

Людмила Юрчук,
кандидат педагогічних наук, доцент,
докторант кафедри управління освітою НАДУ

Підвищення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування в умовах дії Закону України "Про доступ до публічної інформації": досвід Вінниччини

У статті розглядається питання використання Закону України "Про доступ до публічної інформації" в органах державної влади та місцевого самоврядування. Окреслено основні завдання щодо розвитку партнерства між владою, освітою та громадою в умовах дії нового Закону.

Ключові слова: публічна інформація, партнерство, звернення, прозорість, управління освітою.

In article the problem of use of the Law of Ukraine "About access to public information" in public authorities and local government is considered. The main objectives are determined by partnership development between the power, education and society in the conditions of action of the new Law.

Key words: public information, partnership, appeal, education, management of education.

Постановка проблеми. Україна послідовно рухається до європейських стандартів управління, і відкритий доступ до публічної інформації набуває особливої ваги в цьому процесі. Із прийняттям Закону України "Про доступ до публічної інформації" (далі Закон) дії органів влади повинні стати відкритішими та прозорішими для громадян [1]. Відтепер більшість інформації, якою володіють органи влади, стає доступною для громадськості. У нашому дослідженні ми прагнемо з'ясувати рівень прозорості діяльності органів місцевої самоорганізації на прикладі існуючих взаємовідносин між владою і громадою в державно-громадському управлінні освітою на Вінниччині в умовах дії Закону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З огляду на те, що Закон України "Про доступ до публічної інформації" набрав чинності в травні 2011 р., наукових розробок з цього питання мало, але з'явилась велика кількість коментарів фахівців, журналістів, політиків у ЗМІ. Тому на увагу державних службовців, керівників освітніх установ, громадян заслуговують методичні рекомендації таких експертів, юристів і громадських діячів, як М.Лациба, О.Хмара, В.Андрусів, О.Ващук, Р.Головенко, Г.Красноступ, О.Нестеренко, І.Нікітчук, які допоможуть органам влади належно втілити одну з найбільших реформ України та наблизити діяльність усіх без винятку структур до потреб громадян.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. З набуттям чинності Закону України "Про доступ до публічної інформації", а також нового Зако-

ну "Про внесення змін до Закону України "Про інформацію" і є можливість проаналізувати дійсний стан пасивного і активного доступу до публічної інформації в регіоні та запропонувати освітянам і державним службовцям нові форми партнерських стосунків в освіті.

Метою статті - здійснити аналіз стану доступу до інформації, що стосується модернізації освіти Вінниччини за 2011 рік та запропонувати зміни в роботі обласної та районних рад і виконкомів з метою покращення ситуації в означеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Прийняття нового Закону - ще один крок на шляху до формування демократичного суспільства в Україні, оскільки забезпечується відкритість інформації щодо діяльності органів влади, яка зобов'язана оприлюднювати всі офіційні рішення, при цьому скорочується термін надання відповідей на запити громадян. З'явилися реальні можливості усім бажаючим отримувати офіційно запитувану інформацію від державних установ.

У міжнароднім праві є термін "Freedom of Information Act (FOIA)" - Закон щодо свободи інформації, який визначається як законодавство, яке забезпечує свободу інформації, "право знати" (right to know), встановлює легальний механізм звернення із проханням до влади для отримання інформації, яка перебуває в її розпорядженні. Така інформація має також назву відкритих звітів (open records) або законів щодо відкритого обговорення всіх державних питань ("закони щодо прозорості" - sunshine law), у США такий нормативний акт зобов'язує державні організації проводити засідання за умови "відкритих дверей" та розкривати суть рішень і протоколів засідань для широкого кола громадян [2].

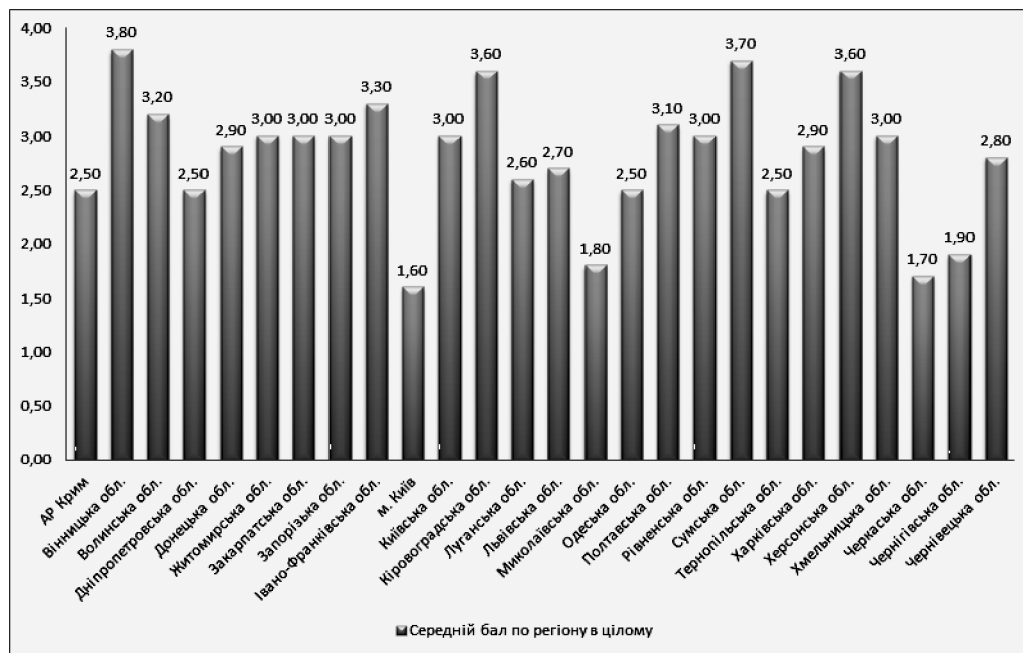
Від якісної та ефективної організації доступу до публічної інформації залежить довіра громадян до органів влади. Прагнучи підвищити обізнаність службовців та громадськості щодо нових можливостей забезпечення права на інформацію, групою громадських експертів підготовлено методичні рекомендації щодо впровадження Закону [3, с. 5-140]. Відповідно до міжнародних стандартів, що регламентують порядок доступу до публічної інформації, до неї віднесено інформацію, яка вільно збирається, отримується, зберігається, використовується та поширюється. Публічна інформація - це відображена та задокументована, отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством [1]. Слід зауважити, що інформація вважається публічною у зв'язку з тим, що вона створюється, збирається, обробляється та зберігається за рахунок коштів, призначених на забезпечення діяльності відповідного органу влади.

Україна, прийнявши Закон, визнала та прийняла такі міжнародні принципи щодо доступу до публічної інформації: принцип максимального роз-

криття, принцип відкритості засідань, принцип забезпечення доступу до інформації, принцип спрощеної процедури доступу до інформації. Закон встановив два способи доступу до публічної інформації - активний та пасивний. Пасивний доступ забезпечує відповідний розпорядник публічної інформації шляхом її оприлюднення. Активний доступ передбачає безпосереднє звернення особи до розпорядника інформації за необхідною йому інформацією шляхом подання відповідного запиту [3, с. 13-15]. Розпорядник надає інформацію в межах запиту, запитувач може зробити собі копії.

Предметом інформаційних відносин, в які вступають суб'єкти владних повноважень для отримання певної інформації, є виконання останніми своїх функцій. Запит на отримання інформації має чітко визначений предмет надання публічної інформації, якою володіє або повинен володіти її розпорядник.

Є різні способи оприлюднення органом влади публічної інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах; у мережі Інтернет, на інформаційних стендах органу влади. Публічна діяльність колегіальних органів управління освітою має сприяти досягненню створення стійкого, гнучкого ефективного механізму управління, який включає всіх учасників освітнього процесу і заснований на принципах відкритості й демократії. Їх діяльність підтримує ініціативу громадськості, що спрямована на розв'язання проблем освіти.



Інтерактивна карта прозорості дій місцевої влади [4]

Відслідкуємо дію нового Закону на прикладах діяльності державних установ Вінниччини. Під час обласної конференції працівників освіти Вінницької області Голова обласної ради закликав педагогів долучитися до створення "Стратегії регіонального розвитку Вінницької області на період до 2020 року". Він, зокрема, зазначив: "Нам важлива ваша думка, ваше бачення розвитку як освіти регіону в цілому, так і життя кожної територіальної громади зокрема" [5]. Вінницький міський голова також на серпневій конференції звернувся до педагогічної еліти міста з пропозицією взяти участь у формуванні плану розвитку галузі освіти на наступні роки в рамках концепції стратегії розвитку "Вінниця: 2020": "Було б дуже добре, щоб ми з Вами спільно, спираючись на Ваш досвід, на ваші знання, сформувавши власну стратегію розвитку освіти. Якщо Ви підтримаєте цю ініціативу - ми матимемо реальну стратегію і будемо бачити, що саме нам потрібно здійснювати, аби підвищувати якість освіти, рівень наших навчальних закладів, забезпечувати психологічний комфорт учнів і педагогічних колективів та проводити інші необхідні заходи для розвитку освіти міста..." [6]. На жаль, не почули освітяни запрошення голів обласної та міської рад (хоч вони мають найкращий результат щодо прозорості дій місцевої влади по Україні) до співпраці щодо визначення стратегії розвитку громад, не зрозуміли значення цього документа для себе і своєї справи.

Провівши опитування серед слухачів Вінницького обласного інституту післядипломної освіти педагогічних працівників (курси підвищення кваліфікації, вища категорія - 120 осіб), представників області, виявилось, що лише дві особи (через ЗМІ) ознайомлені з рішеннями останніх конференцій. Слухачі не мають інформації ні про стратегічні плани розвитку регіону, ні про звернення голів обласної та міської рад, ні про рішення останнього з'їзду освітян. Така ситуація насторожує і турбує. Такий результат ми маємо через те, що стан інформованості освітян є вкрай низьким (вибірка автора).

На своєму сайті Вінницька міська рада та її виконавчі органи визначили, що їх стратегічним завданням є надання високоякісних послуг відповідно до норм, передбачених законодавством, а також вимог самоуправління міста та індивідуальних вимог громадян. Основним засобом досягнення результативності та ефективності роботи є прозора підготовка рішень та заходів щодо надання послуг громадянам при підтримці їх ініціативи. Захист інтересів та задоволення вимог громадян є необхідною умовою довіри населення до органів самоврядування м. Вінниці. Забезпечення високого рівня функціонування міської влади є ключем до впровадження і зобов'язання до постійного вдосконалення системи управління якістю та протидії корупційним загрозам згідно з вимогами європейської норми EN ISO 9001:2008, а також із вимогами чинного законодавства України [6].

Але аналіз переліку послуг, що пропонує департамент освіти м. Вінниці, показав, що громадянам запропонована лише одна освітня послуга -

допуск на проходження державної підсумкової атестації шляхом екстернату. Розділ "Державно-громадське управління освітою" департамент представляє одним документом - "Примірним положенням про батьківські комітети (ради) ЗНЗ" [6].

Предметом звернення громадян є широкий спектр правовідносин - від реалізації своїх особистих прав і надання пропозицій щодо діяльності органів державної влади до оскарження неправомірних дій посадових осіб.

Проаналізувавши звернення громадян до міської ради, з'ясувалось, що за перше півріччя 2011 р. виконавчими органами міської ради опрацьовано 18316 звернень громадян [5], з них: 16465 письмових звернень та 1851 усних. Від загальної кількості пропозицій, заяв та скарг 55,6% звернень вирішено позитивно на користь громадян, але серед них звернень від освітян або про освіту не було.

Ідея державно-громадського управління освітою полягає в тому, щоб об'єднати зусилля держави та громад у вирішенні сучасних проблем освіти, надати вчителям, батькам більше прав і свобод у виборі змісту, форм і методів організації навчального процесу, у виборі різних типів освітніх установ, освітніх округів. Регіональна влада має посилити роботу щодо підвищення мотивації громадян до активної їх участі у плануванні розвитку регіону, допомогти зрозуміти, що запорукою їх добробуту є загальна громадська згода, а управлінці за проблемою кожного відвідувача бачитимуть можливість розв'язання проблем усієї громади. Прозоро, етично, ефективно має працювати місцеве самоврядування. Наслідком цієї роботи насамперед має стати вдосконалення управлінських процедур, підвищення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, підвищення поінформованості громади про його роботу. Громадяни оцінять більш прозору атмосферу в установах влади. Зрозумілість і передбачуваність усіх дій керівництва породжує дуже цінну річ - довіру. Довіра зміцнюватиметься, якщо громада отримає реальні важелі впливу на прийняття важливих рішень [7]. Через інвестування коштів в освіту регіон отримає безліч нових можливостей у соціальній, гуманітарній та інших сферах. Громадськість області зможе долучитися до реалізації стратегічних завдань, які ставить перед собою влада. Визначення спільних цінностей та правил співпраці покладе основу тривалій та взаємовигідній співпраці. Залучення громадян до управління громадою створить додаткові компенсаторні механізми і захистить владу від зовнішньополітичних ризиків, вона зможе опертися на громаду в критичних ситуаціях. Але для цього має бути проведена велика системна робота з боку влади.

Працюючи в нових умовах управління (відділи) освіти мають передбачити механізм участі громадськості; визначити офіційний веб-сайт (домenna адреса) та організувати його роботу; організувати роботу прес-служби; мати чітку організацію документообігу (всіх без винятку рішень колегії

та розпоряджень), забезпечити "автоматичне" оприлюднення публічної інформації, ведення системи обліку інформації, обробки запитів на інформації, функціонування спеціального місця для роботи запитувачів із документами. Лише тоді будемо мати зворотний зв'язок від споживачів освітніх послуг.

Громадськість може долучитись до розробки механізмів (нормативних, методичних, інформаційних) впровадження моделей ДГУ та публічної звітності; розробки показників та інструментарію моніторингу участі громадськості в управлінні освітою і здійсненні основних напрямів його модернізації; розробки освітніх програм та навчально-методичного забезпечення, підготовки кадрів.

Залучення освітян, споживачів освітніх послуг до участі в громадських слуханнях та громадських радах передбачає обговорення проблем, надання пропозицій, підготовку та здійснення заходів, контроль за виконанням прийнятих рішень. Ключовими інструментами, які забезпечують активну роль громади в розв'язанні проблем освітнього середовища, є програми, а саме: участь громади в реалізації комплексних та цільових освітніх програм та в розробці і реалізації власних освітніх проєктів, програм, інших форм ініціативи. Близько 50 регіональних програм були прийняті обласною радою попереднього скликання без обговорення на комісіях та сесіях. Голова обласної Ради обіцяв впроваджувати лише дієві програми, під які бюджет матиме реальне фінансування [4].

Практично не відбувається громадського контролю за діяльністю місцевої влади, рідко досліджується громадська думка, що є необхідною умовою в прийнятті управлінських рішень. На жаль, діалог існує більше декларативно.

На цьому етапі органи влади мають показові плани і програми взаємодії з населенням, однак у них здебільшого кількісні характеристики, а комунікації організуються лише з метою переконання громадськості в правильності прийнятих владою рішень. Реально у взаємодії бере участь незначна частина населення [4].

Потужний потенціал для укріплення взаємодії органів державного управління та громадськості в процесі регулювання питань освіти на Вінниччині існує, але задіяний слабко. Потреба посилення управлінського впливу на активізацію залучення потенціалу системи освіти до управління процесом соціального становлення та розвитку молодого покоління регіону є актуальною.

Територіальна громада є стейкхолдером - замовником, та споживачем освітніх послуг і зацікавлена у високому рівні освіти і готова сприяти її розвитку. Громада має брати на себе відповідальність за ресурсне забезпечення, здійснювати матеріально-технічну підтримку освіти та визначати стратегію її розвитку. В умовах нового Закону це можливо.

Ідеальною є двостороння симетрична комунікація у формі діалогу. Вона характеризується високим ступенем залученості населення до управлінських

процесів. При взаємодії враховуються сучасні наукові досягнення в галузі теорії комунікацій, адміністрування, соціального проектування. Влада не тільки усвідомлює необхідність розвитку контактів із населенням, але і вміє їх організувати, налаштована сприймати зворотний зв'язок від громадських інституцій для розробки стратегічних та оперативних рішень щодо освітньої мережі.

Усе більшу роль у питанні відкритої взаємодії влади і громади відіграє Інтернет. Найбільш значущим досягненням цього напрямку є так званий електронний уряд, тобто система інтерактивної взаємодії держави і громадян за допомогою Інтернету. Система електронного державного управління може допомогти підвищити ефективність роботи уряду за рахунок підвищення точності, повноти, оперативності та достовірності накопичуваної інформації; забезпечення високого рівня контролю за виконанням рішень і доручень уряду іншими державними структурами; поліпшення якості послуг; скорочення бюрократичних бар'єрів тощо.

Не менш важливим сьогодні залишається питання проведення навчань і підвищення кваліфікації керівників органів виконавчої влади, працівників структурних підрозділів управління освіти та Департаменту освіти м. Вінниці та відповідальних осіб із питань забезпечення доступу до публічної інформації. Кожен освітянин у стислі терміни теоретично може отримати необхідну інформацію, а практично ця процедура залишається складною.

Ураховуючи вищевикладене, можна зробити *висновок*, що для ефективного виконання прописаних у Законі норм є всі підстави і можливості для громадян (за умови відповідного наповнення електронних та паперових носіїв інформації) долучитися до реалізації стратегічних завдань, які ставить перед собою влада Вінниччини. Визначення спільних цінностей та правил співпраці сприяє тривалим та взаємовигідним стосункам. Залучення громадян до управління створить додаткові компенсаторні механізми і захистить владу від зовнішньополітичних ризиків. Влада зможе опертися на громаду в критичних ситуаціях. Через структури влади відповідно нового Закону повинна передаватись нова інформація, адресована громаді, а також послання, спрямовані на активізацію діяльності громадян у освітніх проблемах. Позитивним прикладом прозорості дій обласної ради стала підготовка методичного посібника щодо формування проекту Стратегії розвитку територіальної громади "Маємо почути кожного подолянина" [8].

В основі взаємодії влади і громади має діяти принцип колективної відповідальності, що вимагає ділового партнерства та співробітництва між населенням, депутатами, представниками виконавчої влади через створені громадські та консультативні ради, колегії та інші громадські інституції. Технічні можливості ЗМІ здатні забезпечувати інтерактивний зв'язок між владою-громадою-освітою. *Подальші дослідження* мають бути спрямовані на розробку дієвих форм та засобів діалогу між владою та освітянами використовуючи прозорі механізми управління на рівні регіону.

Список використаних джерел

1. Закон України про доступ до публічної інформації // Відом. Верхов. Ради України. - 2011. - № 32. - Ст. 314.
2. *Костін І.* Межі демократії / І. Костін. - Режим доступу: <http://pravotoday.in.ua/ua/presscentre/publications/pub-490/>
3. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України "Про доступ до публічної інформації" / М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів [та ін.]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. - К. : Агентство "Україна", 2011. - 144 с.
4. Інтерактивна карта прозорості місцевої влади [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://access-info.org.ua/scho_take_prozorist
5. *Татусяк С.* Про підсумки розвитку освіти області у 2010-2011 навчальному році / С. Татусяк. - Режим доступу : <http://www.vinrada.gov.ua/publikacii.htm>
6. Сайт Вінницької міської ради [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://vnr.gov.ua/>
7. *Юрчук Л.* Прозорість дій влади як умова становлення публічного адміністрування в Україні / Л. Юрчук // Становлення публічного адміністрування в Україні : зб. матеріалів конф., Дніпропетровськ, 16 квіт. 2010 р. - Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2010.
8. Маємо почути кожного подолянина : метод. посіб. - Вінниця : Вінн. обл. Рада, 2011. - С. 38.

Олексій Сатов,

*аспірант кафедри політичної аналітики
та прогнозування НАДУ*

Інноваційний потенціал розвитку сільських територій та проблеми модернізації державного управління

У статті проаналізовано основні шляхи покращення державної політики щодо впровадження інновацій із урахуванням специфіки соціально-економічного та політичного розвитку України. Визначено основні напрями проблеми інноваційного розвитку та перспективи модернізації державного управління України.

Ключові слова: модернізація, політична система, державне управління, управління, інновації, політика.

The article analyzes the main ways to improve state policy on innovation, taking into account the specific socio-economic and political development of Ukraine. The main areas of innovation development problems and prospects of modernization of public administration in Ukraine.

Key words: modernization, political system, public administration, management, innovation policy.