

ІНСТИТУТ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У даній статті розглядається процес формування інституту транспарентності в діяльності органів державної влади і органів місцевої самоврядування в сучасній Україні. Аналізуються поняття «відвертість», «прозорість» діяльності цих органів, вивчається зміст даних термінів і можливість їхнього використання для характеристики рівня демократичності інститутів громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: транспарентність, відвертість і прозорість діяльності, державна влада, місцеве врядування, громадянське суспільство.

Формування у органів державної влади і органів місцевого самоврядування здатності належним чином відобразити у своїй діяльності суспільні інтереси, потреби та настрої об'єктивно постає одним із пріоритетів удосконалення самоврядування у сучасній Україні. Між тим специфіка публічного управління як особливого виду професійної діяльності, розгалуженість організаційної структури апарату управління, конфлікт інтересів тощо зумовлюють складність і суперечливість як об'єктивізації, так і об'єктивації управлінських впливів. Надійним і ефективним засобом збереження суспільного покликання й змісту публічного управління є його прозорість і відкритість. Але формування цих характеристик навіть за умов сталого демократичного суспільства забезпечується, передусім, відповідним правовим регулюванням адміністративних процедур, коли на репрезентантів держави покладається обов'язок слідувати у державно-управлінських відносинах певним формалізованим моделям поведінки.

Утвердження інституту транспарентності є багаторічною традицією розвинутих держав з ліберально-демократичним устроєм. Як вважає Н. Грищенко, транспарентність нині є необхідною характеристикою виконавчої влади. Відкритість її сприяє розвитку демократії, громадянського суспільства та активізації суспільного контролю над діяльністю органів влади й управління. На її думку, транспарентна взаємодія передбачає обмін інформацією,

комунікативний процес, особливістю якого, з одного боку, є відкритість у наданні достовірної інформації, а з іншого – готовність до її отримання й опрацювання [2].

В світі нараховується близько 20 країн, в яких принцип транспарентності (прозорості) державного управління, його відкритості для широкого суспільного контролю закріплено на рівні правової норми спеціальним законодавством, що регулює питання оприлюднення інформації адміністративних органів.

Наприклад, вперше це питання було врегульовано на правовому рівні у Швеції ще в 1766 року з прийняттям закону про свободу видань, потім – у Фінляндії (закон про відкритість публічних документів, 1951 р.), США (закон про свободу інформації, 1966 р.), Данії (закон про доступ до адміністративних документів, 1970 р.), Норвегії (закон про гласність в адміністративному управлінні, 1970 р.), Франції (закон про доступ до адміністративних документів, 1978 р.), Голландії (закон про встановлення правил відкритості адміністративного управління, 1978 р.), Австралії (закон про свободу інформації, 1982 р.), Канаді (закон про доступ до інформації, 1982 р.), Новій Зеландії (закон про адміністративну інформацію, 1982 р.), Австрії (закон про розкриття інформації федеральних адміністративних органів, 1987 р.), Бельгії (закон про відкритість адміністративного управління, 1994 р.), Республіці Кореї (закон про розкриття інформації публічних органів, 1996 р.). Щоправда, багато з цих законодавчих актів, які діють у цих країнах, упродовж наступних років після їхнє затвердження змінювалися, коригувалися й удосконалювалися.

В Європейському Союзі та в країнах – членах ЄС існує широкий спектр офіційних інституцій (організацій, правових і регуляторних норм) і неформальних механізмів, якими користуються органи влади з метою забезпечення консультацій та участі громадськості і їхніх громадських об'єднань у розробці й реалізації державної політики. Найбільш важливими інституційними механізмами, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в Європейському Союзі, є такі:

– органи та інституції, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління у процес прийняття рішень на загальнонаціональному рівні. Ці інституції (наприклад, Комітет у справах регіонів Європейського Союзу або подібні інституції, що існують у багатьох країнах-членах ЄС) базуються на:

– консультативні інституції, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства, зокрема, виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами. За таким принципом побудовано, наприклад, Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні Європейського Союзу, так і в деяких країнах-членах ЄС.

В обох випадках ці типи інститутів, які входять до інфраструктури підтримки державної політики, безпосередньо фінансуються за рахунок державних коштів, мають постійну структуру й штат та виконують низку важливих комунікативних і консультативних функцій, що не обмежуються лише обговоренням пропозицій і публікацією проектів рішень, розроблених державними органами, але й здійснюють аналітичні процедури, проводять тематичні дослідження, збирають і узагальнюють пропозиції й громадські ініціативи щодо розробки, впровадження і реалізації політики, які після цього подаються до уряду або парламенту.

Інститути, які забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками і об'єднаннями або федераціями роботодавців, що відіграє особливу роль у сфері державного управління та розробки політики в країнах ЄС.

Особливістю цього типу інституційного механізму є те, що його учасники (соціальні партнери) володіють повноваженнями самостійно, на засадах взаємної згоди приймати важливі рішення щодо цілої низки питань у сфері соціальної політики. Органи державного управління, які можуть відігравати різні ролі в такому соціальному діалозі, зобов'язані виконувати офіційні домовленості соціальних партнерів та рішення органу з питань соціального партнерства, впроваджуючи заходи з метою їх виконання, в тому числі законодавчого й регуляторного характеру. Більше того, в деяких випадках угоди у сфері соціального партнерства набувають сили нормативно-правових актів і виконуються в обов'язковому порядку на рівні з рішеннями органів влади.

У багатьох країнах Європейського Союзу секторальне (галузеве) законодавство (*sector-specific legislation*) передбачає створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів та довкілля, охорона здоров'я і т. д.), які відіграють ключову роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах/галузях. У деяких сферах такі органи (що

об'єднують представників урядових структур та інститутів громадянського суспільства) мають законодавчо визначені повноваження брати участь в управлінні й проводити моніторинг реалізації політики у певній сфері (наприклад, в управлінні соціальною або пенсійною політикою).

У деяких країнах Європейського Союзу законодавство загального характеру (general legislation), що регулює діяльність уряду, органів державного управління та держадміністрацій, містить конкретні положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій. Особливо це стосується процесу розробки й прийняття підзаконних актів (похідне законодавство, secondary legislation) та інших регуляторних інструментів/механізмів для реалізації державної політики, визначеної і впроваджуваної урядом або парламентом.

Особливість принципів відкритості і прозорості обумовлена тим, що ці принципи виступають одночасно:

– як принципи організації та діяльності органів державного управління;

– як принципи взаємовідносин між цими органами і суспільством в особі політичних партій, недержавних установ, громадських об'єднань, організацій та окремих громадян;

– як прояв демократизму особистого правового статусу кожного громадянина, в тому числі і державних службовців [3, с. 446].

Змістовний прояв реалізації принципів відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління необхідно розглядати як комплексне поєднання процесів їх формування, становлення та розвитку, які не є тотожними. Під формуванням цих принципів доцільно вважати дії щодо створення певних умов, гарантій, а також початковий етап їх впровадження у практичну діяльність.

На думку Л. Марушевського, принцип відкритості можна визначити через набір таких складових:

1) прозорість – забезпечення високого рівня обізнаності суспільства про діяльність влади;

2) підконтрольність – перебування влади під публічним контролем через механізм громадських організацій;

3) доступність – можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами шляхом безпосереднього волевиявлення та служби на посадах державних службовців;

4) сприйняття нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати.

Відкритість влади складається з декількох компонентів: нормативного-законодавче закріплення прозорості та відкритої

діяльності владних інституцій; інституційного – наявність структурних і організаційних форм і механізмів, що дозволяють реалізувати принцип прозорості в діяльності влади; особистісного – прозорість і відкритість діяльності насамперед посадових осіб державних установ [7].

Поняття розвитку цих принципів передбачає подальше удосконалення відкритості і прозорості на основі вже запроваджених механізмів їхньої реалізації. Тому всі засоби, які використовуються державою для розвитку принципів відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління, мають бути своєчасно відображені в правових нормах.

За своєю сутністю принципи відкритості і прозорості при їхньому застосуванні у діяльності органів державного управління передбачають збільшення навантаження в роботі державних службовців через посилення вимог до її якості, а також підвищення контролю за обсягом та якістю результативних показників. Тобто при позитивній загальній спрямованості цих принципів конкретна їхня реалізація обумовлює відносно негативний вплив на інтереси конкретних посадових осіб, від яких значною мірою залежить впровадження та розвиток цих принципів у практичній діяльності органів державного управління в їхніх взаємовідносинах із суб'єктами суспільства [3, с. 448].

Як вважає С. Кандауров, термін «відкритість влади» не можна зводити до взаємин між владою та окремими громадянами. За цим необхідно бачити певні суспільні інституції, які забезпечують і здійснюють тиск на владу, забезпечують певну спрямованість влади і, нарешті, формують всю архітектуру владної системи відносно громадянина. Відкритість слід розглядати більш як засіб, ніж мету. Якщо говорити про відкритість як певний засіб, то необхідно з'ясувати, для чого. Перше питання – ефективність управління. Тобто відкритість дійсно забезпечує той оптимальний зворотний зв'язок, який дозволяє ефективно управляти. Однак при цьому існує цілий ряд «але», пов'язаний з тим, що ця відкритість повинна бути певним чином фільтрована. Друге питання – необхідність відкритості – це питання довіри до влади. Влада повинна бути сама зацікавлена в такій відкритості. Без відкритості немає довіри до тих заходів, які проводить влада. І третє – питання відкритості почасти розглядаються як питання видовища у владі. Необхідно дійсно усвідомлювати, що баланс між відкритістю і захистом повинен адекватно відповідати особливостям нашого соціокультурного розвитку, особливості управлінської культури, особливості культури влади [5].

На думку Т. Андрійчук, прозорість як принцип комунікації органів державної влади з громадськістю є складним феноменом, значення якого виходить за межі простого забезпечення громадян інформацією. Формування розуміння населенням усіх аспектів діяльності органів державної влади, що має передбачати цей принцип, дає можливість охарактеризувати його як відповідну якість суспільного життя, вид соціальних відносин, що будується на взаєморозумінні між цими органами і населенням. У нормативно-правових актах, що регулюють діяльність органів державної влади, важливо закладати відповідне розуміння принципу прозорості та визначати конкретні методи його забезпечення [1, с. 3]. Вона вважає, що доцільно умовно виділити два методи забезпечення прозорості комунікації органів державної влади з населенням: інформування — повідомлення, представлення фактів про діяльність органів державної влади; роз'яснення — пояснення, коментування цих фактів, адаптування їх для сприйняття окремими цільовими аудиторіями. Специфічними є вимоги до цих методів: інформування має бути передусім актуальним (надання оперативної інформації), а роз'яснення — достатнім (інформація повинна глибоко, повно та всебічно характеризувати той чи інший аспект діяльності органів державної влади). Спільною вимогою до цих методів можна назвати достовірність інформації. При цьому варто ще раз підкреслити, що максимальний ефект прозорість матиме лише за умови поєднання обох названих методів, оскільки знати інформацію ще не означає її розуміти [1, с. 2].

Відсутність нормативно закріплених засад та механізмів реалізації принципів відкритості і прозорості щодо конкретних органів державного управління залишає питання їхнього функціонування поза межами обов'язків та повноважень як цих органів влади, так і власне посадових осіб, що не сприяє здійсненню та розвитку процесів управління на засадах демократизації. Так, на думку Н. Гудими, стан реалізації принципів відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління знаходиться у прямій залежності від стану застосування стимулів відповідних норм права. Навіть за умов належних гарантій демократичних засад розвитку суспільства, закріплених Конституцією та законами України, відкритість і прозорість діяльності органів державного управління потерпають від недостатності та недосконалості саме механізмів впровадження правових стимулів як у частині відповідальності посадових осіб, так і їх заохочення щодо цих принципів у практичній роботі. А враховуючи те, що ці механізми є інструментами виконавчої влади, саме Уряду

необхідно докласти зусиль для їхнього нормативного удосконалення, органічного, комплексного та послідовного розвитку з метою забезпечення належних гарантій поєднання у практичному застосуванні [3, с. 449].

Тобто відкритість і прозорість діяльності органу влади та управління – це характеристика діяльності цих органів, що передбачає можливість взаємодії громадян, їхніх об'єднань, юридичних осіб з органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування при формуванні і реалізації державної політики, впливу на рішення та діяльність цих органів, доступу до повної, об'єктивної, достовірної інформації про їхню діяльність.

Будь-яка інформація, яка знаходиться в органі влади та управління повинна бути відкрита та доступна, за винятком переліку відомостей, доступ до яких обмежується законом. Орган влади зобов'язаний оприлюднювати інформацію про свою діяльність, крім випадків, передбачених законами України. Норми Основного Закону закріплюють право громадян знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (ч. 3 ст. 32), та вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір (може обмежуватися законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя) (ч. 2, 3 ст. 34). Передбачено не тільки наявність права громадян одержувати інформацію від органів влади, але й обов'язок останніх у порядку, встановленому законом, доводити до відома населення норми, що визначають права і обов'язки громадян (ч. 2 ст. 57).

Обов'язковому оприлюдненню органом влади і управління підлягає інформація про: основні завдання та нормативно-правові засади діяльності, структуру; поштову адресу, номер телефону, факсу, адресу офіційної веб-сторінки в мережі Інтернет та електронної пошти; прізвище, ім'я та по-батькові, номер службового телефону, адресу електронної пошти керівника, а також керівника структурного підрозділу, основні функції структурних підрозділів; розпорядок роботи та час прийому громадян; план підготовки проекту регуляторного акта та зміни до нього; повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта, проекту цього акта і аналіз

його регуляторного впливу; звіт про відстеження результативності, прийнятого регуляторного акта; відомості про регуляторну діяльність; порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності (зразки документів, розрахункові рахунки для внесення необхідних платежів, їхній розмір тощо); перелік та умови отримання адміністративних послуг, форми і зразки документів, правила їхнього заповнення; перелік підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління; умови проведення приватизації, управління об'єктами державної та комунальної власності; цільові програми у відповідній галузі (сфері), регіоні; відомості про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти; співробітництво з іноземними державами та міжнародними організаціями; виконання завдань з охорони довкілля та використання природних ресурсів; основні поточні та заплановані заходи; майно, матеріально-технічне забезпечення, фінансування; механізми та процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або впливати на процес формування політики, а також брати участь у прийнятті рішень; відомості про вакансії; повний перелік інформації, доступної для ознайомлення, інформаційні ресурси.

Оприлюдненню повинні підлягати:

1) інформація про діяльність відповідного органу влади і управління, зокрема, проекти суспільно важливих нормативно-правових актів;

2) інформація про офіційні події і про поточні рішення і дії органу влади і управління, їхніх посадових осіб, зокрема: інформація про призначення (обрання) та/або відставку (звільнення) керівника органу влади і управління, а також про призначення та/або звільнення керівників структурних підрозділів цих органів з обов'язковим обґрунтуванням мотивів відставки (звільнення);

3) обсяги внутрішніх і зовнішніх інвестицій; стан охорони здоров'я і соціальний захист населення; культура, освіта, наука, молодіжна політика; захист довкілля (навколишнього природного середовища); боротьба зі злочинністю;

Підлягають негайному оприлюдненню будь-які повідомлення про події і факти, що загрожують життю, здоров'ю, майну осіб, про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим, а також спростування недостовірної інформації.

Орган влади і управління має право оприлюднювати іншу інформацію про свою діяльність, якщо інше не встановлено законодавством України. Інформація про діяльність органу влади і управління оприлюднюється шляхом опублікування у засобах масової

інформації; розміщення на інформаційних стендах та іншими способами, що не заборонені законодавством України. Керівник органу влади і управління своїм рішенням визначає спосіб прилюднення інформації, якщо інше не встановлено законом [6].

Орган влади і управління може створювати електронні громадські приймальні для двостороннього зв'язку (посадова особа – член територіальної громади). Також слід проводити консультації з громадськістю з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення, формування і реалізації державної політики, підготовки і прийняття проектів нормативно-правових актів, оцінки діяльності цих органів [4].

Не слід зводити транспарентну взаємодію тільки до взаємин між владою та окремими громадянами. Її варто розуміти й так: певні суспільні інституції, що тиснуть на владу, впливають на неї, спрямовують її дії [2]. Взаємодія органів влади і громадян пов'язана не тільки з одержанням або наданням інформації. Принципово важливим є положення ч. 2 ст. 5 Конституції України: носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. А ч. 1 ст. 38 Основного Закону називає право громадян брати участь в управлінні державними справами. Таким чином, громадяни є не тільки об'єктом, але й суб'єктом формування та реалізації публічно-управлінських впливів. Тобто завданням законодавця є врегулювання права громадян безпосередньо брати участь в управлінні. Але інтерпретація законодавцем конституційного права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40) звузилася до регулювання процесу обміну інформацією між владою та населенням, безвідносно його результату.

Як вважає О. Совгіря, терміни «відкритість та прозорість» вживаються передусім для позначення основних принципів діяльності органів державної влади. При цьому йдеться переважно про закони, прийняті останнім часом. Наприклад, в законах «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4) і «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 3) серед принципів діяльності вказано тільки принцип гласності. Натомість ст. 3 Закону «Про Кабінет Міністрів України» серед принципів діяльності уряду називає відкритість (але не згадує прозорість). На її думку, саме принцип гласності (хоча без вживання цього поняття) охарактеризовано в ч. 4 ст. 3 Закону «Про Кабінет Міністрів України» [9, с. 20].

Про певне розуміння законодавцем змісту принципу відкритості свідчать спроби певним чином деталізувати його як принцип відкритості інформації (сполучений з доступністю); відкритості адміністративного процесу (сполучений з гласністю); відкритості для демократичного цивільного контролю. Поряд із вказуванням на відкритість як принцип діяльності є й окремі спроби розкрити її зміст. Наприклад, відкритість адміністративного процесу (поєднана у тексті з гласністю) розглядається як відсутність обмежень в праві на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо дати, часу, місця, результатів розгляду своєї справи, а також доступ до інформації про розгляд інших справ, крім тих, щодо яких встановлено обмеження. Натомість практично не розглядається як принцип прозорість: одним з поодиноких прикладів є сполучена з ефективністю прозорість регулювання у сфері телекомунікацій.

Тобто застосування терміна «відкритість» свідчить про його розуміння законодавцем як спорідненого із поняттями «гласність» та «доступність»: йдеться передусім про доступ до певної інформації. З огляду на це зрозумілим є незастосування терміна «прозорість», оскільки він постав би синонімом «відкритості інформації».

Відкритість визначається як суто інформаційна в актах, які стосуються саме забезпечення цієї характеристики публічного врядування. Прозорість визначається як принцип організації державного управління у сфері надання послуг, відкритість – як принцип розвитку системи надання адміністративних послуг. При цьому, наприклад, відкритість та прозорість регуляторної діяльності (поєднана з гласністю) розглядається як обов'язок оприлюднення певної інформації. Подібною є й практика органів місцевого самоврядування, в рішеннях яких наголос робиться не на залученні громадськості до вирішення місцевих справ, а на її інформуванні.

Окремі спроби відокремити прозорість та відкритість не є достатньо переконливими. Наприклад, прозорість судової влади пов'язується із забезпеченням доступності судових рішень для всіх заінтересованих осіб. Відкритість означає вільний доступ громадськості до судового розгляду і до рішень суду.

Останніми роками в Україні прийнято низку підзаконних актів, спрямованих на залучення громадян та їхніх колективів до публічного врядування. Окремі з них містять інше розуміння прозорості та відкритості: забезпечення їх у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування потребує формування нових вимог до діяльності таких органів, запровадження здійснення громадського

контролю за їхньою діяльністю та участі громадян у прийнятті ними рішень [див. детал. : 8].

У Центральній і Східній Європі і, зокрема, в країнах СНД, впродовж минулого десятиріччя більшість зусиль спрямовувалися на створення системи демократичних інституцій, яка визначає основи сучасної держави, питанням адаптації законодавства до стандартів ЄС і заснування або реформування окремих інституційних структур, необхідних для ефективної й узгодженої імплементації правових засад (acquis) ЄС. Тому лише нещодавно, у східноєвропейських країнах і, зокрема, в Україні розпочалася нова фаза процесу реформування, в рамках якої складовими програми реформ стали:

- розробка й реалізація більш глибоких структурних реформ;
- визначення більш ефективних форм організації державного управління;
- розв'язання проблеми структурної слабкості й неефективності системи адміністративного управління (реформування системи державної служби, удосконалення міжвідомчої координації, посилення територіальної децентралізації, підвищення ролі органів місцевого самоврядування), підвищення відкритості й прозорості процедур прийняття рішень для участі громадськості.

Проте незважаючи на досягнуті успіхи, процедури і практика консультування органів влади з громадськістю на рівні центральних органів влади та управління залишаються ще недостатньо розвиненими. На це впливають такі фактори, як недостатня культура системи управління, її відкритості й прозорості; організаційна слабкість інститутів громадянського суспільства, а також фрагментарність громадянського суспільства.

Сьогодні жодна структура влади не здійснює інформаційної роботи зі створення суспільної підтримки політики шляхом публічного представлення та підтримки зрозумілої всім загальної рамки та цілей політики, стосовно яких можливо розуміти окремі дії та наміри. Представлення позиції влади щодо окремих питань відбувається або у формі вже готового нормативного акта (указу, доручення, законопроекту), або як ситуативне інтерв'ю в ЗМІ, яке скоро забудеться. Публічні висловлювання представників влади часто носять непослідовний та неузгоджений характер, наводяться недостатньо переконливі аргументи, важливі питання оминаються. При цьому інших джерел інформації про позицію влади щодо конкретних питань політики немає. Немає жодного публічного письмового документа, який би пояснював логіку державної політики, формулював пріоритети та цілі влади, її бачення щодо головних проблем у

пріоритетних сферах та причин їхнього існування, пропозиції щодо вирішення проблем та необхідних змін, аргументи на користь позиції влади та контраргументи щодо позиції опонентів.

Основною причиною кризового стану діалогу між державою та громадянами є глибока прірва між нереформованою урядовою машиною та реально діючою новою демократичною політичною системою, яка забезпечується вільними виборами, вільною політичною конкуренцією, вільними ЗМІ. Урядові структури, процедури, стандарти та вміння щодо змістовної комунікації із конкуруючими зацікавленими сторонами ніяк не відповідають потребам сьогодення. Для забезпечення дієвості комунікацій між владою та зацікавленими сторонами необхідні три елементи:

- інституційна спроможність органів державної влади (експерти з публічної політики здатні виробляти політику у сфері державного управління);

- розвинене громадянське суспільство у формі недержавних організацій, груп лобіювання інтересів, а також незалежних аналітичних центрів, які генерують та аналізують інформацію і впливають на розробників урядової політики й тих, хто безпосередньо ухвалює рішення;

- існування ефективних неформальних і формальних механізмів консультування.

Для побудови партнерських стосунків між громадянами/зацікавленими сторонами та органами державної влади останні повинні бути впевненими, що:

- інформація, яку вони надають, повна, об'єктивна, надійна, достовірна, зрозуміла та доступна;

- процес консультування має чітко сформульовану мету і правила, які визначають механізми відповідальності уряду щодо використання зауважень/пропозицій громадськості;

- процес активної участі передбачає достатньо часу й створює можливості для сприйняття нових ідей і пропозицій від громадян, а також механізми для їхньої інтеграції в урядовий процес вироблення політики.

В Україні задля інституціоналізації діалогу з громадськістю як важливого елемента демократичного врядування повинні бути впроваджені в роботу уряду чіткі стандарти та процедури інформування консультацій із зацікавленими сторонами. Влада має усвідомити, що метою діалогу є підвищення ефективності державної політики через поліпшення взаємодії уряду та громадськості у процесі вироблення політики.

Під час розроблення та удосконалення законодавчої бази для консультацій в Україні необхідно керуватися європейськими принципами та стандартами. Це дасть змогу підвищити їхню ефективність і забезпечити високу якість урядових рішень. Це також сприятиме виконанню зобов'язань, взятих Україною в рамках Угоди про партнерство і співробітництво з ЄС щодо гармонізації українського законодавства з європейським. Виходячи з аналізу міжнародного досвіду та практики залучення громадськості в Україні, пріоритетними напрямами для поліпшення ситуації необхідно посилити інституційну спроможність органів влади щодо забезпечення якісної, змістовної інформаційної присутності. Зокрема, розробити критерії висвітлення їхньої діяльності та стандарти інформаційних повідомлень. Загалом, для підвищення якості діалогу необхідно суттєво змінити нормативну базу, затвердити принципи інформування та консультацій, запровадити відповідні процедури у щоденну діяльність органів влади, розробити потрібні стандарти та шаблони, а також розвивати вміння і навички працівників, які відповідають за їхнє впровадження.

Література

1. Андрійчук Т. Принципи прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення / Т. Андрійчук // ВКП. – 2009. – № 4. – С. 1–3.
2. Грищенко Н. Транспарентність влади: нема патрициїв – нема васалів [Електронний ресурс] / Н. Грищенко. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/982//>
3. Гудима Н. Норми-стимули у функціонуванні та розвитку принципів відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління / Н. Гудима // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4 (24). – С. 445–448.
4. Експертний висновок до проекту Закону України «Про відкритість і прозорість діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oda.cv.ua/index.php?>
5. Кандауров С. Прозорість та відкритість влади як запорука демократичного управління [Електронний ресурс] / С. Кандауров. – Режим доступу : <http://elearn.univector.net/file.php/14/Material.html>
6. Коліупко І. Б. Електронне урядування – шлях до ефективності та прозорості державного управління [Електронний ресурс] / І. Б. Коліупко, М. С. Демкова. – Режим доступу : // www.isu.org.ua
7. Марушевский Л. Реалізація принципу відкритості в державному управлінні в Україні [Електронний ресурс] / Л. Марушевський. – Режим доступу : <http://guds.gov.ua/control/uk/publish/>

8. Міжнародний досвід регулювання принципу прозорості (відкритості) влади та управління // Академія «Аналітичний центр» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academia.org.ua/?p=999>
9. Совгіря О. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду : визначення змісту і співвідношення понять / О. Совгіря // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 19–26.

В даній статті розглядається процес формування інституту прозорості в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в сучасній Україні. Аналізуються поняття «відкритість», «прозорість» діяльності цих органів, вивчається зміст даних термінів та можливість їх використання для характеристики рівня демократичності інститутів громадянського суспільства в Україні.

Ключевые слова: прозорість, відкритість і прозорість діяльності, державна влада, місцеве самоврядування, громадянське суспільство.

In this article process of forming of institute of transparency in activity of state and local self-government authorities in modern Ukraine is examined. The concepts of «openness», «transparency» of activity of these organs are analyzed, maintenance of these terms and possibility of their use for description of level of democratization of civil society institutes in Ukraine is studied.

Key words: transparent, openness and transparency of activity, state power, local self-government, civil society.

Співак Дмитро Павлович – аспірант кафедри політичних наук Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського».

Рецензент: проф. Токовенко О. С.