

Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«Реалізація принципу прозорості та відкритості у діяльності місцевої влади»

Студентки 3 курсу, 6С групи,
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування»

(підпис студента)

Губіної
Ірини
Юріївни

Науковий керівник
Кандидат економічних наук,
доцент

(підпис керівника)

Сонько
Юлія
Анатоліївна

Гарант освітньої програми
Кандидат економічних наук,
доцент

(підпис гаранта)

Головня
Юлія
Ігорівна

Київ 2020

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ ВІДКРИТОСТІ І ПРОЗОРОСТІ В ОРГАНАХ ВЛАДИ.....	7
РОЗДІЛ 2 СВІТОВИЙ І ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ.....	17
2.1 Проблема транспарентності управлінських рішень органів місцевої влади	17
2.2 Досвід країн ЄС щодо дотримання прозорості та відкритості в діяльності владних структур	22
2.3 Удосконалення механізмів дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні.....	28
ВИСНОВКИ.....	34
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	37
ДОДАТКИ.....	41

ВСТУП

Особливістю сучасного етапу розвитку України є усвідомлення необхідності підвищення ефективності та результативності діяльності органів місцевої влади як запоруки успішного економічного, політичного і соціального розвитку всієї країни. Досягнення цієї мети неможливо без забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів місцевої влади. Ці поняття виступають важливими показниками ефективної реалізації закріплених повноважень, невід'ємною умовою побудови моделі соціальної та правової держави, що є неможливим без постійної взаємодії між громадянами і органами влади. Сьогодні з'являється необхідність створення принципово нової системи взаємодії органів державної влади з споживачами державних послуг, заснованої на забезпеченні прозорості та відкритості органів влади і надання можливості розширення громадського контролю за їх діяльністю, що призведе до посилення довіри громадян до державної влади і посилення зворотного зв'язку. Розвиток прозорості органів влади є пріоритетним напрямком державного управління, сприяє підвищенню довіри громадян до органів державного управління, зниженню адміністративних бар'єрів і корупційних явищ.

Підвищення принципів прозорості та відкритості в діяльності органів місцевої влади сприяє формуванню нових можливостей комунікативної взаємодії з громадянином, суспільством і представниками бізнесу. Завдяки цього відбувається підвищення результативності контролю суспільства за функціонуванням державного апарату, виконанням заборон і обмежень для державних і муніципальних службовців, активізується участь громадянського суспільства в прийнятті державних управлінських рішень. Процеси, пов'язані з підвищенням рівня відкритості органів виконавчої влади, дозволяють усунути можливості корупційних обходок, сприяють зростанню рівня довіри громадян до владних структур. Це відповідає новому погляду на сучасну організацію державної влади і роль держави в регулюванні суспільних відносин, що в багатьох країнах вже іменується політикою «нового державного менеджменту». Саме тому проблема удосконалення механізмів дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні сьогодні стає дуже

актуальною. Все вищенаведене зумовлює необхідність поглиблення теоретичних та практичних аспектів забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів місцевої влади в Україні.

Проблема відкритості та прозорості органів місцевої влади знаходилась в центрі уваги таких зарубіжних та вітчизняних науковців, як Г. Абасов [1], Т. Андрійчук [3], Е. Афонін [29], Т. Вішванас [41], М. Воронов [6], К. Гуд [37], Н. Гудима [7], І. Ібрагімова [14], Д.Кауфман [38], П. Любченко [18], Л. Наливайко [20], К. Поппер [21], Т. Хоед [36] та ін.

Метою роботи є поглиблення теоретичних і методологічних положень, аналіз та розроблення пропозицій щодо забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів місцевої влади в Україні.

Об'єктом дослідження виступає транспарентність органів місцевої влади в Україні.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні аспекти реалізації принципу прозорості та відкритості діяльності органів місцевої влади в Україні.

Зазначена мета вимагає вирішити наступні **завдання**: (відповідно до підпунктів змісту)

- дослідити підходи щодо визначення понять принципів відкритості і прозорості;
- проаналізувати проблему транспарентності управлінських рішень органів місцевої влади;
- оцінити досвід країн ЄС щодо дотримання прозорості та відкритості в діяльності владних структур;
- розробити практичні рекомендації щодо удосконалення механізмів дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні.

З метою реалізації поставлених завдань використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження: наукової абстракції – для розкриття змісту понять (розділ 1), вивчення проблем формування об'єкта дослідження (п. 2.1); метод порівняння – для узагальнення досвіду країн ЄС щодо дотримання прозорості та відкритості в діяльності владних структур (п.2.2); кількісного та якісного аналізу –

для удосконалення механізмів дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні (п.2.3) тощо.

Інформаційною базою дослідження стали: Закони України, оперативна інформація органів місцевої влади, періодичні видання, праці вітчизняних і зарубіжних науковців з проблеми дослідження, а також інформаційні ресурси інформаційної мережі Internet.

Випускна кваліфікаційна робота складається зі вступу, 2-х розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Основний текст роботи становить 35 сторінок, в т.ч. 4 таблиці, 4 рисунки. Список використаних джерел містить 43 найменування, викладене на 5 сторінках, робота містить 1 додаток на 1 сторінці.

РОЗДІЛ 1 ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ ВІДКРИТОСТІ І ПРОЗОРОСТІ В ОРГАНАХ ВЛАДИ

Побудова демократичного суспільства багато в чому залежить від того, наскільки чиновники органів місцевої влади здатні вирішувати проблеми життєзабезпечення своїх громадян при їх безпосередній участі. Можливість взаємодії чиновника та індивіда багато в чому визначається ступенем відкритості та прозорості процедур прийняття відповідних рішень органами місцевої влади. Державна влада в демократичному суспільстві повинна бути інститутом, відкритим для громадського контролю. Громадяни повинні знати про те, як і за якими правилами вона «працює», мати доступ до необхідних нормативних матеріалів та відомостями, брати участь в процесі прийняття рішень, що зачіпають їх інтереси. Принцип відкритості і прозорості гарантує максимально повне врахування інтересів громадян, що в підсумку забезпечує легітимність прийнятого рішення.

У сучасній літературі набуває поширення вжиття терміну «транспарентність», в якому змістовно поєднуються як «прозорість», так і «відкритість». Його введення в науковий обіг відбулось із появою концепції «відкритого суспільства», що була розроблена англійським філософом К.Поппером. Під «відкритістю» суспільства він розуміє багатоаспектне явище, якому притаманні свобода поширення та отримання інформації від органів державної влади, проте за наявності розумних, законодавчо встановлених, обмежень [21, с. 213].

На межі XIX-XX століть західною соціальною наукою було сформувано категорійний апарат таких понять, як «transparency» та «openness». Зокрема, під «transparency» розумілась прозорість діяльності державного управлінського органу, а під терміном «openness» – відкритість влади для участі в рядових членів суспільства в державному управлінні [4, с. 7]. Дуже часто вищенаведені терміни розглядаються як синоніми, що сприяє розвитку певної термінологічної невизначеності при розкритті сутності цих категорій. Доцільним є виокремити певні особливості змістовних характеристик понять «відкритість», «прозорість» та «транспарентність».

Так, транспарентність як соціальний феномен характеризує вплив інформації та медіа на механізми соціальної організації, стан поінформованості (наявність повного, достатнього та достовірного знання) щодо того чи іншого виду діяльності (її об'єктів чи результатів) [28, с.26]. Однак, одночасно із цим визначенням як вітчизняні так і зарубіжні науковці часто використовують терміни «прозорість» та «відкритість». Для чіткого підходу та визначення цих понять доцільно провести етимологічний аналіз цих слів. Так, термін «відкритий» означає незакритий, необмежений, неприхований [36], або ж доступний будь-кому в будь-який час всюди: схвальне ставлення до нових ідей або вимог, готовність швидко реагувати [8, с. 91]. Вівшант та Кауфман під прозорістю розуміють «збільшення потоку своєчасної та достовірної політичної, соціальної та економічної інформації, що є доступною для всіх зацікавлених сторін» [41].

Можна погодитися з думкою Ф. Шоера щодо того, що прозорість є властивістю, яка полегшує отримання інформації. Одночасно слід зазначити, що їй може бути властивий різний рівень, що зумовлено ступеню готовності державних владних структур співпрацювати із суспільством шляхом надання певної інформації. Ф. Шоер аналізує прозорість у таких її «формах»: в якості регулятивного заходу, в якості засобу підзвітності влади, в якості засобу покращення ефективності та в якості теорії пізнання. В якості регулятивного засобу прозорість виступає формою контролю [42].

Схожою є думка К. Гуда, який під прозорістю розуміє багатозначне поняття, в основі якого лежить передбачувана поведінка органів державної влади, яка здійснюється у відповідності до нормативних стандартів, таких як верховенство закону, участь громадськості, підзвітність органів влади та дорадча демократія [37].

Н. Гудима розмежовує поняття відкритості та прозорості, характеризуючи їх як самостійні принципи функціонування органів державної влади. На думку науковця, «принцип відкритості державної влади можна визначити як її обов'язок із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами... принцип прозорості полягає у встановленні органами державного управління умов, що забезпечують залучення громадян та інших об'єктів

управління до прийняття управлінських рішень за рахунок створення і гарантування високого рівня їх обізнаності [7, с. 11].

Т. Андрійчук дотримується схожої позиції, вказуючи на відмінність принципів прозорості та відкритості, в основі якої є те, що прозорість державної політики передбачає пасивність споглядання інформації населенням, натомість відкритість характеризується можливістю активних дій громадян та об'єднань щодо реалізації державної політики [3]. Подібна точка зору й в І. Ібрагімової, на думку якої під прозорістю слід розуміти основу для забезпечення діалогу між владою та громадськістю на різних етапах прийняття рішень, та забезпечення постійного доступу до інформації (у відповідності із нормами чинного законодавства) про діяльність державних органів влади та їхніх посадових осіб [14, с. 4].

В. Стретович стверджує, що відкритість влади основним чином проявляється за умови поєднання конкуренції та прозорості. Причому прозорість забезпечує здійснення ефективного громадського контролю, й відповідно підвищує відповідальність органів місцевої влади та довіру до неї з боку суспільства, й крім того забезпечує зворотний зв'язок в обох напрямках: «влада – громада» та «громада – влада». Внаслідок цього прозорість виступає критичним елементом для органів місцевої влади [27, с. 14]. Л. Р. Наливайко також вважає, що «відкрита держава» передбачає прозорість функціонування державних структур та наявні можливості суспільства здійснювати контроль прийняття та виконання важливих рішень на державному та місцевому рівнях. В основі концепції відкритої держави лежить відкрита, прозора, публічна й ефективна організація влади, яка тісно пов'язана з громадянським суспільством [20, с. 118-119]. Тобто, відкритість влади в основному розуміється як певний стан функціонування державних органів, яким характерні прозорість і публічність діяльності.

Е. Афонін і О. Суший [29] вважають, що відкритість та прозорість належать до самостійних характеристик демократичної виконавчої влади. Прозорість виступає ознакою зрозумілості дій владних структур та відповідної обізнаності громадян щодо їх змісту, без чого свідомий та результативний вплив громадськості на діяльність державної влади неможливий. Натомість відкритість державної влади

характеризується як її готовність поділитися цією владою через залучення громадських структур в процес прийняття державних рішень. Відкритість не можна вважати тотожністю прозорості: в суспільстві може бути високий рівень обізнаності із діяльністю державного апарату управління, проте відсутніми можуть бути реальні можливості вплинути на її зміст [29, с. 12-13].

На думку О. Совгирі [26], побудова громадянського суспільства в Україні можлива лише за умови суцільної підзвітності та підконтрольності органів державної та місцевої влади його інститутам, що забезпечує транспарентність (прозорість) діяльності вищезазначених органів. Транспарентність діяльності органів державної влади характеризується, насамперед доступністю та відкритістю інформації щодо кадрового складу та діяльності органів управління, прийнятих ними рішень, програм та планів, а також звітів про їх виконання. Крім того визначальними характеристиками транспарентності усіх гілок влади та місцевого самоврядування є можливість носіїв громадянського суспільства приймати участь в розробці і виконанні важливих для громади рішень, а також здійснювати відповідний контроль за ними [26, с. 117].

Г.Г. Абасов [1] стверджує, що за допомогою відкритості та прозорості забезпечується демократизм місцевого самоврядування та можливості територіальної громади здійснювати вплив на рішення, що стосуються її інтересів, прав та свобод [1, с. 108]. Цю думку поділяє й О.В. Прієшкіна, що вважає, що цей принцип в місцевому самоврядуванні дає змогу населенню контролювати діяльність органів місцевого самоврядування та впливати на розробку рішень, що стосуються їхніх інтересів, прав і свобод [22, с. 43].

Цікавим є підхід «Кодексу рекомендованої практики громадської участі у процесі прийняття рішень» Ради Європи, згідно з яким «...принцип відкритості передбачає, що адміністрація відкрита для зовнішнього нагляду, а прозорість означає, що при цьому нагляді видно все наскрізь» [15]. Можна узагальнити, що у відповідності до Кодексу відкритість та прозорість при адмініструванні належать до фундаментальних принципів «гарного адміністрування», визначальними характеристиками якого є такі: воно створює передумови для того, щоб будь-яка особа,

по відношенню до якої здійснюється певна адміністративна дія, розуміла її підстави; відкритість та прозорість і інструментами нагляду для різних інститутів (судів, органів розслідування, парламентських комітетів) над адмініструванням. Відповідно, на думку європейських експертів, принцип відкритості та прозорості сприяє законності адміністративного управління. Проте відкритості та прозорості в системі державного управління можливо досягнути за допомогою відповідних практик, узагальнених на рис.1.1:

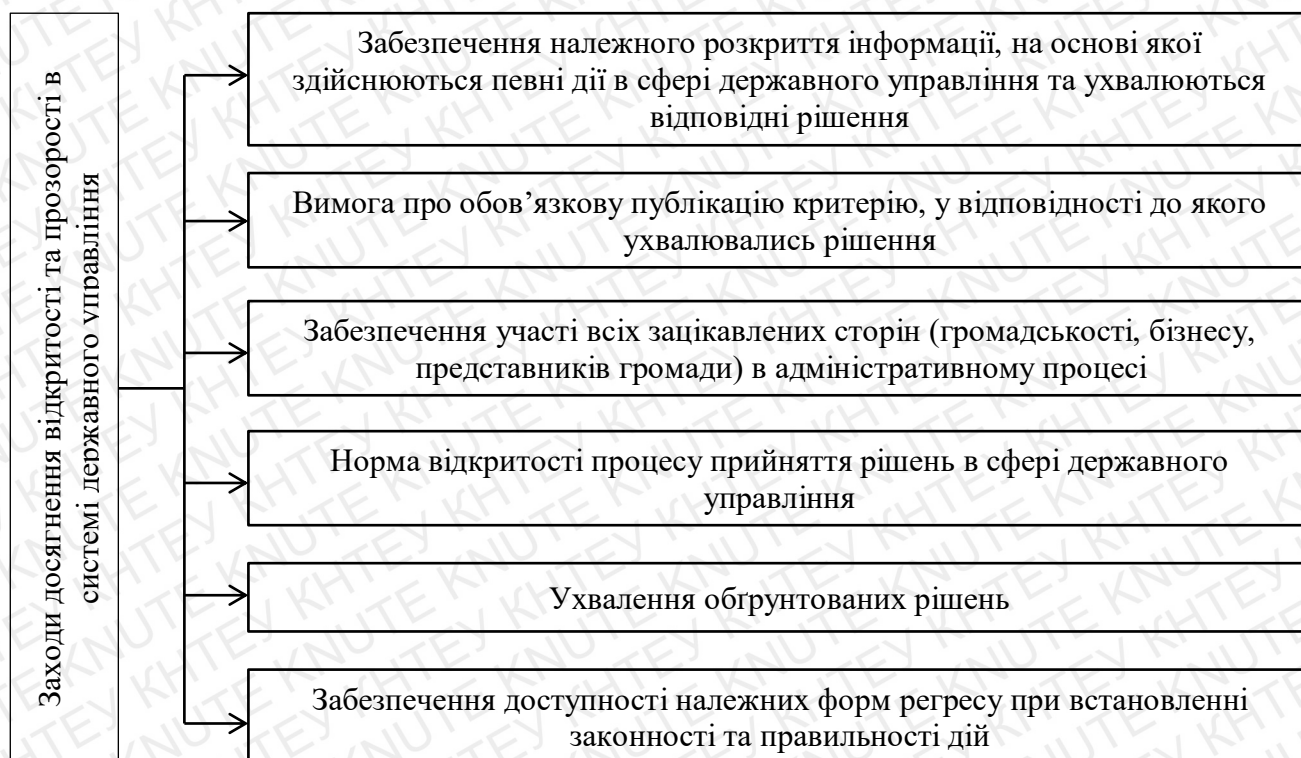


Рис.1.1. Заходи досягнення відкритості та прозорості в системі державного управління

Джерело: побудовано автором на основі [15]

На нашу думку, відкритість та прозорість виступають структурними рівнями транспарентності державного управління, функціональний вплив яких здійснюється через відповідні механізми. До них, зокрема, можна віднести: вільний доступ до публічної інформації, можливість подання запитів та отримання відповідей на них, поширення інформації, проведення відкритих дискусій між органами державної влади та громадськістю.

Різні підходи до визначення понять принципу відкритості і прозорості державного управління в ракурсі взаємодії держави і суспільства систематизовані у додатку А.

Невід’ємними атрибутами демократизації державної влади виступають прозорість та відкритість діяльності їх органів. Прозорість належить до базисних структурних елементів управлінського механізму держави, що сприяє зміцненню життєдіяльності її управлінських форм. В межах даного підходу під відкритістю розуміють «наявність в системі правовідносин широких каналів взаємопроникнення для всього спектру соціальних, економічних та політичних сил», тоді як прозорість характеризується «максимальною можливою доступністю інформації щодо діяльності управлінського апарату та формуванням дієвого механізму громадського впливу на сферу державного адміністрування шляхом створення представницьких інститутів» [25, с.22].

П. А. Манченко [19] стверджує, що ступінь прозорості зумовлюється рівнем регулятивних дій та ієрархічністю системи управління. На основі цього науковцем сформовано три рівні прозорості в системі державного управління (рис.1.2).

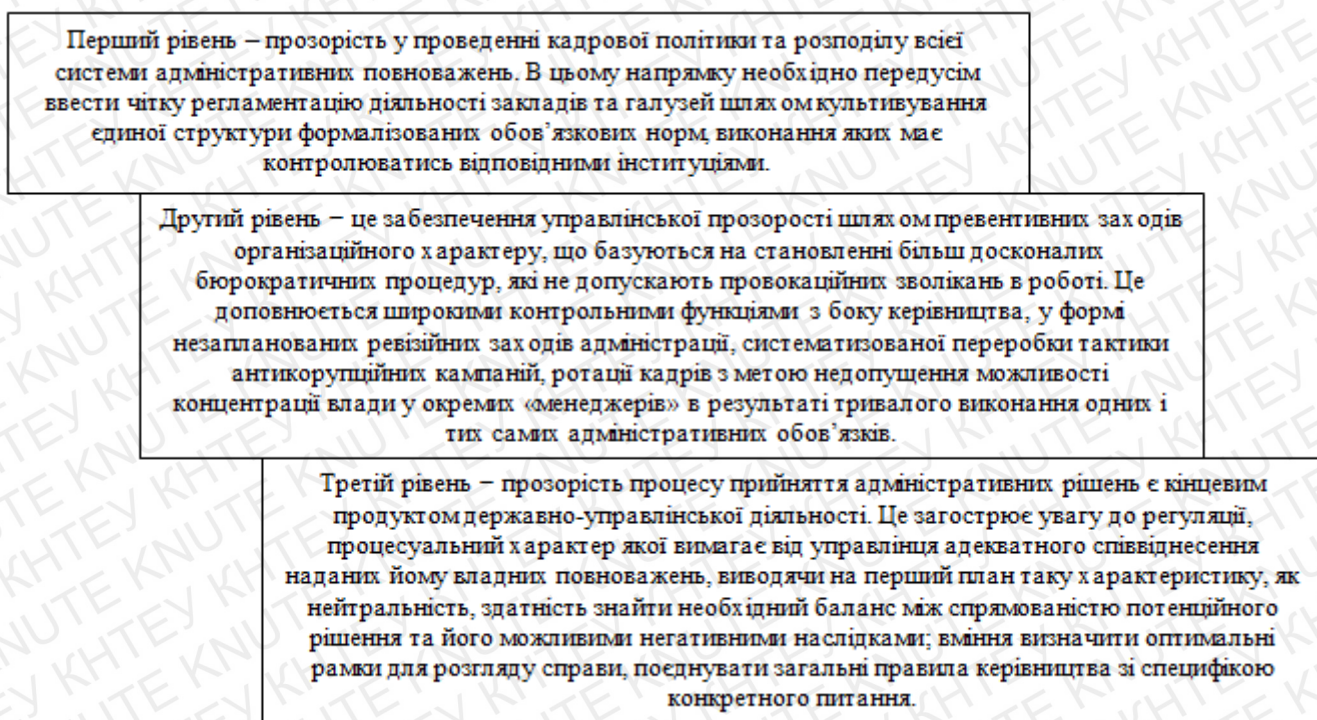


Рис.1.2. Рівні прозорості в системі державного управління, залежно від їх функціонального призначення

Джерело: складено автором на основі [19]

Необхідно зазначити, що прозорість в системі державного управління передбачає наявність в управлінців права пояснити свою позицію відносно того чи іншого прийнятого рішення, й так само наявність доступу зацікавлених осіб до відповідних джерел інформації та встановленої можливості вимагати пояснення причин порушення суб'єктами державного управління певних прав. За такого підходу наявна об'єктивна можливість чітко ідентифікувати контрольні функції прозорості у діяльності державної та місцевої влади. На думку В. Кінга, це стимулюватиме державного службовця на кожному етапі своєї діяльності замислюватись щодо того, чи має від відповідні повноваження, наскільки його діяльність співвідноситься з кінцевою управлінською метою та чи вислухав він всю об'єктивну інформацію з даного питання [43].

На думку П. Любченка, принцип відкритості та прозорості у сфері місцевого самоврядування можна розглядати у декількох аспектах: а) в якості принципу організації та діяльності органів місцевої влади та відповідних посадових осіб; б) в якості принципу взаємовідносин суб'єктів місцевої влади із інститутами громадянського суспільства, до яких належать об'єднання громадян, місцеві ЗМІ тощо; в) в якості принципу взаємовідносин місцевих органів влади з населенням [18, с. 91].

На нашу думку, під прозорістю сьогодні слід розуміти можливість своєчасного отримання громадянами надійної і релевантної інформації про діяльність місцевих органів влади, а відкритістю – гарантії врахування думок громадян при розробці та впровадженні державних рішень, доступність участі громадськості в процесі прийняття, реалізації та контролю результативності рішень на місцевому рівні. Принцип відкритості та прозорості є невід'ємним атрибутом демократичної держави; інструментом розбудови ефективного транспарентного громадянського суспільства. Характерною ознакою такого суспільства є активна та відповідальна територіальна громада, члени якої здійснюють безпосередню участь в вирішенні важливих питань місцевого значення. В їх розпорядженні мають бути всі важелі впливу на діяльність місцевих органів влади. Відкритість в діяльності органів місцевого самоврядування передбачає створення належних умов для участі громадськості в роботі сесій

місцевих рад, а також комісій місцевих рад та інших робочих органів. Прозорість дає змогу громаді бути обізнаною відносно сутності, цілей та завдань діяльності органів місцевої влади, а також сприяє високого рівня інформованості громадян щодо основних рішень представницьких органів місцевого самоврядування [6, с.48].

Реалізація принципів відкритості та прозорості органів місцевої влади має законодавче закріплення. Зокрема, незважаючи на те, що в Конституції України немає норм, які б чітко закріплювали принцип відкритості та прозорості, однак її норми 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») (чч. 2, 3 ст. 34) [16].

Також у відповідності до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» серед основних принципів місцевого самоврядування є принцип гласності, в основі якого є прозорість та відкритість органів місцевої влади [12].

Необхідно звернути увагу також на Закон України «Про звернення громадян», який забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами через механізм офіційних звернень [10].

У контексті прозорості органів місцевої влади, відповідно до Закону України «Про інформацію», доступ до відкритої інформації щодо діяльності органів місцевого самоврядування може здійснюватись через: 1) публікації в офіційних друкованих виданнях органів місцевого самоврядування (збірники, відомості, інформаційні листки, бюлетені); 2) поширення інформаційних матеріалів через засоби масової комунікації (ЗМІ органів місцевого самоврядування, або недержавні ЗМІ; інформаційні агентства України; веб-сайти органів місцевої влади); 3) консультації та

надання громадянам або організаціям відомостей за їх запитам; 4) виступи посадових осіб; 5) реалізація можливості перегляду архівних матеріалів [11].

В січні 2011 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про доступ до публічної інформації», метою якого є, в тому числі, «...забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень та створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації шляхом: визначення режиму доступу до неї, а саме – виключних підстав обмеження доступу до інформації, встановлення відповідальності за відмову чи відстрочку у наданні інформації...» [9]. Згідно цього Закону, в актах органів місцевої влади не може бути обмежено доступ до інформації про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним чи комунальним майном, у тому числі про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно, а також до іншої інформації, обмеження доступу до якої заборонено законом.

Оцінюючи підходи нормативно-законодавчої бази України можна сказати, що терміни «відкритість» і «прозорість» уживаються насамперед для позначення основних принципів діяльності органів державної та місцевої влади. При цьому відкритість та прозорість розглядається насамперед в якості обов'язку оприлюднення певної інформації, що проявляється в тому, що в рішеннях органів місцевого самоврядування основний наголос робиться на інформуванні громадськості, а не її залученні до вирішення місцевих справ.

Забезпечення транспарентності органів місцевої влади в Україні має здійснюватись насамперед в напрямку переведення принципів відкритості та прозорості з декларативного в функціональний ряд. Це вимагає розробки чітких механізмів прийняття рішень, виходячи із інтересів громадськості, оприлюднення рішень з метою доведення їх доцільності до населення, постійне підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, а також забезпечення їх відповідальності за корупцію [38]. Саме ці основні дії, які забезпечать прозорість та сприятимуть відкритості діяльності органів місцевої влади, мають стати функціональною основою для утвердження їх транспарентності.

Консультаційні наради (круглі столи) представляють собою об'єднання значних груп громадян, в ході яких всім бажаючим надається можливість висловитися із найбільш важливих питань. Слід звернути увагу на те, що учасниками таких нарад повинні стати не лише прості громадяни, а й бізнесмени, журналісти, релігійні діячі, представники науки. Крім цього дуже важливим є не відстоювати інтереси певних груп, оскільки в центрі уваги повинні бути, перш за все, інтереси суспільства в цілому.

Таким чином, реалізація принципу прозорості в діяльності органів державної влади неможлива без активної участі громадян, об'єднаних в різні громадські організації, і припускає наступні заходи: діяльність консультаційних нарад, круглих столів, некомерційних організацій, громадських експертних рад, створюваних при органах державної влади, а також застосування Інтернет-технологій.

Висока поінформованість та максимальна залученість представників місцевої громади до процесу обговорення та прийняття рішень, що стосуються головних питань суспільного життя, сприяють підвищенню політичної ефективності дій органів місцевої влади. Крім того це збільшує зацікавленість та активність громадян в різних аспектах суспільного життя за умови, що місцева влада налаштована приймати до уваги суспільну думку.

РОЗДІЛ 2 СВІТОВИЙ І ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

2.1 Проблема транспарентності управлінських рішень органів місцевої влади

Сучасному етапу розвитку громадянського суспільства в Україні притаманна значна кількість невирішених проблем в сфері транспарентності управлінських рішень органів місцевої влади. Це, зокрема, необхідність забезпечення «прозорості» процесу управління, результативної взаємодії місцевої влади з населенням, низький рівень реалізації прав громадян на доступ до суспільно значимої інформації, потреба підвищення рівня довіри громадян до органів місцевої влади, необхідність вирішення антикорупційних завдань і підвищення ефективності надання державних послуг на місцевому рівні.

Світова практика державного управління свідчить про те, що питання місцевого значення ефективніше вирішуються на рівні місцевого самоврядування, так як, по-перше, місцеві органи влади краще інформовані про реальний стан справ «внизу» і можуть оперативно приймати рішення, не узгоджуючи їх багато разів з вищими «ешелонами» влади, а, по-друге, при цьому з'являється можливість для отримання «зворотного зв'язку» від населення. Місцеве самоврядування виступає інститутом, що займає проміжне положення між державою і громадянським суспільством і таким чином забезпечує реалізацію прямих і зворотних зв'язків в системі державного управління. На місцевому рівні відбувається найбільш тісний контакт між владою і суспільством, і від того, наскільки результативним воно є, залежить ефективність не тільки муніципального, а й державного управління в цілому. Створення партнерських відносин між органами місцевої влади і жителями є одним з основних питань перебудови українського суспільства. Саме тому так важливо забезпечити прозорість органів місцевого самоврядування, відкритість дій місцевої влади для населення.

Відкритість і прозорість в роботі органів місцевого самоврядування виступає не лише конституційною вимогою організації їхньої діяльності, але й важливою передумовою загального розвитку інституту місцевого самоврядування. Обов'язковою нормою для органів місцевої влади має стати покращення зв'язків з громадськістю. Багато міст подають інформацію про свою діяльність на власних веб-сайтах в мережі Інтернет. Проте зазвичай на них оприлюднюється тільки загальна інформація рекламного або презентаційного характеру, й максимум на них організовано інтерактивний режим спілкування за допомогою вбудованого месенджера або, частіше, електронної пошти. Більш поширеними є організація «гарячих» телефонних ліній або встановлення в будівлі міськради спеціальної скриньки для пропозицій, що не відповідає високому рівню розвитку прозорості місцевої влади.

При цьому, значна кількість посадовців в місцевих органах влади не вважають за необхідність дотримуватись базових вимог прозорості, в тому числі й щодо офіційного веб-сайту. Недоцільність прийняття відповідного локального нормативно-правового акта, який би регулював усі внутрішні процеси органів місцевого самоврядування і зобов'язував їх висвітлювати і оприлюднювати всі управлінські рішення, аргументується твердженням: «ми й так усе оприлюднюємо, показуємо, усіх допускаємо» тощо [5, с.83]. Така позиція викликає ситуацію, коли у прийнятті невеликої кількості дійсно важливих рішень, де принцип прозорості та відкритості є вкрай критичним (як правило, таких рішень є менше 5% від їх загальної кількості), відповідні вимоги не виконуються або просто ігноруються.

Як було виявлено українським представництвом глобального руху Transparency International, переважна більшість жителів українських міст не користується сайтами міськрад, тому що вони не зручні та не містять необхідної інформації. Через неінформативні сайти прозорість та підзвітність міської влади залишає бажати кращого, і міста загалом отримують невисокі бали у Рейтингу прозорості 100 міст України [24], який, зокрема, показує відкритість місцевої влади по відношенню до громадян.

Так, згідно дослідження, що проводилося у серпні 2017 року у Києві, Львові, Харкові, Одесі та Дніпрі та в рамках якого було опитано не менше 1660 респондентів у кожному з цих міст, тільки 8,9% жителів вищеназваних міст часто користуються сайтом міської ради та з легкістю знаходять на ньому всю потрібну інформацію. Ще 7,7% опитаних заходять на сайт міської ради в разі, коли пошукова система пропонує інтернет-посилання на нього. Користуються сайтом міської ради, проте нарікають на складність пошуку потрібної інформації ще 7,2% (рис.2.1).



Рис.2.1. Результати опитування «Чи користуєтесь Ви сайтом міської ради вашого міста»

Джерело: побудовано автором на основі [24]

Як видно із рис.2.1, 48,5% жителів, тобто половина населення не користується сайтом міської ради, оскільки не бачить у цьому потреби. Ще 9,3% жителів не знаходять на ньому корисної для себе інформації, а 6,7% вважають веб-сайти міської влади складними і малозрозумілими. Відзначають їх погану роботу 4,5% опитуваних, а ще 7,1% вагаються з відповіддю.

Забезпечення реалізації принципу відкритості органів місцевої влади в Україні характеризується поодинокими виразами. Приміром, в регламенті Харківської міської ради [23] присутня глава 2 «Гласність роботи міської ради». В ній поданий

порядок акредитації ЗМІ, ведення трансляцій засобами телебачення та радіо засідань ради, а також інші форми забезпечення відкритості в діяльності ради. Однак суттєвим недоліком цього нормативного акта можна назвати відсутність порядку реалізації права пересічних громадян бути присутніми на засіданнях міської ради. Відповідно до ст. 7 регламенту Харківської міської ради запрошувати громадян на засідання ради можуть лише депутати, міський голова, секретар міської ради, члени постійної комісії або тимчасової контрольної комісією міської ради, або ж запрошуються особи, присутність яких є необхідною для розгляду певних питань порядку денного.

Нагальною є проблема належного інформування громадян про діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Вона поглиблюється по відношенню до органів самоврядування невеликих міст, сіл та селищ, кількість яких в Україні є дуже значною [17, с. 59]. Тільки в невеликій кількості органів місцевого самоврядування наявні власні засоби масової інформації, у виданнях яких також не завжди оприлюднюються прийняті управлінські акти.

Як показує досвід, часто звичайним громадянам не вдається отримати потрібну інформацію безпосередньо від державних службовців. Через це непоодинокими є випадки порушення строків відповіді на звернення, а крім того часто ці відповіді є формальними і містять обмаль інформації або не містять її зовсім.

Інформування громадян про діяльність органів місцевої влади здійснюється також через особисті прийоми, регулярні прес-конференції посадових осіб, публікації звітів про роботу органів місцевої влади, однак зазвичай ці заходи мають формальний характер, через що участь в них громадян є пасивною. Під час безпосередніх зустрічей населення з представниками органів місцевої влади частіше йдеться про конкретні проблеми конкретних громадян, натомість питання відкритості влади не порушується.

Наслідком недостатньої прозорості та відкритості як державної, так і місцевої влади є низька позиція України в Індексі сприйняття корупції-2019 (Corruption Perceptions Index, CPI). Це показник, який з 1995 року розраховується міжнародною організацією Transparency International. В 2019 році Україна втратила два бали та з 30 балами розташувалась на 126 місці зі 180 країн, що аналізувались. Сусідами в

рейтингу є Киргизстан, Азербайджан та Джибуті. Значно випереджають нашу країну Білорусь (45 балів та 66 місце), Словаччина (50 балів, 59 місце) та Польща (58 балів, 41 місце) [24].

Доцільно звернути увагу на підсумки дослідження «Рейтинг прозорості 100 найбільших міст України», згідно з яким нижче 7 балів (із 10 можливих) отримали за критерієм «Доступ та участь» 60 міст із 100, а за критерієм «Інформація про роботу органів місцевого самоврядування» – взагалі 77 міст [рейтинг_прозорості].

Серед основних проблем за критерієм «Доступ та участь» виявлені неможливість громадськості вільно перебувати на засіданнях постійних комісій міської ради, низька активність користування мешканцями міста офіційним веб-сайтом та наявність проектів рішень міської ради, які були оприлюднені та прийняті із порушенням 20-денного терміну.

За критерієм «Інформація про роботу органів місцевого самоврядування» найчастіше виявлені такі проблеми, що впливали на зниження балу та індексу прозорості: неможливість на веб-сайті місцевого органу влади ознайомитися з оголошеннями, анонсами, повідомленнями комунальних підприємств, установ та організацій, часткове оприлюднення проектів рішень з порушенням 20-денного терміну та недостатня кількість оприлюднених на офіційному веб-сайті протоколів виконавчого комітету в архіві.

Отже, сьогодні процес ініціювання, розробки, прийняття та виконання управлінських рішень в органах місцевої влади є непрозорим. Потребує якнайскорішого вирішення проблема низького рівня інформування населення стосовно управлінських рішень, які безпосередньо зачіпають інтереси місцевої громади. Без вирішення питання підвищення відкритості місцевої влади неможливий демократичний розвиток громадянського суспільства та активна участь населення у вирішенні питань місцевого значення, внаслідок чого теза щодо підзвітності та підконтрольності органів та посадових осіб територіальній громаді матиме декларативний характер.

2.2 Досвід країн ЄС щодо дотримання прозорості та відкритості в діяльності владних структур

Прозорість дій влади є однією з основних умов взаємної довіри в суспільстві і ефективності державної політики. Відкритий доступ до урядової інформації регламентується законодавчо. В даний час в більшості розвинених демократичних країн діє закон про доступ громадян до інформації про діяльність органів влади. Першим законодавчим документом, який затвердив принцип транспарентності державних органів, став прийнятий в Швеції в 1776 році закон «Про свободу видань», який в 1949 році було перетворено в Закон про свободу друку. В даний час він є складовою частиною Конституції Швеції і гарантує всім громадянам країни свободу отримання інформації в державних органах на безоплатній основі. В Ірландії закон «Про свободу інформації» вступив в силу в 1998 році. Він містить вельми обмежену кількість пояснень того, яка інформація є загальнодоступною. Але головною рисою закону є презумпція відкритості державної інформації: все, що не обмежено цим законом, вважається відкритим. У Великобританії в 2000 році прийнятий закон «Про свободу інформації», за яким громадянам повинні надаватися будь-які документи, крім тих, які мають відношення до формулювання і визначення політики уряду [31].

Доступність інформації про дії органів влади не є єдиним напрямком дотримання прозорості та відкритості в діяльності владних структур. Сучасна європейська практика в області транспарентності державних органів влади є досить широкою і включає безліч напрямків реалізації, які уряди країн вибирають як пріоритетні. Так, крім традиційних механізмів функціонування органів влади застосовується велика кількість додаткових інструментів, що підвищують прозорість та відкритість управління, підзвітність механізмів прийняття рішень та залучення громадян до процесу прийняття рішень:

- електронний уряд;
- міжвідомчий електронний документообіг;
- «система єдиного вікна» для надання державних послуг;
- єдина база даних всіх органів публічної влади;

- інформаційні системи органів місцевого самоврядування;
- система громадського контролю за витрачанням бюджетних коштів;
- портали публічного обговорення та внесення поправок до законів і законопроекти;
- спеціалізовані програми для ПК і мобільних пристроїв, націлені на вирішення конкретних проблем громадян;
- контроль з боку громадян через механізми зворотного зв'язку і ЗМІ.

В країнах Європейського Союзу створення нових форм роботи уряду проводиться під гаслами прозорості та підконтрольності діяльності органів влади. Підконтрольність означає не тільки і не стільки викладання на сайті офіційного прес-релізу, але доступні інтерфейси моніторингу показників діяльності уряду. Серед провідних напрямків реалізації принципу прозорості та відкритості шляхом партисипативної орієнтації державного управління можна назвати такі:

- 1) відкриті дані – створення інтернет-ресурсів, що містять єдині відкриті бази даних всіх органів місцевої та державної влади;
- 2) відкритий бюджет – система контролю за витрачанням бюджетних коштів;
- 3) обговорення, голосування, петиції;
- 4) електронні сервіси, консультації.

В даний час принципи «відкритого уряду» набувають все більшої тенденції до розвитку і універсалізації. В рамках руху «Відкритий уряд» більшість країн ЄС об'єднали зусилля з метою забезпечення виконання урядами конкретних зобов'язань щодо сприяння прозорості та відкритості управління, та залучення громадян до участі в процесах боротьби з корупцією. У кожній з країн ЄС є власні програми і розуміння того, що вони впроваджують в якості «відкритого уряду» (табл.2.1).

На сьогоднішній день провідним лідером по реалізації принципів і механізмів прозорості та відкритості уряду є Великобританія, де в якості пріоритетних розглядаються всі чотири пріоритетні напрями. В Іспанії, Норвегії та Естонії вважаються другорядними відкритість бюджету і обговорення, голосування та петиції. В інших країнах поки обмежуються лише одним з напрямків реалізації партисипативної орієнтації державного управління.

**Порівняльна характеристика пріоритетних напрямків реалізації
партисипативної орієнтації державного управління в країнах ЄС**

Країна	Пріоритетні напрямки реалізації партисипативної орієнтації державного управління			
	Відкриті дані	Відкритий бюджет	Портали для відкритого обговорення, голосування, петицій	Електронні сервіси, консультації
Великобританія	x	x	x	x
Іспанія	x			x
Норвегія	x			x
Естонія	x			x
Італія	x			
Румунія	x			
Болгарія		x		
Хорватія		x		
Словаччина			x	
Чорногорія			x	
Ірландія				x
Франція				x
Чехія				x

Джерело: складено автором на основі [30]

Важливими напрямками вдосконалення державного управління в Європі в даний час визнається підвищення прозорості влади та рівня участі громадян в прийнятті рішень, які зачіпає інтереси місцевої громади.

Прозорість державного управління має на увазі інформованість громадян та моніторинг прийнятих рішень. Для реалізації прозорості в ЄС створено цілий ряд сервісів. Центральний ресурс такого роду – портал EUROPA. Він містить інформацію про те, як влаштований ЄС, посилання на сайти інститутів і відомств ЄС, новини і події, а також посилання, де можна почерпнути більш глибокі відомості. У 2008 році був створений Європейський центр семантичної сумісності (SEMIC.EU) – платформа для обміну знаннями та ідеями між електронними урядами та іншими загальноєвропейськими колабораціями. Його метою стало створення загальної інфраструктури (програм, моделей, сервісів) на основі семантичних сервісів, що дозволяють сайтам різних відомств «розуміти» і «переводити» один одного на програмному рівні – впізнавати системи вимірювання, інформаційні фрагменти,

ідентифікаційні механізми. Сервіс створює загальний семантичний простір, поєднуючи різні адміністративні системи, а також вирішує цілий ряд питань, пов'язаних з компетенціями громадянина. Він дозволяє визначити, до яких державних інститутів мають відношення запити громадян і в які інстанції їм слід звертатися [30].

В ЄС існує безліч локальних рішень з моніторингу конкретних відомств, процесів, персоналій і компетенцій. Одне з найбільш значних – Prelex. Ресурс дозволяє громадянам бачити, в якій стадії знаходиться прийняття тих чи інших державних рішень і які інститути залучені в роботу над ними.

На інституціональному рівні в ЄС існують чотири основні форми громадської участі та контролю державного управління:

- робота з даними та запитами громадян. Наприклад, з травня 2012 року функціонує «Європейська громадянська ініціатива» (The European Citizens' Initiative - ECI), що дозволяє направити безпосередньо на розгляд Єврокомісії петицію, організаційну чи правову пропозицію, в разі її підтримки одним мільйоном громадян ЄС, які є громадянами принаймні однієї чверті держав ЄС, в області, де держави-учасники мають повноваження на загальноєвропейському рівні. Вперше мільйон підписів зібрав в березні 2013 року проект «Право на воду», що пропонує включити воду і каналізацію в число прав людини. На сьогоднішній момент кількість схвалених проектів значно перевищує відхилені;

- громадські консультації – організоване коментування та оцінка урядових проектів;

- форуми – можуть приймати вид воркшопу, конференції, цивільних журі. Ключовим прикладом ресурсу, що об'єднує два останні види, є портал «Your Voice in Europe». У середині сайту існує поділ на «консультації» і «дискусії», а також зручна навігація по соціальних ресурсів, дорадчим форумах і блогах різного рівня. Користувач може представити свою точку зору на нові ініціативи в рамках громадської консультації, обговорити майбутнє Європи, а також оцінити (в якості зворотного зв'язку), як виконуються державні правила і що слід змінити;

- інтерактивний діалог через соціальні мережі для вирішення конкретного завдання. Так, наприклад, функціонує Європейська мережа інформації і

спостереження за навколишнім середовищем, в яку входять експерти з 39 країн, близько 300 національних агенцій по захисту навколишнього середовища та інші учасники, в тому числі індивідуальні. Ресурс містить план робіт, розкладу зустрічей і подій, розподіл ролей серед учасників, опис програмних інструментів і докладний виклад всіх проектів [39].

Крім того, громадський контроль прийнятих рішень в ЄС включає:

- створення простих платформ для здійснення громадського контролю зацікавленими особами. У 2002 році був створений сервіс Solvit (Solving problems on misapplication of Community Law). Сервіс збирає скарги громадян і бізнесу з питань неправильного застосування законів і здійснює пошук рішення заявленої проблеми протягом 10 тижнів. Одночасно він же дозволяє державам-учасницям спільно працювати над виправленням результату невірної або обмеженого застосування тих чи інших законів. Європейська комісія координує сервіс, допомагає даними і необхідними резолюціями;

- створення сервісів, що дозволяють контролювати свого депутата. Наприклад, сайт <http://www.theyworkforyou.com/> пропонує з'ясувати, що саме робить від імені громадянина член парламенту або інший представник влади. Ресурс дозволяє проводити дебати, коментувати, вивчати, що відбувається в парламенті.

Широко використовується в країнах ЄС технологія «Open Data». Для забезпечення доступу кожного громадянина до відкритої державної інформації в самих різних областях – від статистичних даних про злочинність і фінансування політичних партій до місцевих бюджетів і державних закупівель – створені спеціальні веб-сайти в Великобританії ([data.Gov.Uk](http://data.gov.uk)), Норвегії ([data.Norge.no](http://data.norge.no)), Іспанії, Італії, Румунії, Естонії та ін. [39].

У ряді країн пріоритетно реалізується принцип прозорості, відкритості бюджету і витрачання коштів. Так, у Великій Британії на сайті www.hm-treasury.gov.uk публікуються дані про державні доходи і витрати. Болгарія і Хорватія створили «цивільні бюджети», що пояснюють простою мовою, як витрачаються державні ресурси.

Робота з експертами і краудсорсінг є одними з сучасних технологій залучення в обговорення і вироблення державних рішень значної кількості людей, що представляють протилежні точки зору, інтереси і володіють різним горизонтом планування. Словаччина і Чорногорія включили в веб-сайти «електронні петиції», щоб їх громадянам було простіше посилати ідеї та думки безпосередньо політикам. У Великобританії вже давно діє загальнонаціональна система роботи зі зверненнями громадян: підданий Сполученого Королівства або людина, що живе в ньому не менше 12 років, може подати петицію на спеціальному порталі epetitions.direct.gov.uk. При цьому вона вибирає із запропонованого списку той орган влади, у веденні якого знаходиться його проблема. Цей орган перевіряє петицію на коректність, вона публікується на сайті для голосування. Петиція, підписана більш ніж 200 користувачами, є обов'язковою для розгляду державними органами. Якщо протягом року петицію підписали більше 100 тис. осіб, її зобов'язаний розглянути відповідний комітет Палати громад [4]. Крім того, на порталі www.fixmystreet.com здійснюються робота зі зверненнями громадян на муніципальному рівні (звернення відправляється до відповідних органів місцевої влади) і моніторинг з боку організацій громадянського суспільства та місцевих ЗМІ.

В даний час в країнах ЄС також розширюється використання форм консультацій влади з населенням. У різних країнах ці форми отримали різну ступінь розвитку. У Норвегії всі консультації, які надають урядові структури, здійснюються через сайт www.regjeringen.no, де можна ознайомитися з актами та вимогами всіх органів влади до різних сфер, проблем або галузей. У Франції веб-портал service-public.fr являє собою єдину інформаційну систему, що включає надання державних послуг і консультації [34]. В Естонії на веб-порталі www.eesti.ee/est реалізується єдина інформаційна система для осіб, які здобувають загальну, професійну або вищу освіту, а також для викладачів усіх рівнів, завдяки якій можливо подати заявку на здачу іспиту і отримати інформацію про результати.

Отже, зарубіжний досвід реалізації партисипативних інструментів забезпечення транспарентності публічного управління показує істотне поліпшення роботи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Країни з розвинутою

партісіпативної орієнтацією публічного управління досягли певних результатів: клієнтоорієнтованості діяльності влади, значного поліпшення якості надання державних послуг для громадян, підвищення ефективності та результативності управлінських рішень, прийнятих владою разом з громадянським суспільством, істотної економії державних ресурсів. В результаті цілеспрямованої діяльності – поліпшення якості державного управління, умов і рівня життя населення, життєдіяльності бізнесу.

2.3 Удосконалення механізмів дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні

На сьогодні в Україні сформовано цілу низку механізмів залучення населення до прийняття управлінських рішень органів місцевої влади, проте більшість із них не працюють належним чином. Це зумовлює потребу в розробці комплексної програми діяльності щодо удосконалення механізмів дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні, що передбачає реалізацію конкретних і дієвих заходів за такими напрямками:

1. Удосконалення нормативно-правового забезпечення дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні.
2. Формування суспільного попиту на інформацію про управлінську діяльність органів місцевої влади та стимулювання інтересу громадян щодо неї шляхом створення поширення електронної оперативної інформації засобами веб-сайтів органів місцевої влади; створення інформаційного центру органів місцевої влади, в обов'язки якого входитиме надавати доступну інформацію про діяльність місцевих органів влади та їх посадових осіб.
3. Розширення переліку послуг органів місцевої влади в режимі «онлайн»: громадяни повинні мати можливість отримувати інформацію, надсилати запити, брати участь у суспільному обговоренні, подавати заяви та ширше взаємодіяти з посадовими особами.

4. Організація сучасних форм дотримання прозорості та відкритості органів місцевої влади шляхом покращення основних процедур та із врахуванням результатів «онлайн» консультацій у процесі прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

5. Формування інститутів незалежної експертизи рівня відкритості та прозорості діяльності органів місцевої влади, якості виконання ними вимог законодавчого регулювання.

6. Формування методики визначення та забезпечення прозорості органів місцевої влади. Прозорість державного управління повинна виступати в якості парадигми сталого розвитку регіонів. Оцінка якісних характеристик рівня розвитку регіонів через систему кількісних показників можлива на основі експертних оцінок поточної ситуації.

7. Запровадження ефективних механізмів державного та громадянського контролю за дотриманням принципу прозорості та відкритості органів місцевої влади, в тому числі через незалежні засоби масової інформації.

8. Розробка типового регламенту роботи консультативно-дорадчих органів місцевих органів влади, задля налагодження систематичної та ефективної співпраці з громадськістю та врахування її інтересів;

9. Введення адміністративної відповідальності для посадових осіб органів місцевої влади за невиконання або неналежне вимог законодавчого регулювання з питань оприлюднення інформації про діяльність органів місцевої влади;

10. Запровадження відкритої атестації керівників органів місцевої влади вищого та середнього рівнів за участю активістів, представників громадських організацій, спілок підприємців тощо.

Розроблений на основі комплексної програми механізм дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні наведено на рис.2.2.

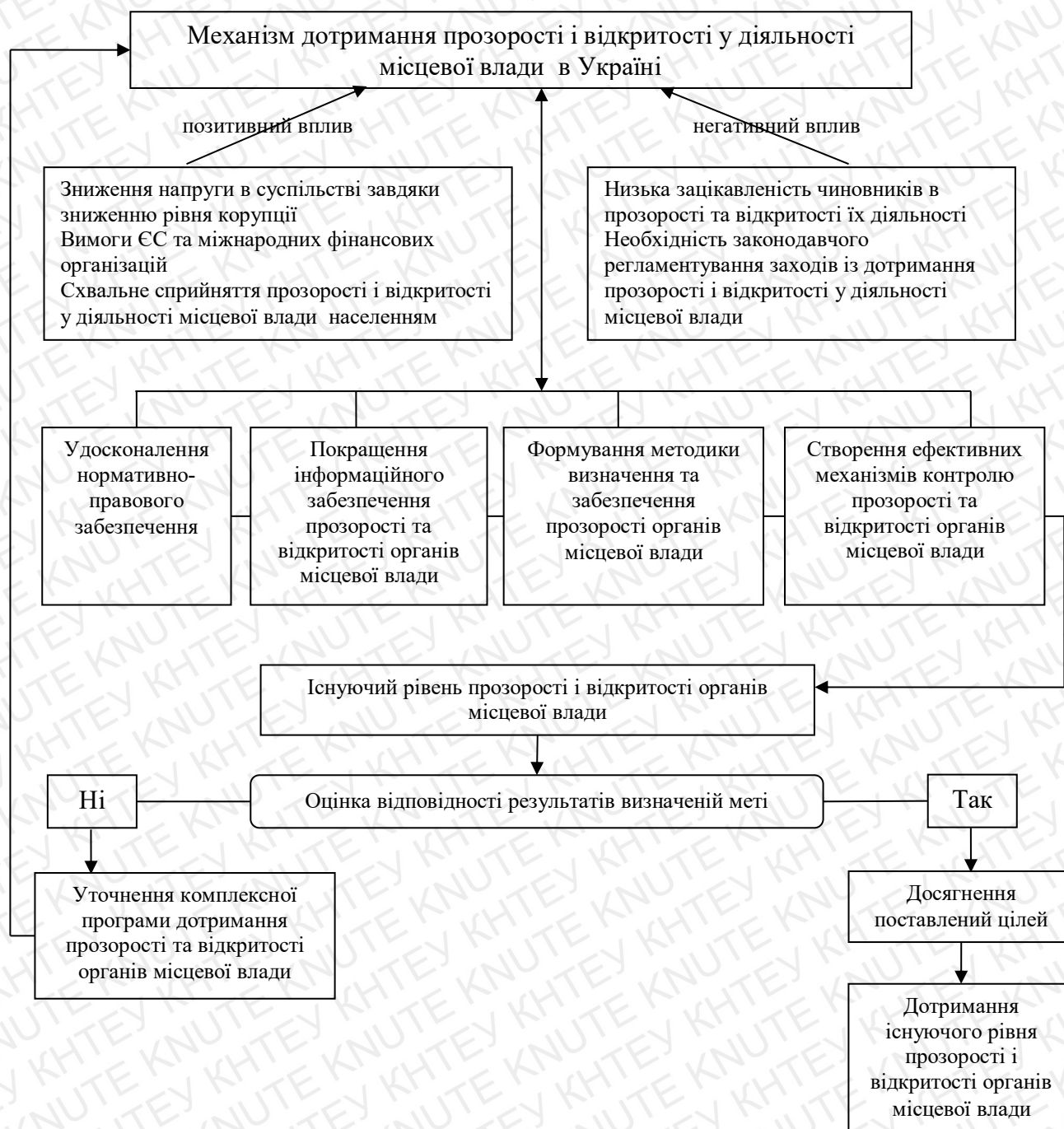


Рис.2.2. Механізм дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні

Джерело: побудовано автором

В напрямку вдосконалення нормативно-правового забезпечення дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні необхідно здійснити такі дії: уточнення положень законодавства про діяльність органів місцевої влади щодо реалізації публічної політики та інформування громадян про управлінські

рішення та діяльність органу місцевої влади; створення централізованих реєстрів чинних законів та інших нормативних актів, що регламентують дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади; перегляд механізму залучення громадян до активної участі в процесах прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

Покращення інформаційного забезпечення прозорості та відкритості органів місцевої влади передбачає розвиток «електронного уряду», покращення основних процедур та із врахуванням результатів «онлайн» консультацій у процесі прийняття управлінських рішень на місцевому рівні, постійне висвітлення та оприлюднення інформації про рівень прозорості та відкритості органів місцевої влади та участь громадськості та інститутів громадянського суспільства в прийнятті управлінських рішень органів місцевої влади.

Формування методики формування, визначення та забезпечення прозорості органів місцевої влади зводиться до оцінки транспарентності органів місцевої влади. Можна виділити таких суб'єктів економіки, які зацікавлені в підвищенні рівня інформаційної прозорості органів місцевої влади (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Суб'єкти економічних відносин, зацікавлені в підвищенні рівня інформаційної прозорості органів місцевої влади

Суб'єкти, зацікавлені в прозорості інформації	Сутність інтересу	Можливі проблеми, які вирішуються через систему підвищення рівня інформаційної прозорості органів місцевої влади
Домогосподарства (населення)	Оцінюють ефективність державного управління, розподіл бюджетних ресурсів з точки зору вирішення соціально-значущих проблем	Зниження бюрократичних бар'єрів: • Прискорення процедурних питань
Бізнес і некомерційні організації	Оцінюють можливості реалізації проєктів за моделлю «державно-приватне партнерство», передбачуваність і ефективність соціально-економічних реформ	• Зниження рівня корупції; • Формування привабливого іміджу регіону; • Підвищення рівня економічної комфортності регіону

Джерело: побудовано автором

Для оцінки ступеня інформаційної прозорості органів місцевої влади пропонується використовувати інтегральний індекс транспарентності, розрахований як зважена характеристика окремих складових інформаційної прозорості органів місцевої влади, оцінена в балах. Розкладання інформаційної прозорості на обов'язкову і добровільну дозволили сформуванню в рамках кожної компоненти ряд конкретних показників, оцінивши які можна визначити рівень інформаційної прозорості. Оцінка кожного компонента формує відповідний показник – індекс другого порядку (процесуальної, економічної, операційної та громадської транспарентності), які, в свою чергу, формують загальний індекс транспарентності (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Визначення індексу транспарентності органів місцевої влади

Індекс процесуальної транспарентності	Індекс економічної транспарентності	Індекс операційної транспарентності	Індекс суспільної транспарентності
Вага 0,1	Вага 0,2	Вага 0,4	Вага 0,3
Наявність і інформативність офіційних сайтів органів місцевої влади, що забезпечують швидкий пошук і рішення проблеми; Відповідність інформації, що надається вимогам законодавства (своєчасність розміщення суттєвої інформації)	Реалізація е-сервісів (єдиний портал державних послуг); Наявність своєчасних декларацій про доходи державних службовців	Рейтинг прозорості міст; Темпи зростання добробуту населення	Виконання соціальних зобов'язань (співвідношення позитивних і негативних відгуків про роботу органів місцевої влади); Рейтинг (авторитет) керівників міст, сіл, селищ).

Джерело: побудовано автором

Для визначення рівня транспарентності рекомендується використовувати оціночну шкалу «позитивно - негативно - нейтрально». Оцінка «позитивно» еквівалентна 1 балу, оцінка «нейтрально» - 0,5 бала, оцінка «негативно» - 0 балів. Найбільша кількість балів - 8; найменше - 0. Вагові коефіцієнти значущості складових інтегрального індексу інформаційної прозорості визначені методом експертних оцінок. Індекс прозорості розраховується за формулою:

$$I_{\Pi} = \sum a_i \cdot I_i, \quad (2.1)$$

де α_i – ваговий коефіцієнт значущості складових індексу транспарентності;

I_i – приватний показник транспарентності органів місцевої влади.

Для прийняття управлінських рішень та реалізації можливостей розробки комплексних рішень в області політики інформаційної прозорості органів місцевої влади значення індексу транспарентності були за допомогою статистичних методів обробки інформації та аналізу розбиті на групи (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Групи індексу транспарентності

Клас транспарентності	Діапазон значень індексу для органів місцевої влади	Категорія транспарентності
A+	1,61 - 2,0	Висока транспарентність
A	1,21 – 1,6	Достатня транспарентність
B	0,8 – 1,2	Середня транспарентність
C	0,41 – 0,8	Низька транспарентність
D	0 – 0,4	Наднизька транспарентність

Джерело: побудовано автором

Індекс транспарентності, розрахований для оцінки ступеня інформаційної прозорості органів місцевої влади, може використовуватися для проведення міжрегіонального бенчмаркінгу в сфері досягнення прозорості і відкритості органів місцевої влади, а також при моніторингу ситуацій взаємодії органів місцевого самоврядування із громадським суспільством.

Прозорість та відкритість діяльності органів місцевої влади вимагає запровадження ефективного громадського контролю за виконанням вимог законодавства, що регламентує даний аспект державної політики, а також правового закріплення прав громади здійснювати такий контроль.

Удосконалення механізмів дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні є важливим чинником розвитку процесів демократизації держави, становлення розвиненого громадянського суспільства, та має стати запорукою утвердження в Україні демократичних норм та правил щодо відносин між органами місцевої влади та громадянами.

ВИСНОВКИ

1. В роботі було проаналізовано підходи щодо визначення понять відкритості і прозорості в органах влади. Встановлено, що відкритість та прозорість виступають структурними рівнями транспарентності державного управління, функціональний вплив яких здійснюється через відповідні механізми. Під прозорістю сьогодні слід розуміти можливість своєчасного отримання громадянами надійної і релевантної інформації про діяльність місцевих органів влади, а відкритістю – гарантії врахування думок громадян при розробці та впровадженні державних рішень, доступність участі громадськості в процесі прийняття, реалізації та контролю результативності рішень на місцевому рівні. Принцип відкритості та прозорості є невід'ємним атрибутом демократичної держави; інструментом розбудови ефективного транспарентного громадянського суспільства.

2. Нами було досліджено проблему транспарентності управлінських рішень органів місцевої влади в Україні. Потребує якнайскорішого вирішення проблема низького рівня інформування населення стосовно управлінських рішень, які безпосередньо зачіпають інтереси місцевої громади. Виявлено, що інформаційні веб-ресурси органів міської ради не користуються популярністю в населення, тому що вони не зручні та не містять необхідної інформації. Присутня проблеми відсутності права пересічних громадян бути присутніми на засіданнях міської ради. Наслідком недостатньої прозорості та відкритості як державної, так і місцевої влади є низька позиція України в Індексі сприйняття корупції-2019 (126 місце із 180 країн). Також за підсумками дослідження «Рейтинг прозорості 100 найбільших міст України», нижче 7 балів (із 10 можливих) отримали за критерієм «Доступ та участь» 60 міст із 100, а за критерієм «Інформація про роботу органів місцевого самоврядування» – 77 міст.

3. Було проаналізовано досвід країн ЄС щодо дотримання прозорості та відкритості в діяльності владних структур. Зарубіжний досвід реалізації партисипативних інструментів забезпечення транспарентності публічного управління показує істотне поліпшення роботи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Країни з розвиненою партисипативної орієнтацією публічного

управління досягли певних результатів: клієнтоорієнтованості діяльності влади, значного поліпшення якості надання державних послуг для громадян, підвищення ефективності та результативності управлінських рішень, прийнятих владою разом з громадянським суспільством, істотної економії державних ресурсів. В результаті цілеспрямованої діяльності – поліпшення якості державного управління, умов і рівня життя населення, життєдіяльності бізнесу.

4. Розроблено практичні рекомендації щодо удосконалення механізмів дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні. Розроблений механізм дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні. Визначені основні напрямки дій в рамках цього механізму. Зокрема, в напрямку вдосконалення нормативно-правового забезпечення дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні необхідно здійснити такі дії: уточнення положень законодавства про діяльність органів місцевої влади щодо реалізації публічної політики та інформування громадян про управлінські рішення та діяльність органу місцевої влади; створення централізованих реєстрів чинних законів та інших нормативних актів, що регламентують дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади; перегляд механізму залучення громадян до активної участі в процесах прийняття управлінських рішень на місцевому рівні. Покращення інформаційного забезпечення прозорості та відкритості органів місцевої влади передбачає розвиток «електронного уряду», покращення основних процедур та із врахуванням результатів «онлайн» консультацій у процесі прийняття управлінських рішень на місцевому рівні, постійне висвітлення та оприлюднення інформації про рівень прозорості та відкритості органів місцевої влади та участь громадськості та інститутів громадянського суспільства в прийнятті управлінських рішень органів місцевої влади. Формування методики формування, визначення та забезпечення прозорості органів місцевої влади зводиться до оцінки транспарентності органів місцевої влади. Прозорість та відкритість діяльності органів місцевої влади вимагає запровадження ефективного громадського контролю за виконанням вимог законодавства, що регламентує даний аспект державної політики, а також правового закріплення прав громади здійснювати такий контроль.

Підсумовуючи, слід зазначити, що удосконалення механізмів дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні є важливим чинником розвитку процесів демократизації держави, становлення розвиненого громадянського суспільства, та має стати запорукою утвердження в Україні демократичних норм та правил щодо відносин між органами місцевої влади та громадянами. Вищенаведене актуалізує необхідність проведення досліджень, спрямованих на вирішення проблеми дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абасов Г. Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми теорії та практики : монографія / Г. Г. Абасов / відп. ред. Ю.С. Шемшученко. - 2-ге вид., доповн. - К.: Вид-во «Юридична думка», 2017. - 304 с.
2. Андрищак Я. Реализация Программы «Прозрачная Польша» в Стшелінском повяте [Електронний ресурс] / Я. Андрищак, П. Гузек : беседу записав Б. Томалик ; ред. А. Кондек ; пер. К. Абдулганиев // Портал міжнародної співпраці 2018. — Електрон. дані. — Польща. — Режим доступу: http://www.civicportal.org/biblioteka/b/b_5.pdf
3. Андрійчук Т. Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення / Т. Андрійчук // Вісник книжкової палати [Електронний ресурс]. — 2009. — № 4. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vkp/2009_4/st11.pdf.
4. Біла книга. Європейське врядування / Комісія Європейських співтовариств, СМ (2001) 428. — Брюссель, 2018. — 40 с.
5. Венгер В. М. Прозорість як принцип діяльності органів публічної влади / В. М. Венгер // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. - 2017. - Т. 200. - С. 79-84. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/NaUKMAun_2017_200_17
6. Воронов М. М. Принципи гласності, відкритості та прозорості на муніципальному рівні: теоретичний аспект та втілення в законодавстві України / М. М. Воронов // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. - 2019. - № 1151, вип. 19. - С. 46-50. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR_2015_1151_19_13
7. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України / Н. Гудима : Монографія : Інститут законодавства Верховної Ради України. — К. : 2018. — 142 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління / Сурмін Ю.П., Бакуменко В.Д., Михненко А. М., Ковбасюк Ю. В., К.: НАДУ, 2016. 820 с.

9. Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2011р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
10. Закон України «Про звернення громадян» № 393/96-ВР від 02.10.2016р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
11. Закон України «Про інформацію» № 2657-XII від 02.10.1992р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
12. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
13. Здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування : практ. посіб. / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, Н. В. Стаднічук [та ін.]; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : МОНОЛІТ, 2019. – 100 с.
14. Ібрагімова І. М. Прозорість влади. Основи забезпечення інформаційної взаємодії державних органів з громадськістю (презентац. схеми) [Текст] / І. Ібрагімова. – К. : ПРООН, 2002. – 30 с.
15. Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы. Принят Конференцией МНПО на заседании 1 октября 2019 года. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Russian_final.pdf
16. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
17. Кочуєв, В. Проблеми прийняття господарських рішень в умовах ризику та невизначеності на регіональному й місцевому рівнях / В. Кочуєв // Аспекти самоврядування. – 2015. – № 2 (28). – С. 57–60.
18. Любченко П. М. Відкритість та гласність у сфері місцевого самоврядування / П. М. Любченко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Вип. 25. – 2019. – С. 88-99.
19. Манченко П. А. Транспарентность (открытость) деятельности государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и государствах Европы / П. Манченко // Административное и муниципальное право. – 2018.

- №4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=3431>
- 20.Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель: монографія / Л. Р. Наливайко. – Х. : Право, 2009. – 600 с.
- 21.Поппер К. Р. Открытое общество и его враги : пер. с англ. / К. Р. Поппер. – М. : Феникс, 1992. – 448 с.
- 22.Прієшкіна О. В. Місьцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії : навч. посіб. / О. В. Прієшкіна. - К.: Кондор. - 2018. - 336 с.
- 23.Регламент Харківської міської ради [Електронний ресурс]-2018р. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/article/print/id/54>
- 24.Рейтинг прозорості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://transparentcities.in.ua/>
- 25.Романенко Є. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління та їх комунікативні функції / Є. Романенко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. - 2016. - Вип. 14. - С. 17-31. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2014_14_4
- 26.Совгиря О. В. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту та співвідношення понять / О.В. Совгиря // Публічне право № 2 (2011). - С. 19-25.
- 27.Стретович В. Забезпечення відкритості органів державної влади та місцевого самоврядування / В. Стретович // Аспекти самоврядування. – 2005. – № 2. – С. 13–17.
- 28.Ткач І. В. Принципи прозорості та відкритості як невід’ємна складова публічного управління: теоретичний аспект / І. В. Ткач // Міжнародний науковий журнал "Інтернаука" . - 2016. - № 12(1). - С. 25-32. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2016_12%281%29_6
- 29.Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України : конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад. Е. А. Афонін, О. В. Суший. - К. : НАДУ, 2019. - 48 с.

30. Council of Europe conference of Ministers responsible for spatial/regional planning
// Council of Europe. Democracy. Good governance. – Bruxelles. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/default_en.asp
31. Die politischen systeme osteuropas / Wolfgang I. (Hrsg). – Wiesbaden: Opladen. Leske & Budrich, 2002. – 916 p.
32. E-Government for the future we want // E-Government surveys. UN. – N.Y., 2014. – 284 p. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2018.pdf
33. European governance – a white paper // Official journal of the European Commission. – Bruxelles, 2001. – P. 1–29. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/>
34. France. Introduction // Open Government Partnership. Countries. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.opengovpartnership.org/country/france>
35. Government at a Glance 2019 // OECD Publishing. – Bruxelles, 2019. – 196 p. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/gov_glance-2013-en
36. Hoad T. F. The Concise Oxford dictionary of English etymology/ T. F. Hoad. – OUP General, Oxford University Press. – 1992. – 553.
37. Hood Christopher. Transparency. In Encyclopedia of Democratic Thought, ed. P. B. Clarke and J. Foweraker. London: Routledge, 2018. P. 863-868 [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://ru.bookzz.org/book/609673/2fc205>
38. Kaufmann D. Voice or Public Sector Management? An Empirical Investigation of the Determinants of Public Sector Performance Based on a Survey of Public Officials in Bolivia [Electronic resource] / D. Kaufmann, G. Mehrez, G. Tugrul ; World Bank Institute. – Access mode 2019p : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=316865.
39. Lijphart A. Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six countries. – N. Haven; L.: Yale univ. press, 1999. – 368 p.

40. Recommendation Rec (2004) 15 of the Committee of Ministers to member states on electronic governance («e-governance»). – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.ifap.ru/ofdocs/eu/rec0415.htm>
41. Towards Transparency in Finance and Governance” (with T. Vishwanath) Policy Research Working Paper (draft), The World Bank: Washington D. C., September 1999. – 30p. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=258978
42. Transparency in Three Dimensions Frederick Schauer / 2019 U. ILL. L. REV. P 1339-1358 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://illinoislawreview.org/wp-content/ilr-content/articles/2011/4/Schauer.pdf>
43. What is Transparency?: Presentation for ILEA Seminar (20 July 2018) / UNPAN. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012062.pdf>

Додаток А

Наукові підходи щодо визначення понять принципів відкритості і прозорості

Право	→	Відкриття доступу до служби в органах публічної влади та можливість громадян отримувати повну та достовірну інформацію від цих органів.
Економіка	→	Функціонування компанії завдяки її зв'язкам із зацікавленими особами.
Політологія	→	Здійснення громадського контролю в обов'язковому поєднанні з можливістю громадян легально впливати на органи публічної влади, інститути, процедури, пов'язані з прийняттям рішення.
Соціологія	→	Вплив інформації та засобів масової інформації на механізми соціальної організації. Можливість вичерпного представлення суспільних структур та індивідів у загальному інформаційному полі і передбачає насамперед доступність, швидкість та високу ступінь структурованості інформації, зручність її перетворення в різні, легкі для сприйняття формати, і наявність постійного зворотного зв'язку.
Адміністративне право	→	Можливість будь-якій особі, на яку вплинула адміністративна дія, дізнатися підстави для вчинення цієї дії. Це важливий елемент відносин між громадянином і державою в демократичному суспільстві.
Державне управління	→	Можливість людини одержувати інформацію не тільки відносно себе самої (якщо така інформація є в певних організаціях чи установах), й щодо соціальних, політичних, державних і регіональних питань відносно необмеженого доступу до всіх видів інформації, документів, діяльності і мотивів.

РЕФЕРАТ

випускної кваліфікаційної роботи, виконаної на тему:

«Реалізація принципу прозорості та відкритості у діяльності місцевої влади»

Структура роботи. Випускна кваліфікаційна робота складається зі вступу, 3-х розділів, висновків і пропозицій списку використаних джерел і додатків. Основний текст роботи становить 35 сторінок, в т.ч. 4 таблиці, 4 рисунки. Список використаних джерел містить 43 найменування, викладене на 5 сторінках, робота містить 1 додаток на 1 сторінці.

Об'єктом дослідження виступає транспарентність органів місцевої влади в Україні.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні аспекти реалізації принципу прозорості та відкритості діяльності органів місцевої влади в Україні.

Зазначена мета вимагає вирішити наступні **завдання**:

- дослідити підходи щодо визначення понять принципів відкритості і прозорості;
- проаналізувати проблему транспарентності управлінських рішень органів місцевої влади;
- оцінити досвід країн ЄС щодо дотримання прозорості та відкритості в діяльності владних структур;
- розробити практичні рекомендації щодо удосконалення механізмів дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні.

В першому розділі розкриваються сутнісні характеристики та підходи щодо визначення понять відкритості та прозорості в органах влади.

У другому розділі здійснюється оцінювання проблем транспарентності управлінських рішень та викладено пропозиції щодо удосконалення механізмів дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади.

Одержані результати можуть бути використані в практичній діяльності органів місцевої влади України.

Рік виконання роботи 2019– 2020 рр.

Рік захисту роботи – 2020

Анотація

випускної кваліфікаційної роботи, виконаної на тему:

«Реалізація принципу прозорості та відкритості у діяльності місцевої влади»

Випускна кваліфікаційна робота присвячена дослідженню діяльності органів місцевої влади України. В роботі обґрунтовано розвиток практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні.

Досліджено теоретичні підходи щодо визначення понять відкритості і прозорості в органах влади, проблеми транспарентності управлінських рішень органів місцевої влади, проаналізовано досвід країн ЄС щодо дотримання прозорості та відкритості в діяльності владних структур. На цій основі розроблено практичні рекомендації щодо механізму дотримання прозорості і відкритості у діяльності місцевої влади в Україні.

Ключові слова: прозорість, відкритість, транспарентність, органи місцевої влади, принцип, механізм.

Annotation

final qualifying paper performed on the theme:

«Implementation of the principle of transparency and openness in the activities of local authorities»

The final qualification work is devoted to the study of the activity of local authorities of Ukraine. The paper substantiates the development of practical recommendations for improving the mechanisms of transparency and openness in the activities of local authorities in Ukraine.

Theoretical approaches to defining the concepts of openness and transparency in the authorities, the problems of transparency of administrative decisions of local authorities are investigated, the experience of the EU countries in maintaining transparency and openness in the activity of governmental structures is analyzed. On this basis, practical recommendations on the mechanism of transparency and openness in local government activities in Ukraine have been developed.

Keywords: transparency, openness, transparency, local authorities, principle, mechanism.