі інформація стає найважливішим і найціннішим ресурсом. У тому числі ресурсом органів публічної влади. Практика показує, що вона може бути «обмінена» на підвищення якості життя та підтримку громадянського суспільства, на довіру інвесторів та економічне зростання, на експертні знання, на легітимність та ефективність системи управління в цілому. Переконані, що відкритість та прозорість є дієвою відповіддю на безліч питань, з якими стикається влада та суспільство. Це сучасна модель управління, заснована на принципах та механізмах залучення громадян у розробку та контроль управлінських рішень, полегшення взаємодії громадян з державними інститутами, прозорості та зрозумілості роботи уряду.

Звідси і виникає відомий комплекс принципів та механізмів, які прийнято поєднувати під назвою «відкритий уряд»:

- «відкриті дані» та створення на їх базі соціальних сервісів та додатків;
- прозорість діяльності та підзвітність громадянам органів публічної влади;
- інформаційна відкритість;

- розширення можливостей та форм участі громадян в управлінні, залучення громадських інститутів, громадян та експертів у розробку, прийняття та контроль управлінських рішень, а також виконання окремих державних функцій;

- підвищення якості та доступності державних послуг, розвиток взаємодії органів публічної влади та громадян на основі сучасних інформаційних технологій тощо [15].

У науковій літературі під відкритістю та прозорістю діяльності органів публічної влади розуміють можливість отримання інформації всіма суб'єктами (громадянське суспільство, бізнес) про діяльність органів публічної влади та прийняті ними рішення. Цей підхід ототожнює поняття відкритості органу публічної влади з поняттям інформаційної відкритості [6].

До основних функціональних завдань політики держави в забезпеченні відкритості та прозорості органів публічної влади можна віднести:

- забезпечення відкритого інформаційного обслуговування населення на основі розвитку масового інформаційного обміну та комунікацій;
- інформаційне забезпечення діяльності системи органів державної влади та місцевого самоврядування;
- забезпечення відкритої інформаційної взаємодії громадянського суспільства та влади, включаючи державну та місцеву;
- модернізацію інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури;
- розвиток інформаційних, телекомунікаційних технологій;
- ефективне формування та використання національних інформаційних ресурсів та забезпечення широкого, вільного доступу до них;
- створення необхідної нормативної правової бази побудови інформаційного суспільства [7].

Результатом виконання даних завдань має стати зміцнення взаємодії влади та суспільства у напрямі підвищення якості прийнятих рішень та ефективності роботи державного апарату в цілому. Реалізацію зазначених ініціатив слід бачити у тісному взаємозв'язку з підвищенням якості життя

громадян та формуванням нового типу культури взаємодії, що ґрунтується на пошуку компромісу та взаємовигідних рішень.

Більшість учених схильні вважати, що відкритість та прозорість влади виникає і зміцнюється завдяки множині факторів, серед яких зазначається, зокрема, наявність серед населення попиту на неї. При цьому відкритість та прозорість органів публічної влади відноситься до основних вимог демократичної політичної системи світу [11].

В науковій літературі виділяють три основні рівні відкритості та прозорості органів публічної влади:

1. Відкритий доступом до соціально-політичної інформації. Інформаційна відкритість визначається як можливість одержання відомостей про діяльність органів публічної влади за допомогою гарантованого доступу до носіїв інформації, на яких фіксуються рішення, що стосуються вирішення суспільно важливих питань.

2. Доступність не тільки до інформації як такої, а й доступ до процесу прийняття управлінських рішень, їх причин та передбачуваних результатів. Таке знання необхідне для реалізації відповідальності тих, хто безпосередньо приймає управлінські рішення у сфері суспільних інтересів. Цей глибший рівень відкритості значною мірою обумовлений першим, тобто вільним доступом до інформації з діяльності органів публічної влади.

3. Відкритість процесу прийняття рішень для участі представників громадянського суспільства (неурядових та невлadних груп). Саме в цьому полягає феномен демократичної участі та народовладдя. У даному випадку важливий вплив має висока політична культура населення, а також потреби населення брати участь у прийнятті даних рішень [4].

Таким чином, під *відкритістю та прозорістю органів публічної влади* пропонуємо розуміти *систему принципів, механізмів та інструментів організації публічного управління на основі розвитку форм участі громадян в управлінні, прозорості та підзвітності діяльності органів публічної влади, а також широкого використання сучасних інформаційних технологій та нових*

засобів комунікації у здійсненні взаємодії публічних органів влади з громадянами.

Впровадження механізмів відкритості та прозорості в органах публічної влади забезпечить максимальну доступність громадян до інформації про діяльність органів влади у зручній та зрозумілій формі, а також:

- полегшить взаємодію суспільства та влади;
- надасть зрозумілості державним діям та прийнятим рішенням;
- підвищить якість та доступність публічних послуг;
- допоможе в боротьбі з корупцією;
- підвищить якість управління національними ресурсами на користь подальшого сталого розвитку економіки держави;
- сприятиме у пошуку і знаходженні принципово нових рішень для вирішення соціальних і економічних питань, що виникають через залучення у вироблення та прийняття рішень громадськості, експертів та інститутів громадянського суспільства;
- просуватиме технології та інновації, насамперед у соціальній сфері та публічному управлінні;
- сприятиме зростанню довіри населення до влади та взаєморозуміння, забезпеченню соціальної стабільності, стійкого розвитку, підвищення якості життя та соціально-економічне зростання в цілому [22].

Ґрунтуючись на аналізі законодавства, а також на вивченні наукової літератури з відкритих джерел, можна виділити наступні шляхи отримання інформації громадянами про діяльність владних структур:

- оприлюднення (опублікування) інформації у виданнях та на сайтах відповідних органів влади;
- розміщення інформації в інформаційно-телекомунікаційних мережах (у тому числі у мережі Internet);
- розміщення інформації у суспільно доступних місцях (на стендах, дошках оголошень тощо);
- ознайомлення із документами публічних органів влади;

- присутність на засіданнях публічних органів влади;
- надання інформації на запит.

Відповідно до принципів доступу до інформації про діяльність публічних органів влади повинні бути:

- загальнодоступність та відкритість інформації;
- забезпечення безпеки особистості, суспільства та держави;
- інформування громадян щодо діяльності органів публічної влади;
- законність пошуку, отримання та передачі інформації;
- надання достовірної інформації;
- захист права на інформацію тощо [18].

Однією з умов забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади є свобода доступу до публічної інформації для громадян. Вектор цієї роботи задається, по-перше, запитами суспільства на інформацію про діяльність органів публічної влади, що пов'язане безпосередньо з уявленнями про основні функції системи публічного управління та параметрами оцінки громадянами її ефективності. А по-друге, арсеналом каналів та форматів подання інформації. І одним з таких каналів є система відкритих урядових даних [30].

Відкриті дані – це інформація, що накопичується органами державної влади та місцевого самоврядування, що розміщується у вигляді масивів (наборів) даних у відкритому доступі в мережі Internet на умовах вільного отримання, використання та розповсюдження. Це можуть бути як дані про діяльність органів влади (наприклад, інформація про державні послуги, соціальні субсидії, публічні послуги, бюджетні витрати, державні закупівлі, реєстри, діяльність судів або структурних підрозділів урядів та ін.), так і будь-яка соціально важлива інформація, яка акумулюється органами публічної влади (наприклад, дані екологічного моніторингу локальної території, дані про систему охорони здоров'я, освіти, ЖКГ, рівень злочинності тощо). Розкриттю підлягають всі дані, які не становлять державну таємницю [9].

Органи державної та муніципальної влади відповідають за якість, повноту, достовірність, справжність та актуальність даних, що публікуються.

Водночас, споживачами відкритих даних стають громадяни, розробники програмних засобів, комерційні компанії, наукові, експертні та цивільні організації. Відкриті дані повинні використовуватися для створення «суспільного блага» – надання громаді якісних та необхідних інформаційних продуктів, сервісів та додатків [24].

Стандарти інформаційної відкритості та прозорості можуть визначати вимоги до надання інформації органами публічної влади заявникам (склад, оперативність, формат тощо), принципи публічності урядовців (частоту та проблематику особистих зустрічей із громадянами та громадськими групами, інтерв'ю, виступів та ін.), принципи роботи прес-служби, стандарти ведення прийому громадян [12]. Стандарти описують рекомендовані вимоги до публічної звітності органів публічної влади та посадовців про свою діяльність, включаючи не лише звітність перед громадою, а й опублікування її короткої версії у доступному для громадян форматі.

Заходи щодо підвищення відкритості та прозорості органів публічної влади включають також [16]:

- забезпечення прямої трансляції засідань урядів, судових інстанцій та сесій відповідних органів влади по телебаченню та у мережі Internet, публікація їх рішень у друкованих ЗМІ;
- створення та наповнення публічною інформацією сайтів органів влади;
- підготовка та поширення наочних роздаткових матеріалів, соціальна реклама, особисті зустрічі, довідкова робота та організація зворотного зв'язку;
- використання інфографіки, застосування інтерактивних форматів тощо.

Отже, підсумовуючи вище зазначене відмітимо, що застосування механізмів відкритості та прозорості органами публічної влади у своїй діяльності формує довіру громадян до системи публічного управління загалом.

Водночас розміщення відкритих даних сприяє підвищенню прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування і відповідає вимогам суспільства, руху до реалізації в Україні концепцій «відкритого уряду» та «електронної демократії».

РОЗДІЛ 2.

СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Ефективність реалізації механізму відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади залежить не від кількості використаних інформаційних технологій та обсягу інформації, що надається у відкритий доступ, а переважно від їх результату та користі, які отримують громадяни і сама держава. Водночас, між поняттями «прозорість» та «відкритість» розуміємо певну відмінність. Так, поняття «прозорість» передбачає доступність рішень ухвалених державним органом для ознайомлення та оцінки громадян і безпосередньо пов'язана з підзвітністю органів публічної влади перед суспільством, а «відкритість» – це орієнтованість на максимальну участь всього суспільства в публічному управлінні [19]. Таким чином, термін «прозорість органів публічної влади» є складовою поняття «відкритість органів влади», оскільки лише в умовах їхньої тісної взаємодії досягається необхідний рівень довіри приватних інститутів, населення та влади.

В свою чергу, відкритість діяльності органів публічної влади включає: інформаційну відкритість, прозорість (транспарентність), а також канали та кошти соціального контролю, що, зрештою, посилює можливість суспільства впливати на всі процеси управління (рис. 2.1). Відмітимо, що однією з основних характеристик поняття «відкритість діяльності органів публічної влади» є її комунікативний характер, тобто наявність тісного зв'язку влади та суспільства, що ґрунтується на взаємодії та впливі один на одного.

Основні умови забезпечення відкритості діяльності органів публічної влади включають: наявність комп'ютерної техніки та доступного для громадян інформаційного каналу; наявність інформаційних ресурсів державних структур у відкритому доступі; підтримання належного рівня інформаційної та комп'ютерної грамотності громадян; організацію та проведення скоординованих заходів органів публічної влади у рамках єдиної державної

політики; забезпечення високого рівня професійної підготовки державних службовців у галузі інформаційно-комунікаційних технологій [21].

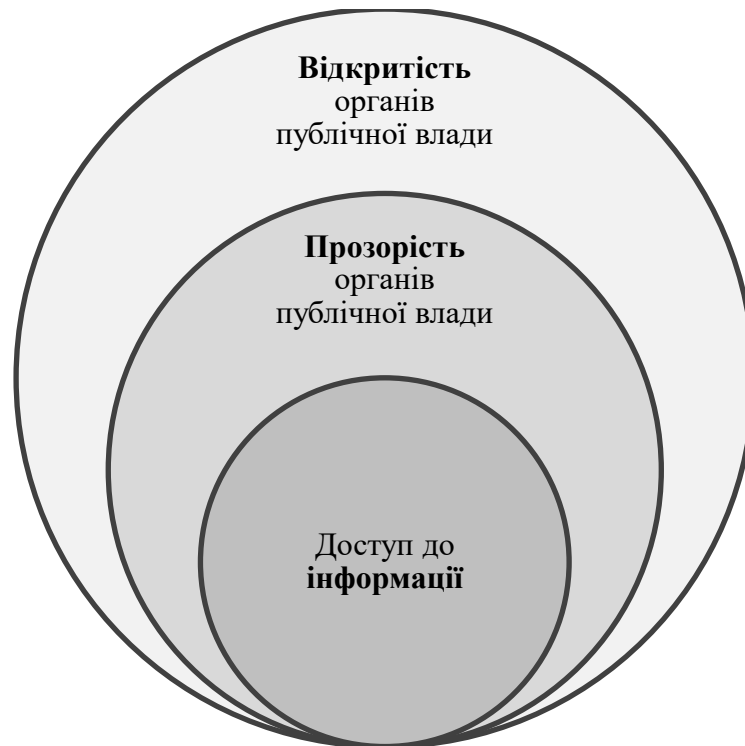


Рис. 2.1. Основні елементи відкритості органів публічної влади

Джерело: дослідження автора.

Відкритість та прозорість діяльності органів публічної влади забезпечує:

- впровадження інноваційних технологій у систему взаємодії влади, ЗМІ, громадянського суспільства;
- знаходження консенсусу інтересів ЗМІ – суспільства – влади, що є головним у стабілізації публічного управління;
- зростання рівня довіри до органів публічної влади з боку громадськості, приватного сектора;
- нівелювання корупційних схем взаємодії;
- збільшення дієвості громадської думки;
- забезпечення керованості сучасними суспільними системами;
- зростання якості управлінських рішень (використання можливості визначення громадських цілей та рішень);
- формування почуття причетності до політики держави [10].

У табл. 2.1 узагальнено переваги відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади щодо різних аспектів публічного управління.

Таблиця 2.1

Переваги відкритості та прозорості органів публічної влади

Сфера публічного управління	Переваги
Побудова демократичної та правової держави	<ol style="list-style-type: none"> 1. Контроль та зміцнення правопорядку. 2. Реалізація прав громадян на свободу інформації та вільне вираження думок. 3. Організація конструктивної публічної дискусії щодо питання реалізації державної політики. 4. Збільшення ступеня задоволеності громадян роботою органів публічної влади.
Ефективність та результативність публічного управління	<ol style="list-style-type: none"> 1. Громадський контроль за витрачанням державних ресурсів. 2. Підвищення якості роботи та забезпечення законності прийнятих рішень та реалізованих політик за рахунок прийняття обґрунтованих рішень. 3. Підвищення ефективності, якості та оперативності надання державних послуг.
Контроль в системі публічного управління	<ol style="list-style-type: none"> 1. Громадський доступ до інформації та документів, що дозволяє контролювати державну політику. 2. Виявлення проблем публічного управління. 3. Забезпечення рівного доступу громадян до інформації. 4. Регулярний збір та обробка інформації. 5. Зворотній зв'язок, необхідний для ефективного реалізації політики. 6. Зниження адміністративних бар'єрів.
Участь громадськості в публічному управлінні	<ol style="list-style-type: none"> 1. Активізація громадянського суспільства та бізнес-спільноти. 2. Вирішення першочергових проблем громади. 3. Підвищення довіри населення до органів публічної влади. 4. Двосторонній зв'язок держави та суспільства, заснований на принципах відкритості, гласності, прозорості та взаємної поваги. 5. Підвищення ефективності взаємодії громадянського суспільства, бізнесу та органів публічної влади.

Джерело: складено автором.

Основні принципи відкритості та прозорості органів публічної влади представлено на рис. 2.2.

Зазначимо, що під організаційно-правовими засобами забезпечення відкритості органів публічної влади будемо розуміти інструменти та механізми, які охоплюють різні напрями діяльності органів публічної влади та сприяють відкритості та прозорості їх роботи, виконання державних функцій з контролю та нагляду [8].



Рис. 2.2. Принципи відкритості та прозорості органів публічної влади

Джерело: складено автором.

У роботі К. Вельцеля використовується термін «responsive government», який перекладається як «відповідальність влади». Як зазначає автор, «відповідальність влади є однією з умов успішного економічного розвитку держави, демократії, свободи, людського розвитку тощо» [2]. Схожої позиції дотримуємося і ми. Підкреслимо, що прозорість роботи органів публічної влади є нагальною соціальною вимогою, умовою суспільної підзвітності та відповідальності державних службовців.

Водночас, прозорість та підзвітність влади важлива не лише як інструмент підвищення ефективності публічного управління, а й як один із основних інструментів формування самостійності та відповідальності. Держава, таким чином, навчає економічних суб'єктів самоорганізації та ініціативності у визначенні основних пріоритетів соціально-економічного розвитку, відповідальності за прийняті рішення. Стимулюючи інтерес суб'єктів до процесів публічного управління (навіть за допомогою негативних стимулів, таких як: корупція, нецільове використання бюджетних коштів, адміністративні обмежень), органи публічної влади можуть домогтися від населення визнання важливості принципу відкритості та підзвітності, формуючи компетенції щодо

кооперації та координації зусиль громадських об'єднань у галузі розвитку громадського контролю політичних процесів [31]. Таким чином, поступово наростає соціальний капітал та самоорганізація громади.

Механізм забезпеченні підзвітності органів публічної влади представлено на рис. 2.3.



Рис. 2.3. Механізм забезпеченні підзвітності органів публічної влади

Джерело: складено автором.

В публічному управлінні України показники підзвітності не мають високого рівня, що в свою чергу впливає на імідж органів публічної влади, довіру населення до них, готовність громадянського суспільства до співпраці з урядом (рис. 2.4).

Водночас виділимо основні факторами, що перешкоджають розвитку підзвітності, відкритості та прозорості органів публічної влади:

- недостатня розвиненість системи органів громадського контролю та чіткого розмежування їх повноважень;
- недосконала система оцінки ефективності адміністративних регламентів;
- відсутність дієвих заходів відповідальності за недотримання відкритості органів публічної влади;

- слабка мотивація державних службовців з підтримки відкритості органів публічної влади на належному рівні;
- консерватизм та небажання змін, поява ситуації невизначеності та ризику;
- зростання вимог громадськості до відкритості органів публічної влади;
- відсутність конкуренції у діяльності органів публічної влади;
- неможливість відобразити всю багатогранність діяльності органів публічної влади [25].

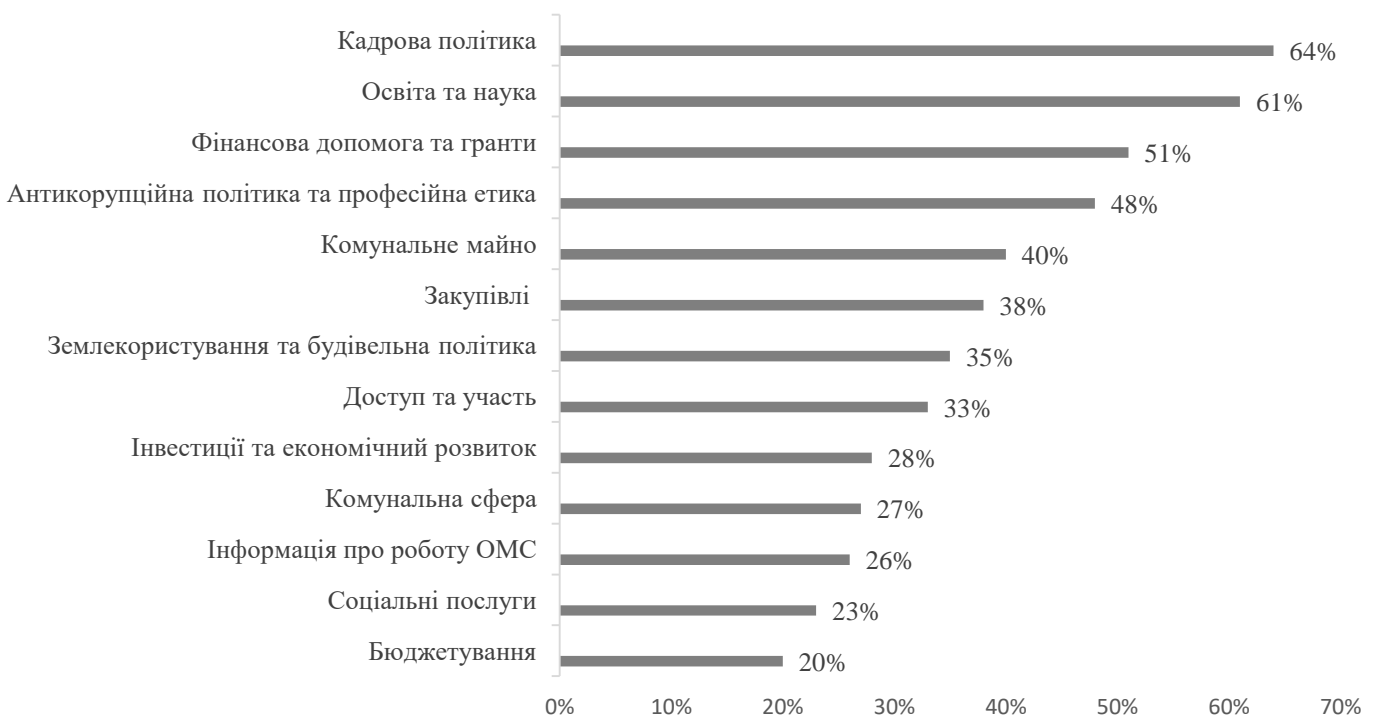


Рис. 2.4. Індикатора підзвітності за сферами

Джерело: побудовано за даними громадської організації *Transparency International Ukraine*

Одним із ключових принципів організації роботи органів публічної влади є гласність. Вона передбачає відкритість та публічність діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, широку поінформованість громади про їх діяльність, звіти муніципальних органів влади перед громадськістю, можливість громадського контролю з боку громади за

функціонуванням органів місцевого самоврядування, виявлення та облік думки громади при прийнятті найважливіших рішень з питань місцевого розвитку, а також можливість громадян впливати на вироблення рішень владних органів на муніципальному рівні [27].

Підкреслимо, що принцип гласності є одним із головних принципів відкритості та прозорості органів публічної влади і означає забезпечення максимальної відвертості у діяльності органів публічної влади, відкритості та доступності інформації про рішення та дії суб'єктів публічної влади (діяльності органів представницької та виконавчої влади, судів, органів місцевого самоврядування, порядку обрання чи формування відповідних органів, обговорення законопроектів, вирішення різних суперечок). Наприклад, проведення відкритих судових засідань позитивно впливає як на суд, так і на інших учасників процесу. Завдяки відкритості судового засідання процес стає публічним, його можна контролювати, тим самим у учасників виникає зацікавленість у дотриманні норм процесуального законодавства. Цей принцип сприяє винесенню судами законних та обґрунтованих рішень [14].

Іншим, не менш важливим, принципом відкритості та прозорості органів публічної влади є принцип прозорості. Він є одним з найважливіших демократичних засад, без практичної реалізації якого неможливе створення демократичної та правової держави. Реалізація принципу прозорості дозволяє забезпечити належну "відкритість" органів державної влади та місцевого самоврядування, поставити їхню діяльність під контроль суспільства, дає можливість громадянам впливати на вироблення рішень, що стосуються їх інтересів, прав і свобод [26].

Підсумовуючи відмітимо, що поняття «відкритість», «прозорість» і «гласність» не тотожні, але взаємозалежні і органічно поєднуються. Так, відкритість публічної влади сприймається як готовність органів влади до обміну інформацією, прозорість – як доступність інформації, а гласність – як розподіл інформації, співпраця суб'єктів та об'єктів органів влади. Таким чином, відкритість та прозорість органів публічної влади, як її базова

характеристика, забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом відкритості органів публічної влади, процедури ухвалення політичних рішень та активізації громадського контролю за діяльністю органів публічної влади та публічного управління.

РОЗДІЛ 3.

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У зв'язку зі зростанням ролі інформації у розвитку громадянського суспільства підвищується і роль управління комунікаційними процесами. Інформація, не залежно від того чи вона політична, чи економічна, чи соціальна, є тим інструментом муніципальної влади, завдяки якій діють багато механізмів управління муніципального рівня. У цьому розумінні цикл інформаційної роботи повинен включати всі етапи: від аналізу ситуації, формування та прийняття рішення до проведення управлінських дій і комплексної оцінки їх ефективності.

До початку війни в Україні органи виконавчої влади систематично забезпечували доступ до публічної інформації, оприлюднювали дані про свою діяльність та прийняті ними рішення, громадяни мали змогу подавати запити, петиції до відповідних відомств, отримувати інформаційно-роз'яснювальну інформацію (рис. 3.1 та рис. 3.2).

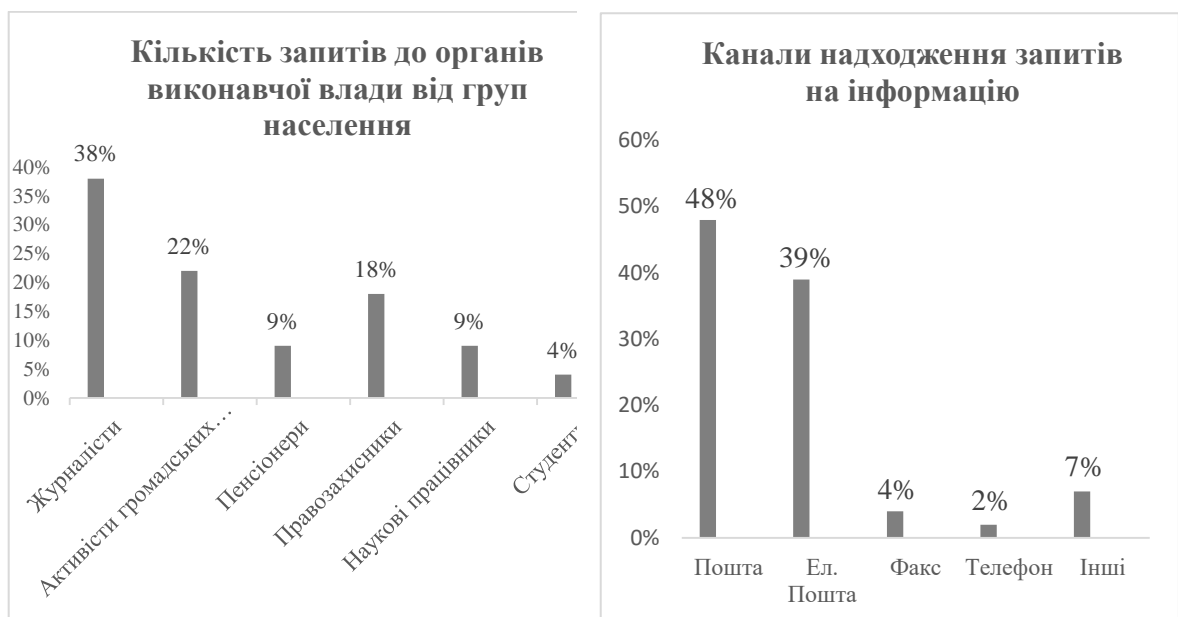


Рис. 3.1. Доступ до публічної інформації

Джерело: складено автором за даними [28].

Забезпечуючи відкритість та прозорість діяльності згідно Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 09.05.2011 р., в усіх органах виконавчої влади функціонують спеціальні окремі структурні підрозділи, які входять до складу відділу, управління чи департаменту. Основним їх завданням є забезпечення доступу до публічної інформації відповідальними особами. Інформація оприлюднюється на офіційних веб-сайтах та в соціальних мережах. Місцеві органи виконавчої влади забезпечують доступ до інформації на 100 %, профільні міністерства – до 80 %, центральні органи влади – на 64 % [28].

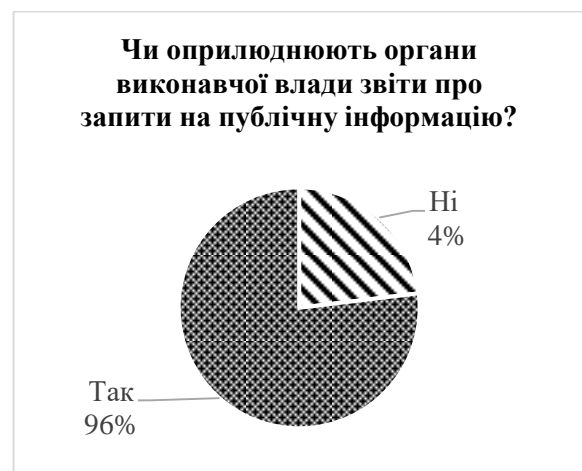
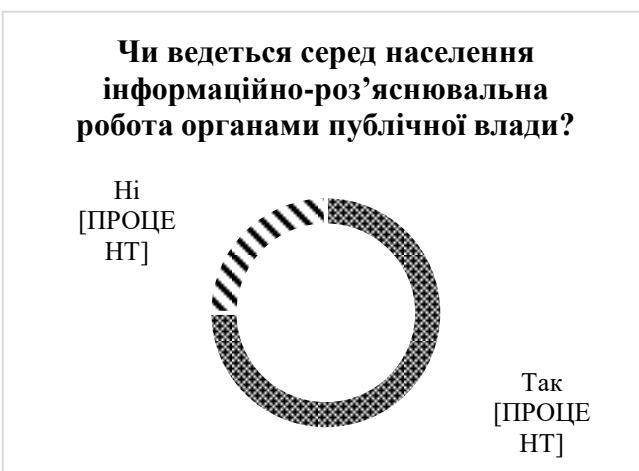


Рис. 3.2. Доступ до публічної інформації

Джерело: складено автором за даними [28].

Найчастіше на веб-сайтах органів публічної влади висвітлюється наступна інформація (рис. 3.3).



Рис. 3.3. Види інформації, найчастіше представленої на веб-сайтах органів публічної влади

Джерело: складено автором за даними [29].

Каналами та формами подачі інформації також слугують:

1. Публікація у форматі відкритих даних.
2. Публікація в Internet.
3. Публікація у друкованих ЗМІ.
4. Трансляція по телебаченню.
5. Трансляція в Internet.
6. Спеціалізовані наочні друковані матеріали.
7. Особисті зустрічі.
8. Довідкова робота та організація зворотного зв'язку.

Головною метою використання інформаційних технологій органами публічної влади є підвищення ефективності механізмів публічного управління, а також їх взаємодія між собою, громадськістю та бізнес-структурами у сфері надання публічних послуг.

Для подальшого забезпечення якісного доступу до інформації пропонуємо:

- розвивати вітчизняні та використовувати передові світові технології електронної взаємодії громадян, організацій, державних органів, органів місцевого самоврядування;
- застосувати в органах публічної влади нові технології, які забезпечать підвищення якості публічного управління;
- удосконалювати механізми електронної демократії;
- забезпечити можливість використання інформаційних та комунікаційних технологій при проведенні опитувань та перепису населення;
- створення на основі інформаційних та комунікаційних технологій системи управління та моніторингу у всіх сферах суспільного життя;
- сприяти розвитку сервісів на основі інформаційних технологій у галузі освіти, науки та культури;
- розвивати практику зворотного зв'язку, а саме, наповнювати інформацією офіційні веб-сайти органів публічної влади, акаунти в соціальних мережах, вести онлайн-форуми, інтернет-блоги тощо;
- періодично здійснювати соціологічні дослідження рівня задоволеності громадян ступенем відкритості влади;
- систематично інформувати громадськість про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування [17].

Крім того, у ході реалізації інформаційної політики органами публічної влади потрібно проводити публічний діалог з громадськістю. ЗМІ належить одна з провідних ролей у розвитку сучасного громадянського суспільства та формуванні громадської думки. Вони беруть активну участь у вирішенні завдання щодо формування іміджу органів влади. До основних засобів масової інформації, що дозволяють вести ефективний діалог влади з громадою, належить телебачення, радіо, друковані видання (газети, журнали, інформаційні бюлетені та ін.), офіційні сайти органів влади, офіційні сторінки органів влади та посадових осіб у соціальних мережах. Для формування позитивного іміджу

органів публічної влади необхідно проводити роботу з інформування жителів громади про діяльність та рішення місцевих органів виконавчої влади, події у різних сферах життєдіяльності громади, реалізацію соціальних проектів та досягнутих результатів [29].

Ще одним перспективним напрямом забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади вважаємо залучення громадян до публічного управління (державного та місцевого).

Так, переконані, що громадянське суспільство та експерти здатні взяти на себе ряд функцій системи публічного управління, а саме:

1. *Діагностика наявних проблем, що стосуються тієї чи іншої соціальної групи.* Наприклад, водії краще можуть оцінити стан доріг, батьки – наявність черг у дитячих садочках або якість харчування у школах. Це можуть бути проблеми різного рівня складності, для виявлення та аналізу яких самостійно державній системі може не вистачати ресурсів, часу, фахівців чи навіть інструментарію. Налагодження систем зворотного зв'язку із суспільством дозволяє заповнити цю нестачу.

2. *Експертиза, пошук та пропозиція оптимальних рішень.* У цьому випадку громадянське суспільство та експерти стають інтелектуальним ресурсом підвищення якості державних рішень. Вони можуть незалежно оцінювати потребу у тих чи інших законодавчих нормах чи програмах; прогнозувати наслідки реалізації різних заходів та реформ; виробляти та пропонувати принципово нові підходи та вирішення тих чи інших питань соціально-економічного розвитку.

3. *Контроль виконання, оцінка ефективності.* Громада, експерти, некомерційні організації здатні належним чином оцінювати якість надання державних слуг, а також реалізацію окремих заходів та проектів. А при доступності інформації навіть проводити громадський контроль державних закупівель, витрат бюджетних коштів, роботи контрольно-наглядових органів.

4. *Виконання окремих державних та муніципальних функцій.* Зарубіжна практика свідчить, що широкий перелік функцій з дотримання якості та

відповідальності може бути переданий на виконання недержавним громадським організаціям. Залучення та участь громадян в публічному управлінні підвищує рівень довіри до державної політики в цілому.

5. *Громадське обговорення та голосування.* Ще однією дієвою формою залучення громадськості до публічного управління є підтримка локальних проектів, що передбачає розподіл частини бюджету суб'єкта або муніципальних утворень на цілі, які визначаються за підсумками громадського обговорення та голосування. В світовій практиці це – відомий інструмент краудсорсингу. У соціальну сферу краудсорсинг прийшов із науки та інформаційних технологій. Спочатку будь-хто міг через мережу Internet надати потужності свого комп'ютера для здійснення найскладніших розподілених розрахунків [20]. Сьогодні безліч небайдужих збирається на вирішення соціально чи економічно важливих завдань, об'єднуючись через всесвітню мережу. У багатьох країнах діють електронні краудсорсингові платформи, на які органи влади виносять питання та проблеми, які потребують вирішення, встановлюють терміни, призначають премію за найкраще рішення та опрацьовують результати.

Наступним заходом забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади є удосконалення кадрового потенціалу державної служби.

Сьогодні професійна легітимність влади грає величезну роль. Компетентність та відповідальність управлінської команди – значний чинник соціально-економічного розвитку держави. Якість кадрового потенціалу державної служби відображається в управлінських рішеннях, а вміння та кваліфікацію державних службовців можна назвати базою соціально-економічного зростання держави.

Запропоновані нами заходи щодо вдосконалення кадрового потенціалу державної служби можна умовно поділити на наступні блоки:

1. *Підвищення якості прийому на державну службу*

До цього блоку віднесемо:

– збільшення прозорості кадрових процесів, відкриті конкурси на заміщення посад, створення бази вакансій, включення до кадрових комісій

сторонніх експертів та представників громадянського суспільства;

- заходи щодо залучення висококласних фахівців, представників бізнесу, експертів;
- створення паспортів компетенцій державних службовців;
- формування відкритих кадрових резервів на заміщення вакантних посад.

2. Підвищення якості та доступності державних та муніципальних послуг

Даний напрямок покликаний удосконалювати взаємодію громадян з публічною системою управління на базі використання сучасних комунікаційних технологій та інноваційних підходів, що передбачає:

- впровадження системи міжвідомчого електронного документообігу;
- надання електронних послуг;
- розвиток мережі багатофункціональних центрів (ЦНАП);
- використання принципу «одного вікна» (прикладом є «Прозорий офіс»);
- надання більшості послуг універсальними фахівцями, що зменшує час перебування у черзі громадян;
- розробка та впровадження електронних карток, що дозволяють отримувати широкий спектр послуг та інформації.

Підсумовуючи відмітимо, що ефективна взаємодія між органами публічного управління та громадськістю є необхідною умовою забезпечення стійкості соціально-економічного розвитку та вироблення оптимальних управлінських рішень. Інституційною основою такої взаємодії є механізми зворотного зв'язку, що постійно діють, законодавчо закріплені та гарантовані державою і за допомогою яких суспільство може не лише отримувати інформацію про діяльність владних структур, але ставати повноцінним учасником процесу управління як на стадії прийняття рішень, так і на стадії їх реалізації, моніторингу та контролю.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дало змогу сформулювати наступні висновки:

1. Модель управління на засадах відкритості та прозорості органів публічної влади заснована на принципах та механізмах залучення громадян у розробку та контроль управлінських рішень, полегшення взаємодії громадян з державними інститутами, прозорості та зрозумілості роботи уряду.

2. Під відкритістю та прозорістю органів публічної влади пропонуємо розуміти систему принципів, механізмів та інструментів організації публічного управління на основі розвитку форм участі громадян в управлінні, прозорості та підзвітності діяльності органів публічної влади, а також широкого використання сучасних інформаційних технологій та нових засобів комунікації у здійсненні взаємодії публічних органів влади з громадянами.

3. Водночас, між поняттями «прозорість» та «відкритість» розуміємо певну відмінність. Так, поняття «прозорість» передбачає доступність рішень ухвалених державним органом для ознайомлення та оцінки громадян і безпосередньо пов'язана з підзвітністю органів публічної влади перед суспільством, а «відкритість» – це орієнтованість на максимальну участь всього суспільства в публічному управлінні. Таким чином, термін «прозорість органів публічної влади» є складовою поняття «відкритість органів влади», оскільки лише в умовах їхньої тісної взаємодії досягається необхідний рівень довіри приватних інститутів, населення та влади.

4. В науковій літературі виділяють три основні рівні відкритості та прозорості органів публічної влади: відкритий доступом до соціально-політичної інформації; доступність не тільки до інформації як такої, а й доступ до процесу прийняття управлінських рішень, їх причин та передбачуваних результатів; відкритість процесу прийняття рішень для участі представників громадянського суспільства (неурядових та невластних груп).

5. Однією з умов забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади є свобода доступу до публічної інформації для

громадян. Відкриті дані – це інформація, що накопичується органами державної влади та місцевого самоврядування, що розміщується у вигляді масивів (наборів) даних у відкритому доступі в мережі Internet на умовах вільного отримання, використання та розповсюдження.

6. Забезпечуючи відкритість та прозорість діяльності згідно Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 09.05.2011 р., в усіх органах виконавчої влади функціонують спеціальні окремі структурні підрозділи, які входять до складу відділу, управління чи департаменту. Основним їх завданням є забезпечення доступу до публічної інформації відповідальними особами. Інформація оприлюднюється на офіційних веб-сайтах та в соціальних мережах. Місцеві органи виконавчої влади забезпечують доступ до інформації на 100 %, профільні міністерства – до 80 %, центральні органи влади – на 64 %.

7. Для подальшого забезпечення якісного доступу до інформації пропонуємо: розвивати та удосконалювати механізми електронної демократії; забезпечити можливість використання інформаційних та комунікаційних технологій при проведенні опитувань та перепису населення; створення на основі інформаційних та комунікаційних технологій системи управління та моніторингу у всіх сферах суспільного життя; сприяти розвитку сервісів на основі інформаційних технологій у галузі освіти, науки та культури; розвивати практику зворотного зв'язку, а саме, наповнювати інформацією офіційні веб-сайти органів публічної влади, акаунти в соціальних мережах, вести онлайн-форуми, інтернет-блоги тощо; періодично здійснювати соціологічні дослідження рівня задоволеності громадян ступенем відкритості влади.

8. Перспективними напрямками забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади вважаємо також залучення громадян до публічного управління (державного та місцевого); удосконалення кадрового потенціалу державної служби за рахунок підвищення якості прийому на державну службу та покращення якості та доступності державних та муніципальних послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ / голов. ред. М. М. Іжа. Вип. 4 (60). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 228 с.
2. Алексеева К. А., Грищенко І. М. Удосконалення процесу інформаційної відкритості органів публічної влади шляхом практичної реалізації концепції електронного урядування. *Науковий вісник : державне управління*. № 3 (5). 2020. С. 9-21.
3. Барікова А. А. Електронна держава: нова ефективність урядування: монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 224 с.
4. Голосніченко І. П. Державна служба та предмет адміністративно-правового регулювання. *Публічне право*. № 1 (21). 2016. С. 12- 20.
5. Грицяк Н. В. Електронна демократія як механізм політичної взаємодії: науково-методична розробка / Н. В. Грицяк. Київ : НАДУ, 2019. 44 с.
6. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України / автореферат дис. канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління". Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2008. 20 с.
7. Гурковський. В. І. Шлях адаптації світового досвіду розвитку транспарентності публічного адміністрування до українських реалій. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 15. С. 91-94.
8. Даниленко Ю. С. Вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття вакантних посад державної служби. *Актуальні питання публічного та приватного права в контексті сучасних процесів реформування законодавства* : матеріали Міжнародна науково-практична конференція (м. Херсон, 14-15 квітня 2017 р.). Херсон : Видав. дім «Гельветика», 2017. С. 76-79.
9. Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії : монографія / В. М. Козаков та інші. Київ : ДП “Видавничий дім “Персонал”. 2017. 288 с.

10. Єсімов С. С., Бондаренко В. А. Транспарентність як принцип діяльності органів публічного управління в умовах використання інформаційних технологій. *Соціально-правові студії*. 2018. Вип. 1. С. 42-49.

11. Забезпечення доступу до публічної інформації як стратегічний пріоритет державної політики України : аналіт. доп. / О. А. Корнієвський та ін.; за ред. О. А. Корнієвського, В. М. Яблонського. Київ : НІСД, 2012. 72 с.

12. Забезпечення доступу до публічної інформації як стратегічний пріоритет державної політики України : аналіт. доп. / О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов, Ю. В. Опалько та ін.; за ред. О. А. Корнієвського, В. М. Яблонського. Київ : НІСД, 2012. 72 с.

13. Захаріна О. В., Пазюк А. С. Забезпечення участі громадян України в публічному управлінні. *Міжнародна науково-практична конференція, присвячена 100-річному ювілею Поліського національного університету*. Житомир, Поліський національний університет. 2022. URL: <https://polissiauniver.edu.ua>.

14. Крук Н.В. Інформаційна відкритість органів державної влади України на сучасному етапі. *Сучасна українська політика*. Вип. 29. К.: Центр соціальних комунікацій, 2013. С. 162-169.

15. Кушнір І. В., Слизьконіс Д. М., Таран В. В. Як забезпечити доступ до публічної інформації: шпаргалка для розпорядників / за ред. Д.М. Слизьконіс. Київ : ЦПСА, 2015. 48 с.

16. Новакова О. В. Комунікативні аспекти формування довіри до влади в українському суспільстві. *Науковий часопис НПУ ім. М.П. Драгоманова*. Серія 22. Вип. 26. 2019. С. 31-36.

17. Пазюк А. С. Механізми зв'язку з громадськістю в публічному управлінні. Матеріали наук.-практ. конф. «*Студентські наукові читання 2022*». Житомир, Поліський національний університет. 2022. С. 120-122.

18. Пазюк А. С. Місцеве самоврядування в Україні. Матеріали наук.-практ. конф. «*Студентські наукові читання 2022*» Житомир, Поліський національний університет. 2022. С. 71-73.

19. Петровський П. М., Радченко О. О. Теоретико-методологічні основи забезпечення легітимності публічної влади в сучасних умовах України. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 2(59). Ч. 1. С. 29-40.

20. Пилаєва В. М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні: дис...канд. юрид. наук: 12.00.07. Харківський нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків. 2017. 245 с.

21. Пилаєва В. М. Реалізація принципу транспарентності діяльності органів виконавчої влади: європейський досвід. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. № 6-1. Т. 3. С. 23-29.

22. Політанський В. С. Право на інформацію як фундаментальне право людини : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 24 с.

23. Публічне управління : термін. словн. / уклад. : В. С. Куйбіда та ін. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

24. Пухкал О. Прозорість як найважливіший чинник модернізації державного управління. *Вісник Національної академії України при Президентові України*. 2010. № 1. С. 13-22.

25. Савенок В. В. Кадрове забезпечення органів місцевої влади в умовах реформування. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія «Управління». Вип. № 3, 2016. С. 225-231.

26. Серенок А. О. Механізми взаємодії органів влади з громадянами в електронному уряді. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3 (46). С. 1-8.

27. Сунгурова С. Р. Теоретичні основи формування іміджевої складової політичного процесу. *Науковий часопис «Академії національної безпеки»*. 2018. № 2. С. 89-101.

28. Ткач І. В. Принципи прозорості та відкритості як невід'ємна складова публічного управління: теоретичний аспект. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2019. № 12 (22).

29. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Демократичне врядування* : електрон. наук. фах. вид. Львів : 2021. Вип. 9.

30. Шотурма Н. В. Доступ до публічної інформації в місцевих органах влади. *Гілея*. 2015. Вип. 94 (№ 3). С. 418-422.

31. Щербак Н. В. Формування позитивного іміджу органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах модернізації публічного управління в Україні. *Право та державне управління*. 2016. № 1. С. 94-99.