

УДК 351:35.078:32.019.5

I.M. МІНАЄВА

ВІДКРИТІСТЬ І ПРОЗОРИСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Розглянуто проблеми відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади як одного із ключових напрямів у процесі подальшого утвердження в Україні демократичних принципів діяльності держави.

The problems of openness of activity of organs of public authority are examined as one of the key trends in the process of subsequent assertion of democratic principles of the state's activity in Ukraine.

Вирішення проблеми відкритості, гласності або публічності державної влади є одним із ключових напрямів у процесі подальшого утвердження в Україні демократичних принципів діяльності держави в умовах конституційного реформування, укорінення цивілізованих норм політичної культури. Необхідною умовою забезпечення конституційних прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами є відкритість органів публічної влади. Як зазначено в аналітичній доповіді “Інформаційна відкритість Української влади”, поняття “відкритість” охоплює такі головні елементи, як прозорість (перебування під публічним контролем); доступність кожному, у будь-який час, всюди; чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати.

У суспільному житті відбуваються процеси посилення ролі та значення інформації як для суспільства в цілому, так і в житті кожного громадянина. Доступ до інформації є передумовою публічного контролю і головним елементом розвитку відкритості влади. У процесі діяльності законодавчої, виконавчої та судової влад, органів місцевого самоврядування повинна складатися офіційна документована інформація про їх діяльність та прийняті рішення.

Згідно з Указом Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади”, пріоритетним завданням Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади має бути забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної і зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави [3].

Якість нормативно-правової бази та вільний доступ громадян до інформації про діяльність органів публічної влади є головними чинниками відкритості. Останнім часом суттєво зросла кількість інформаційних потоків, що циркулюють у суспільстві. Зорієнтуватися у великому об’ємі інформації, визначити і знайти саме ту інформацію, яка потрібна, допомагають централізовані реєстри чинних законів та інших нормативних актів. Такі реєстри запроваджені у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Метою даного дослідження є аналіз сучасних процесів відкритості та прозорості в діяльності органів публічної влади в Україні; розгляд зарубіжного досвіду

забезпечення прозорості діяльності органів влади та його використання в Україні з урахуванням вітчизняних особливостей.

Проблеми відкритості влади досліджували такі науковці, як В. Авер'янов, Е. Афонін, О. Бабінова, Т. Блентон, С. Вобленко, Ю. Габермас, Н. Гудима, Н. Гнидюк, М. Демкова, Ю. Довгопола, В. Долечек, Ю. Дяков, Я. Жукровський, М. Кармазіна, В. Комаровський, О. Мазурчак, В. Мельниченко, Г. Почепцов, А. Погорєлова, О. Пасхавер, Ю. Работя, Н. Ротар, Е. Сичакова, В. Слепцов, А. Санченко, О. Соснін, Г. Сіверський, М. Свірін, В. Стретович, О. Складенко, М. Логунова, І. Ібрагімова, І. Федів та ін.

Досліджуючи відкритість органів влади та доступ до урядової інформації, прозорість і доступність її отримання, а також право громадян на поінформованість, зарубіжні вчені також розглядали аспекти взаємодії органів державної влади та засобів масової інформації, їх роль у постіндустріальному суспільстві та механізми публічної комунікації (Д. Белл, Й. Зіллер, П. Лазерсфельд, А. Робертс, Ф. Фачоллі, Т. Хегерstrand). Усі ці дослідники акцентували увагу на різних аспектах забезпечення відкритості органів влади, але розробок щодо комплексної програми дій та заходів немає.

Згідно з визначенням І. Ібрагімової, прозора (відкрита) влада – чесна та відверта; відповідальна; підзвітна та підконтрольна громадськості (на постійній основі); прогнозована; адекватна суспільним реаліям; чутлива до альтернатив розвитку політики; уважна до різних позицій громадян; залучає громадян до процесів прийняття рішень тощо [7, с. 5].

Історія відкритості влади бере свій початок з 1766 р., коли у Швеції набрав чинності закон про свободу видань. Потім з середини ХХ ст. у Фінляндії, Данії, Норвегії, Канаді, Австралії почали видаватися закони про відкритість публічних документів, про встановлення правил відкритості адміністративного управління, про доступ до інформації публічних органів і багато інших законодавчих актів.

Згідно із Законом України “Про інформацію” (ст. 29, ч. 3), обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється, але органи влади мають право відмовити в доступі до урядової інформації, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі. Тому передбачається більш чітке визначення підстав для обмеження доступу до інформації в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, забезпечення прав людини, збереження комерційної таємниці тощо та усунення необґрунтованих обмежень у цій сфері [1].

Ст. 5 цього Закону наводить основні принципи інформаційних відносин: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; об'єктивність, вірогідність інформації; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації [1].

Важливою для України є реалізація концепції “Електронного уряду”, яка передбачає використання інформаційних і комунікативних технологій. Система електронного врядування сприяє підвищенню ефективності функціонування органів публічної влади, економічності уряду, створює умови для відкритої і прозорої роботи органів влади та контролю над ними. Електронний уряд надасть

доступ до урядової інформації в режимі он-лайн для всіх громадян, у будь-який час, незалежно від того, де вони перебувають. Виняток становитимуть лише ті люди, які не мають навичок користування та доступу до Інтернету.

Велике значення на формування громадської думки та діяльність владних структур, на визначення сьогоденних пріоритетів і розвиток публічної політики мають засоби масової інформації (ЗМІ). Тому органи влади через ЗМІ повинні пропагувати, аргументувати та роз'яснювати прийняті рішення для усвідомлення їх суспільством, а також викривати негативні аспекти діяльності органів влади, бути своєрідним центром збору та обробки пропозицій громадян. Щоб мати суспільну підтримку, органи публічної влади повинні бути зацікавленими в ефективній взаємодії зі ЗМІ для формування позитивного іміджу владних органів.

Однак останнім часом, спостерігається тенденція використання ЗМІ деякими політичними партіями, блоками тощо з метою реалізації власних інтересів. Подається інформація, здебільшого суб'єктивна, однобічна, через яку формується вигідна тій чи іншій політичній силі суспільна думка. Часто під впливом ЗМІ людина приймає внутрішньо невмотивовані, а іноді навіть шкідливі для себе рішення. Це створює загрозу збереження стабільності і злагоді в суспільстві.

Інформація про діяльність органів публічної влади може отримуватись ЗМІ від цих органів безпосередньо та через їх інформаційні служби. Згідно із Законом України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" ст. 2, ч. 1, ЗМІ можуть проводити власні дослідження і аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати. У ст. 1, ст. 6, ч. 1 цього Закону надається перелік основних функцій інформаційних служб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а саме вони: виконують інформаційно-аналітичні функції та забезпечують зв'язки із засобами масової інформації; збирають, аналізують, обробляють та оперативно надають інформацію про діяльність цих органів у повному обсязі засобам масової інформації, крім випадків, передбачених Законом України "Про державну таємницю" [2].

У тому ж Законі у ст. 6 вказується, що для висвітлення діяльності органів публічної влади їхні інформаційні служби мають право використовувати такі форми підготовки та оприлюднення інформації: випуск і поширення бюлетенів, прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо; проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками органів для працівників вітчизняних і зарубіжних ЗМІ; підготовка і проведення теле- і радіопередач; забезпечення публікацій (виступів) у ЗМІ керівників або інших відповідальних працівників органів; створення архівів інформації про діяльність органів; інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать законодавству України.

Згідно із Законом України "Про інформацію" (ст. 21), доступ до відкритої інформації про діяльність органів влади та місцевого самоврядування здійснюється через: 1) систематичну публікацію в офіційних друкованих виданнях органів державної влади та органів місцевого самоврядування (відомості, бюлетені, збірники, інформаційні листки: "Урядовий кур'єр" – офіційне видання Кабінету

Міністрів України; “Офіційний вісник”, “Відомості Верховної Ради”; “Голос України” – офіційні видання Верховної Ради України); 2) поширення засобами масової комунікації: ЗМІ органів державної влади чи органів місцевого самоврядування; недержавними ЗМІ; інформагентствами України; інтернет (веб-сайти органів влади) – є джерелом вичерпної інформації про роботу органів публічної влади, надає можливість для спілкування чиновників з громадськістю; 3) безпосереднє консультування та надання зацікавленим громадянам, державним органам та юридичним особам відомостей за зверненнями (запитами); 4) оголошення інформації під час виступів посадових осіб; 5) надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами.

Таким чином, для забезпечення взаємної відповідальності за вирішення важливих питань необхідно вдосконалювати взаємодію органів влади зі ЗМІ та громадськими організаціями в питаннях забезпечення громадськості достовірною і всебічною інформацією про діяльність органів публічної влади та налагоджувати постійний зв'язок між ними.

Створення відкритої влади нині є важливим завданням для багатьох країн, але кожна країна досягає цієї мети задля різних цілей: боротьби з корупцією та вдосконалення підзвітності; для посилення взаємодії та партнерства уряду з організаціями громадянського суспільства; щоб зробити владу доступнішою й зрозумілішою для громадян з метою покращання надання послуг. Але основна мета відкритості влади – зміцнення довіри громадськості до органів влади як необхідної передумови ефективної державної політики.

Важливими чинниками довіри громадян до органів публічної влади і їх співпраці є: відкритість діяльності цих органів та безпосереднє спілкування посадових осіб з різними соціальними групами мешканців; не просто інформування населення про свою роботу, але й пояснення, обґрунтування, залучення громадськості до обговорення діяльності органів влади та вирішення суспільних проблем; оперативність, достовірність, надійність інформації; введення таких технологій прозорості роботи, котрі дали б змогу контролювати владу, легко і доступно отримувати громадянам потрібну інформацію; врахування громадської думки у процесі підготовки і прийняття рішень з важливих питань суспільно-політичного та соціально-економічного життя; вільне і об'єктивне висвітлення роботи у засобах масової інформації тощо.

Українськими вченими вивчався польський досвід інформаційної відкритості органів влади. У рамках програми “Приязна адміністрація” з 2000 р. у Польщі здійснено низку заходів: створено інформаційні кіоски з поширення електронної оперативної інформації про послуги адміністрації та вакантні місця в них; створено інформаційний центр цивільної служби, що зробив більш доступною інформацію про діяльність адміністрації, послуги й компетенцію органів влади та їх працівників, можливість розвитку цивільної служби; упроваджено в академічному середовищі інформацію про напрями розвитку та проблеми органів влади, організацію презентацій і конференцій тощо; розповсюджено практичний довідник, що містить інформацію та пропозиції щодо проблемних питань діяльності адміністрації, набору, навчання кадрів, розвитку комунікацій тощо.

Постійним напрямом роботи органів влади Польщі стало інформування громадян про наміри адміністрації з питань удосконалення надання послуг, проведення конкурсів та інших заходів, спрямованих на покращання роботи. У межах програми “Приязна адміністрація” оцінюються дії адміністрації, спрямовані на вдосконалення послуг, що ними надаються.

Таким чином, проекти, що реалізуються польською владою, ініціюють зміни в адміністраціях, особливо щодо поширення досвіду відкритості дій та надають громадянам інформацію про найважливіші процедури адміністративних органів, спрямованість послуг, документи, оплату [4, с. 47].

Щодо національного досвіду відкритості діяльності публічної влади, можна зазначити таке: інформування про діяльність Харківської обласної державної адміністрації здійснюється через ЗМІ, газету “Слобідський край”, журнал “Губернія”, постійні зустрічі з громадськістю, проведення прес-конференцій. Значну роль у розповсюдженні офіційної, статистичної інформації, новин обласного життя відіграє веб-сайт облдержадміністрації в мережі Інтернет.

Ефективно працює інтерактивний форум на сайті “Медіапорт”, на якому на запитання громадян безпосередньо відповідають представники обласної влади. Інтернет-приймальня існує також на форумі персонального сайту губернатора. Головою обласної державної адміністрації, його заступниками регулярно проводиться особистий прийом громадян у встановлені дні і години, згідно графіку прийому. В обласному телебаченні у прямому ефірі ведеться передача “Акценти” – діалог голови зі слухачами щодо діяльності адміністрації.

Дані про основні показники економічного та соціального розвитку Харкова можна отримати на офіційних веб-сайтах Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету. Інформація про діяльність Харківського міського голови розміщена в мережі Інтернет на офіційному веб-сайті. Інформування територіальної громади про рішення сесій, розпорядження міського голови, секретаря тощо публікуються в газеті “Харьковские известия”, яка виходить п’ять разів на тиждень. На місцевому телебаченні у прямому ефірі міський голова, секретар, заступники міського голови відповідають на запитання харків’ян з приводу роботи ради, ведуть роз’яснювальну роботу про прийняті рішення.

На нашу думку, на поінформованість харків’ян щодо діяльності органів місцевої влади негативно впливають явища, які останнім часом супроводжують публічні виступи керівників облдержадміністрації та міської ради. Іноді “потрясіння”, що виникають у результаті певних зіткнень органів публічної влади можуть викликати до життя нові ідеї і дійсно стати джерелом інновацій та позитивних змін у суспільстві.

Вважаємо, що неефективна взаємодія місцевих органів публічної влади та неготовність до досягнення компромісу, зумовлена, насамперед, конфліктом особистих інтересів. Усе це підриває імідж органів влади в очах громадськості і всього світу. Вважаємо, органи публічної влади повинні співпрацювати, діяти у правовому полі і знаходити компромісні рішення з усіх, без винятку питань, задля досягнення загальної мети – добробуту територіальної громади м. Харкова.

Діяльність Московської районної в м. Харкові ради висвітлюється на офіційному сайті та в газеті “Вісник Московського району”, яка виходить щомісяця українською

та російською мовами. Через газету голова районної в м. Харкові ради звітує про роботу виконавчих органів ради. У виданні публікуються звіти про виконання бюджету району, програма економічного і соціального розвитку Московського району м. Харкова; інформація про діяльність управлінь, служб районної ради, роз'яснення фахівців питань чинного законодавства щодо соціального захисту населення, охорони праці, пенсійного забезпечення тощо.

У 2007 р. на запрошення редакції газети “Харьковские известия” голова Московської районної ради проводив “гарячу” лінію – діалог з харків'янами про складнощі і перспективи, проблеми та досягнення Московського району м. Харкова. Редакція цієї ж газети постійно проводить обговорення із заступниками міського голови про діяльність міської влади.

У різних районах Харкова розташовано громадські приймальні міського голови. Спеціалісти вивчають стан справ у районі, ведуть прийом громадян та, разом з виконавчими органами Московської районної в місті Харкові ради, вживають конкретних заходів щодо вирішення нагальних проблем. Усю отриману інформацію вони систематизують і передають міському голові.

Аналізуючи забезпечення інформаційної відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади України, можна дійти висновку про доцільність розробки комплексної програми дій та заходів, яка б передбачала:

- необхідність використання в Україні досвіду роботи зарубіжних країн, з урахуванням вітчизняних особливостей, що сприятиме становленню нових стандартів взаємовідносин між владою та суспільством;
- удосконалення нормативно-правового забезпечення в частині інформування громадян про роботу органів влади з чітким визначенням характеру відкритої інформації;
- створення соціальної технології інформаційного забезпечення стратегічного планування на основі соціологічних досліджень громадської думки і обов'язкове врахування результатів досліджень у діяльності органів влади.

Саме відкритість органів влади є необхідною умовою для розвитку і зміцнення демократії, що сприятиме підвищенню взаєморозуміння і взаємодії влади і громадськості, забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, розвитку суспільства і держави, інтеграції України до світового інформаційного простору.

Література:

1. Закон України “Про інформацію” від 2 жовтня 1992 р. № 2657 // Офіц. вісн. України. – 1992. – № 1.
2. Закон України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” від 23 вересня 1997 р. № 539/97 // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 3.
3. Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади” від 1 серпня 2002 р. № 683 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 3. – Ст. 262.
4. *Лахижа М., Черчатий О.* Реалізація програми “Приязна адміністрація” та проведення конкурсів з метою вдосконалення діяльності органів влади: польський досвід // Вісник державної служби України. – 2007. – № 3. – С. 47.

5. Прозорість влади. Проект програми розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні “Належне управління за участю громадян: розбудова в Україні всеохоплюючого та прозорого процесу творення політики”. – К., 2002. – 15 с.

Надійшла до редколегії 06.05.2008 р.