

Міністерство освіти і науки України  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»  
Навчально-науковий інститут державного управління  
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
**кваліфікаційної роботи ступеня магістра**

студента Приходька Єгора Олександровича

академічної групи 281м-21з-4 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та управління

на тему: «Забезпечення прозорості діяльності та рішень органів державної влади на місцевому рівні»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Лимар А. П.			
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Вишнеvsька О. В.			
-----------------	------------------	--	--	--

Дніпро  
2022

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи магістра на тему «Забезпечення прозорості діяльності та рішень органів державної влади на місцевому рівні».

84 стор., 1 табл., 10 рис., 89 джерел.

ПРОЗОРІСТЬ, ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ, ДЕРЖАВНА ВЛАДА, ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ, КОРУПЦІЯ, ІНФОРМАЦІЙНА СПІВПРАЦЯ, ЕЛЕКТРОННА ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ, ЦИФРОВІЗАЦІЯ.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають в діяльності органів публічної адміністрації.

Предмет дослідження – забезпечення прозорості діяльності та рішень органів державної влади на місцевому рівні.

Мета дослідження – подальша розробка забезпечення реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічної адміністрації України та вироблення на цій основі пропозицій теоретико-методологічного, нормативноправового та практичного характеру.

У першому розділі досліджуються теоретичні засади прозорості влади.

Другий розділ присвячено аналізу сучасного стану сучасний стан реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади.

У третьому розділі здійснюється розробка пропозицій щодо удосконалення забезпечення прозорості діяльності та рішень органів державної влади на місцевому рівні.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи державної влади, громадянське суспільство.

## ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Ensuring transparency of activities and decisions of state authorities at the local level»).

84 pages, 1 figures, 10 applications, 89 sources.

TRANSPARENCY, STATE AUTHORITY, PUBLIC ADMINISTRATION, CORRUPTION, INFORMATION COOPERATION, ELECTRONIC TRANSPARENCY, DIGITALIZATION.

The object of research is social relations that arise in the activities of public administration bodies.

The subject of the research is ensuring the transparency of activities and decisions of state authorities at the local level.

The purpose of the study is the further development of ensuring the implementation of the principle of transparency in the activities of public administration bodies of Ukraine and the development of proposals of a theoretical, methodological, regulatory and practical nature on this basis.

In the first section examines the theoretical foundations of government transparency.

The second section is devoted to the analysis of the current state of implementation of the principle of transparency in the activities of state authorities..

In the third section, proposals are developed to improve the transparency of activities and decisions of state authorities at the local level.

Scope of practical application – public authorities, civil society.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОЗОРОСТІ ВЛАДИ.....	9
1.1. Поняття, ознаки та особливості принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації.....	9
1.2. Прозорість як явище та вимога публічно-владної діяльності.....	15
1.3. Прозорість як засіб протидії корупції в діяльності органів публічної адміністрації.....	21
РОЗДІЛ 2	
СУЧАСНИЙ СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПРОЗОРОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	29
2.1. Форми та напрями реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади.....	29
2.2. Організаційні складові взаємодії органів державної влади та ЗМІ .....	40
2.3. Інформаційна співпраця як елемент прозорості діяльності органів державної влади.....	54
РОЗДІЛ 3.	
УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ТА РІШЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ.....	63
3.1. Зарубіжний досвід забезпечення принципу прозорості в діяльності публічної адміністрації.....	63
3.2. Принцип прозорості у діяльності органів виконавчої влади: електронна транспарентність.....	70
ВИСНОВКИ.....	79
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	85

## ВСТУП

Реформування системи органів публічної адміністрації, форм, методів та засад їхньої діяльності є питанням, яке пов'язується з їх важливістю для розбудови держави, здатної до забезпечення високої якості життя людей, демократичних стандартів розвитку суспільства, соціальної захищеності громадян, верховенства права та закону, а також інших основоположних базових основ публічного порядку.

Декларування нульової толерантності до явища корупції, а також запровадження нових підходів до адміністрування у державному секторі потребує регулярного звітування перед суспільством про успіхи та прорахунки, досягнення та невдачі в певних напрямках, а також прозорість у своїй діяльності та можливості ефективної комунікації у публічній сфері. Демократичні перетворення сфери публічного управління вимагають якісної інформаційно-комунікаційної роботи органів влади, налагодження інформаційної взаємодії, співпраці органів публічної адміністрації з іншими владними суб'єктами та громадськістю, а головне – формування методологічного підґрунтя на рівні обов'язкової засади функціонування цих органів, що створює стійку основу для належного, достатнього та якісного комунікативного процесу в публічно-управлінській діяльності.

Прозорість – необхідний та обов'язковий компонент демократичних змін і розвитку сфери публічного управління, адже саме через відкритість досягається розуміння тих, подекуди непопулярних кроків, які здійснюються органами влади в межах реформи певного напрямку. Відкритість та прозорість, з одного боку є гарантією законності та справедливості, з іншого, – забезпечує розуміння складності публічно-управлінських процесів у діяльності органів влади.

Тільки демократичний устрій та його модель публічного управління передбачає дотримання засади прозорості – як однієї з найбільших цінностей адміністрування державними процесами – і забезпечує якісну співпрацю

суспільства і держави. Від належного організаційного та правового забезпечення реалізації цього принципу залежить рівень довіри суспільства до влади, що, безперечно, впливає на стан та ефективність публічного адміністрування й результативність державних перетворень.

Тому проблематика забезпечення реалізації принципу прозорості діяльності та рішень органів державної влади є сучасною та актуальною. Питання відкритості та прозорості публічно-управлінської діяльності є важливим напрямом наукових розробок. Різні аспекти реалізації цього принципу розкриті в роботах таких вчених: як Бистрова Ю.В., Бондаренко В. А., Бульбенюк С.С., Галаган Л.М., Гурковський В. І., Демкова М.С., Калюжний Р.А., Кондратенко О.Ю., Кудіна О. А., Наливайко Л.Р., Нестеренко О. В., Пашковська М. В., Романов М.Ю., Савченко Т.Г., Серенок А.О., Танчинець М.М., Ткач І.В., Школьник І.О., Ярошенко В.М. та ін.

Метою дослідження є подальша розробка забезпечення реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічної адміністрації України та вироблення на цій основі пропозицій теоретико-методологічного, нормативноправового та практичного характеру.

Мета дослідження зумовила необхідність поставити та розв'язати такі наукові завдання:

- визначити поняття, ознаки та особливості принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації;
- охарактеризувати прозорість як явище та вимогу публічно-владної діяльності;
- розглянути прозорість як засіб протидії корупції в діяльності органів публічної адміністрації;
- сформулювати уявлення про форми та напрями реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади;
- розкрити організаційні складові взаємодії органів державної влади та ЗМІ;

- проаналізувати інформаційну співпрацю як елемент прозорості діяльності органів державної влади;
- дослідити зарубіжний досвід забезпечення принципу прозорості в діяльності публічної адміністрації;
- розробити рекомендації щодо застосування електронної транспарентності у діяльності органів виконавчої влади.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають в діяльності органів публічної адміністрації.

Предмет дослідження – забезпечення прозорості діяльності та рішень органів державної влади на місцевому рівні.

Методологічну основу становлять положення загальної теорії пізнання. Формально-догматичний метод застосовано для формування категоріального апарату роботи. Історичний метод був застосований при розгляді генезису питань відкритості функціонування органів влади. Соціологічний метод застосовано для з'ясування ролі принципу прозорості в механізмі держави, розгляду прозорості як феномена та вимоги для діяльності органів влади. Семантичний метод застосовувався для аналізу та характеристики понять і визначень, що були розроблені в роботі, а також при порівнянні різних категорій, які мали значення для формування висновків. Метод компаративно-правового аналізу було застосовано для вивчення зарубіжного досвіду забезпечення принципу прозорості в діяльності публічної адміністрації.

Системно-структурний аналіз дав змогу розглядати принцип прозорості в системі засад діяльності органів публічної адміністрації, а також в системі управлінських принципів.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку концептуальних висновків, які можуть бути використані для подальшого покращення функціонування органів державної влади.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені у роботі положення, висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути

використані у таких сферах: науково-дослідній діяльності, у практичній діяльності органів публічної адміністрації.

Структура роботи визначена її метою і завданнями. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Обсяг роботи становить 84 сторінки, список використаних джерел – 9 сторінок (89 найменувань).



## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОЗОРОСТІ ВЛАДИ

#### 1.1. Поняття, ознаки та особливості принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації

Однією з ключових, реальних проблем управління сучасним демократичним суспільством є зниження довіри та поваги до влади із боку громадян. Умова успіху у подоланні цієї колізії, налагодження поваги та партнерських відносин громади з владою лежить в площині сталих взаємозв'язків, в забезпеченні зворотного зв'язку між суспільством і представниками влади як регуляторами суспільних відносин. Для практичної реалізації цього зворотного зв'язку фундаментальними засадами управління державою повинні бути прозорість і відкритість, що визначається як транспарентність. Високий рівень прозорості функціонування органів публічної адміністрації розглядається як одне з важливих досягнень реформ, що проводяться останні роки в Україні.

Прозорість у публічному управлінні слугує різним цілям. Прозора адміністративна дія сприяє правовій визначеності, оскільки рішення стають більш передбачуваними. Завдяки прозорості громадяни поінформовані про адміністративні рішення та організацію, таким чином здійснюють певний контроль: адміністрація несе пряму відповідальність перед народом. Якщо адміністрації нема чого приховувати, надійність такої установи також посилюється.

Транспарентність – явище, яке поєднує в собі властивості, які характеризують два елементи природи функціонування органу публічного управління: прозорість та відкритість. Саме ці якості транспарентність визначає як принцип і засаду. Поряд із цим, прозорість наділена власними принципами, які формуються та закріплюються під час її реалізації [80, с. 126].

У цілому закріплення прозорості як нормативного принципу могло б означати, що забезпечення прозорості державного управління є справою держави, тобто обов'язком державних і муніципальних органів влади, а сама влада підконтрольна суспільству.

Під принципом прозорості варто розуміти не лише процес інформування, а – що значно важливіше – процес перетворення інформації про діяльність органів публічної влади на зрозумілу і легку для сприйняття. Тобто, прозорість як принцип комунікації органів публічної влади з населенням, має передбачати забезпечення поінформованості населення про діяльність органів публічної влади та формування розуміння цієї діяльності.

Прозорість як інструмент демократії – це спосіб забезпечення рівності прав на інформацію, участі в суспільно-політичному житті суспільства, контролю громадян щодо органів влади й управління, розвитку громадянського суспільства. Умови, принципи та правила використання прозорості як інструмента демократії мають чітко регламентуватися законодавством.

Прозорість виступає одним із ключових принципів функціонування органів державної влади в Україні. Відсутність достатнього рівня поінформованості – так само, як і переповненість каналів урядової інформації інформаційним шумом, позбавляють громадськість можливості приймати участь у керівництві державними справами. Закритість доступу до соціальної інформації про напрямки та стан державної політики в країні унеможливорює проведення громадського контролю, надання об'єктивної оцінки діям посадовців та можливості впливу на них з боку громадськості з метою скерування розвитку держави в напрямку, який необхідний для конкретного суспільства.

Розглядаючи прозорість як принцип соціально-політичної комунікації, що відбувається у форматі діалогу держави і громадянського суспільства, можна визначити обставини, необхідні для інформування суб'єктів комунікації: наявність умов для вільного отримання інформації та можливості обговорення повних, достатніх і достовірних даних про ту чи іншу діяльність

об'єктів або результатів. Все це дозволить зацікавленій особі одержати необхідний об'єм інформації і скласти адекватне уявлення про стан державної політики в країні [50, с. 136].

Принцип прозорості в діяльності органів виконавчої влади в Україні є комплексним принципом, який покликаний забезпечувати комунікацію органів виконавчої влади з населенням, створювати шляхи (канали) взаємопроникнення публічної інформації у суспільстві та соціальної інформації в секторі публічного управління за допомогою таких дій:

- регулювання процесів отримання та забезпечення доступу (інформування) громадськості до об'єктивної, достовірної, повної, зрозумілої, своєчасної, актуальної, доступної та неупередженої інформації стосовно діяльності органів виконавчої влади;

- створення умов та гарантій реалізації права участі громадськості в управлінні державними справами через забезпечення доступу до механізмів прямої та представницької демократії (право голосу, право бути обраним, право доступу до державної служби, право організації та участі в референдумі) та проведення громадських консультацій;

- вжиття заходів громадського контролю та моніторингу діяльності органів виконавчої влади на відповідність принципам демократизму, законності та ефективності дій та рішень посадових осіб цих органів, та виконання безпосередньо обов'язку органів виконавчої влади звітувати перед населенням про результати своєї діяльності і можливість застосування законних заходів відповідальності;

- створенням партнерських відносин влади і суспільства з метою активізації всього комплексу ресурсів для розбудови демократичної правової держави; за змістом принцип транспарентності органічно поєднує категорії «право доступу до публічної інформації», «прозорість», «відкритість», «гласність», «підзвітність» та «вимоги спрощення мови адміністрування».

Усі зазначені підходи, дозволяють зробити власні висновки. По-перше, принцип прозорості органів публічної адміністрації повинен розглядатись як квінтесенція базових, основоположних стандартів, що є основою функціонування цих органів в частині формування, упорядкування, постійної підтримки та розвитку їх комунікативних можливостей для створення режиму відкритості та прозорості, запобігання зловживанням та корупційним явищам з боку публічних службовців, покращення сервісності, а також покращення іміджу і контролю з боку громадськості.

По-друге, принцип прозорості органів публічної адміністрації є обов'язковою вимогою функціонування цих органів, зміст та природа якого повинна враховувати призначення та місце цього органу в системі органів влади, баланс між публічною та конфіденційною інформацією, швидкість комунікативних можливостей, а відповідно – оперативність прийняття рішень та співпраці з іншими публічними та неурядовими інституціями.

По-третє, ключове значення принципу прозорості органів публічної адміністрації розривається крізь призму функціонального змісту конкретно взятого органу публічної адміністрації. Це означає, що обсяг комунікативної можливості та потреби в різних публічно-владних інституціях є різною (наприклад, рівень транспарентності Міністерства охорони здоров'я України суттєво відрізняється від відкритості будь-якого з правоохоронних органів). Проте, на фоні цього слід вказати на існування базових стандартів прозорості діяльності, які є обов'язковими для усіх без виключення органів публічного управління.

По-четверте, принцип транспарентності органів публічної адміністрації – гарантія ефективної співпраці громадянського суспільства і влади, а також забезпечення контролю та законності публічно-владної діяльності. Остання позиція також говорить про те, що, досліджуючи якість виконання норм закону, які зобов'язують органи публічної адміністрації регулярно звітувати перед населенням, можемо спостерігати відсутність повної та достовірної інформації

про діяльність таких органів, а це, відповідно, унеможлиблює налагодження зворотного зв'язку та партнерського діалогу між владою та суспільством.

Прозорість – це поняття, яке застосовується та є вимогою в різних сферах життя, будь-то політика, приватний сектор економіки або соціальні системи. Незважаючи на те, що прозорість в органах публічної адміністрації постає як основоположний принцип, сама концепція прозорості рідко була предметом аналізу.

Прозорість у прийнятті управлінських рішень передбачає відкриття уряду для управління владою шляхом інформування людей про питання, що становлять державний інтерес, громадські консультації щодо законопроектів та їхнє право брати активну участь у прийнятті управлінських рішень і в процесі розробки нормативних актів.

На думку європейських дослідників, транспарентність у публічному управлінні слугує двом конкретним цілям: з одного боку, прозорість захищає суспільні інтереси, оскільки зменшує ризик недобросовісної адміністрації та корупції, з іншого, – є дієвим інструментом захисту прав індивідуума, оскільки забезпечує необхідні підстави для прийняття адміністративних рішень.

Аналіз різних підходів щодо визначення категорії прозорості органів публічної адміністрації, дозволяє визначити кілька складових змісту цього поняття:

- інформування людей про питання, які становлять державний інтерес;
- громадські консультації щодо законопроектів та право громадян брати активну участь у прийнятті управлінських рішень і в процесі розробки нормативних актів;
- реалізація права громадян на інформацію;
- захист суспільних інтересів шляхом зменшення ризиків недобросовісної адміністрації та корупції;

– партнерський та довірчий діалог між органами публічної адміністрації та представниками громадськості [7].

У такому контексті, транспарентність є забезпечувальним елементом, засадою, що стає нарівні з демократичними інструментами, які створюють передумови партнерства влади і громадян, а також формують світоглядні орієнтири суспільства та держави у їх взаємозв'язку.

Прозорість слід розглядати як конституційно-правовий принцип організації та функціонування як системи публічної влади, так і окремого органу. Його зміст полягає в тому, що органи публічного управління в різних формах здійснюють найбільш повне інформування громадян про свою діяльність і періодично вдаються до консультацій з громадянами та інститутами громадянського суспільства в процесі розробки і прийняття владних рішень.

Отже, принцип прозорості має певні особливості:

1. Поєднуючи базову основу теоретичної конструкції, категорія «принцип прозорості» є складовою системи засад функціонування системи органів публічної адміністрації, її внутрішньо-організаційних процесів, а також основою різних інформаційних процесів.

2. Важливість принципу прозорості обумовлена формуванням інформаційно-комунікаційної стратегії функціонування органу публічної адміністрації.

3. Прозорість як принцип формує уявлення суспільства та інших публічних інституцій про зміст та природу функціонування органу публічної адміністрації, його місця в системі органів влади, механізму та апарату держави.

4. Принцип прозорості є практично єдиною передумовою для «фід-беку» про реальний стан речей в роботі органу публічної адміністрації. Тому його обсяг визначає рівень доступності та поінформованості суспільства про його досягнення та прорахунки.

5. Принцип прозорості – індикатор демократизму управлінських процесів і процедур, позасистемного контролю, а також зрілості та розвинутості стилю керівництва органом публічного управління.

Можна виділити перелік ознак, які характеризують саме поняття «прозорість органів публічної адміністрації» та є його невід’ємними складовими. До таких ознак слід віднести:

- довірчий, партнерський діалог між органами публічної адміністрації та громадянами;
- пріоритет принципу прозорості над закритістю влади;
- прозорість як складова верховенства права;
- своєчасний доступ до повної інформації органів публічної адміністрації;
- практичну можливість населення впливати на прийняття управлінських рішень;
- достовірність та цілісність інформації [29, с. 128].

Отже, принцип прозорості органів публічної адміністрації – це засада, що визначає базові стандарти та процес надання публічно-владними інституціями можливості громадянам мати вільний доступ до інформації про діяльність цих інституцій, впливати на прийняття їх управлінських рішень, а також формування партнерського діалогу між цими суб’єктами на засадах довіри, відкритості та прозорості, запобігання корупційним проявам.

## **1.2. Прозорість як явище та вимога публічно-владної діяльності**

Демократизація багатьох сфер суспільного життя призвела до формування нового типу взаємовідносин влади та громадян, який базується на безумовній відповідальності владних інституцій перед людьми, що досягається прозорістю у прийнятті рішень, системним звітуванням за власні кроки, а також постійним інформуванням населення про подальші кроки. Започаткування та

існування діалогу – свідчення розвитку країни на засадах взаємної поваги та сервісності державної публічної діяльності, що вимагає обізнаності людей про напрямки, способи та методи діяльності органів публічної адміністрації.

Тому прозорість – одна із ключових вимог до сучасної влади, що обумовлено поступальним розвитком України як сучасної, демократичної та правової держави, в якій найбільшою цінністю визнається людина. Поряд із цим слід зауважити, що прозорість як стан, принцип та певний феномен, не завжди була притаманна для України, і тільки соціальні, державні та суспільні потрясіння спричинили стрімкий рух у бік посилення контролю над публічною владою і – як наслідок – потребою у прозорості її діяльності.

Прозорість передбачає систематичне висвітлення діяльності влади, роз'яснення завдань, змісту і механізму реалізації публічної політики, а відкритість – створення публічними органами управління умов для безперешкодного доступу громадян до інформації про їхню діяльність та процесу прийняття рішень на всіх етапах їх підготовки. Дійсно, побудова якісних партнерських відносин між інститутами влади та суспільством повинна відбуватись як постійне ділове співробітництво та – поряд із цим – мати певні стримуючі елементи з боку громадянського суспільства, необхідні для здійснення демократичного контролю громадян за діяльністю органів публічної адміністрації.

Прозорість – засаднича властивість політичної влади, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом відкритості дій різних гілок влади, процедур прийняття рішень та активізації громадянського контролю над діяльністю органів державної влади та управління, а такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність, є певними атрибутивними ознаками (характеристиками) прозорості.

Такий підхід засвідчує розуміння явища прозорості як структурно визначеної категорії, що об'єднує в собі різні елементи інформаційної роботи, характеристики управлінської та контрольної діяльності, а також вказує на особливу природу публічно-владної діяльності сучасних органів влади.



Усе зазначене свідчить про намагання сформувати чітке уявлення про структуру та природу явища прозорості та його роль в діяльності органів публічної адміністрації в контексті налагодження співпраці між громадянським суспільством і державою. На концептуальному рівні, явище прозорості – гарантія довіри до владних інституцій та запобіжник від зловживань з їхнього боку, що в результаті формує та забезпечує ефективні партнерські відносини між державою та її громадянами.

Враховуючи все вищезазначене, можна сформувати наступне інтегративне визначення: прозорість – це сукупність компонентів, які формують належний рівень розуміння та обізнаності громадян щодо різних аспектів діяльності органів влади, а також забезпечують права та можливості доступу до інформації, участі у роботі органів влади, впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю посадових осіб.

«Прозорість» – властивість державного управління, що визначається мірою обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; зрозумілості для широкої громадськості їх (органів) обумовленості, змісту і сенсу – виявляється у тому, що окремі громадяни та їх колективи, на які поширюється або яких так чи інакше стосується рішення або дії органу публічної влади, мають бути щонайповніше обізнані про них і те, яким чином вони (рішення або дії) будуть здійснені.

Побудова транспарентних відносин виходить сьогодні далеко за межі функціонування державного апарату і стає необхідним атрибутом будьякої публічно-владної системи, де поєднуються інтереси людей і держави. Однак не тільки суспільство виступає як умовний контролер над владними процесами, а й держава намагається створити окремі механізми контролю за діяльністю власних громадян або їх об'єднань

В Україні сьогодні реалізують масштабну програму децентралізації та реформування багаторівневої системи публічного управління, в тому числі державної служби як одного з важливих компонентів сучасного управління.

Цей процес є складовою частиною комплексу заходів, спрямованих на забезпечення територіальної цілісності та суверенітету, вступу України в ЄС, розвитку громадянського суспільства, у якому реалізація принципу прозорості – один із найбільш ефективних засобів вирішення вказаних завдань.

Це вимагає створення системи нормативно-правового регулювання прозорості публічного управління, що відповідає європейським стандартам і спрямована на підвищення ефективності органів публічного управління та суб'єктної структури місцевого самоврядування, вдосконалення відносин між центром і місцевими громадами, зростання якості життя населення, боротьбу з корупцією [30, с. 103].

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). Водночас існують побоювання, що надмірна відкритість соціальної системи збільшує можливості соціального конструювання контролю в різних сферах та соціальної деконструкції, унаслідок взаємопроникнення та змішування структур, категорій та цінностей.

При цьому, форми забезпечення прозорості та відкритості влади, які є визначальними індикаторами демократичного характеру політичного режиму, можуть бути різними:

- 1) політична комунікація: офіційні документи (закони, укази, постанови) – в офіційних виданнях;
- 2) політичне інформування – з моменту публікації програм, закликів, заяв політичних лідерів, статті у засобах масової інформації, плакати;
- 3) паблік-рілейшинз – забезпечення взаєморозуміння і співпраці влади з громадськістю: вивчення громадської думки, прогнозування суспільнополітичних процесів, гармонізація приватного, суспільного і державного інтересу;
- 4) консультації з громадськістю – громадські слухання, круглі столи з метою вироблення на основі врахування знань, досвіду та інтересів громадян;

- 5) громадські ради – консультативно-дорадчі органи для взаємного узгодження управлінських ді;
- 6) звернення громадян – громадські приймальні для звернень громадян з вирішення проблем конкретних приватних осіб;
- 7) електронне врядування – запровадження діалогу та взаємодії уряду з громадянами за допомогою електронних засобів інформації.

Соціальний феномен прозорості з моменту публікації притаманний демократичному суспільству та державі, адже побудова комунікаційних платформ і зв'язків між громадянами і державою, при яких відбуватиметься реальний (а не абстрактний) контакт, можлива тільки за умови існування демократичного режиму правління. В іншому випадку побудований зв'язок матиме односторонній характер, що позбавить можливості одного із суб'єктів доносити власні прагнення та бажання, що в результаті призведе до побудови відносин підпорядкування, а не партнерства.

Природно, що існування стану прозорості є свідченням відсутності державно-суспільних девіацій у відносинах держави і суспільства і одним із показників поступального розвитку держави.

В умовах ускладнення глобальної соціальної архітекτονіки актуалізується завдання пошуку нових механізмів взаємодії державних органів і громадськості, забезпечення прозорості й підзвітності в державному управлінні. Відходить у минуле притаманний адміністративно-бюрократичній моделі ізоляціонізм у діяльності державного апарату. Йому на заміну поволі приходять більша прозорість та гнучкіші форми підзвітності державних органів. Такі зміни підживлює інформаційна революція, що створює базу для розвитку нових інституційних форм, зв'язків і мереж.

Процес державного управління в Україні в цілому має досить високий рівень прозорості у порівнянні з нещодавнім адміністративно-командних минулим нашого суспільства. Але цей рівень явно, нижчий за ті параметри, які існують в країнах з ліберально-демократичної політичною системою. Рівень прозорості в Україні не задовольняє потреби зростаючого громадянського

суспільства, а отже, відстає від природних демократичних інтересів і запитів громадян.

Недостатній рівень прозорості діяльності державних органів не сприяє, а швидше за все, гальмує необхідне наростання взаємодії державних та громадських структур. Тому удосконалення інституту транспарентності є дієвим засобом модернізації державного управління, посилення демократії, підвищення рівня довіри суспільства до держави і апарату управління.

Забезпечення прозорості в комунікаційних системах України має такі перспективи:

- надати повноту, оперативність, інтерактивність та своєчасність публічній інформації;
- створити можливості для використання інноваційних каналів та технологій комунікацій, які б відповідали вимогам сучасності;
- забезпечити доступність для всіх соціальних груп, у тому числі через електронні канали для ведення постійного діалогу між суспільством, його громадськими інститутами, громадянами та владними структурами;
- збільшити ступінь персоніфікованості інформації, тобто ідентифікації та прозорості джерела, з якого надходять нормативно-правові відомості та публічна інформація [36, с. 34].

Перспективним напрямом має стати розширення використання сучасних технологічних і соціальних систем, створення багатофункціональних інформаційних майданчиків, де будуть інтегровані інформаційні сайти, портали, конкуруючі соціальні мережі, відеохостинги, фотохостинги, сервіси створення власних віртуальних соціальних груп, платформа колективного блогінгу, геосервіси та портали структурованих нормативно-правових інфомасивів.

Прозорість влади – той принцип і водночас індикатор рівня демократії, який об'єднує інституційно-організаційний, нормативнопроцедурний і

світоглядно-ціннісний її виміри; прозорість влади є тим показником, що неупереджено вказує на відмінність формальної демократії від справжньої.

Транспарентність послуг публічного управління передбачає наявність широкого кола осіб, які мають право на отримання своєчасного доступу до інформації про зміст і функції органів влади, що, в свою чергу, обумовлює необхідність використання сучасних інформаційно-мережових технологій, знеособлення ініціаторів запиту, тобто зняття проблеми ідентифікації їх особистості, створення передумов для впровадження в інформаційні процеси передових технологій, правове забезпечення безперешкодного розвитку інформатизації, ліквідацію бар'єрів переміщення інформації між регіонами, включення окремих територіальних утворень і держави в цілому в глобалізаційні процеси.

Таке твердження засвідчує значення прозорості для публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації. Тільки існування транспарентних відносин сприяє сталому та поступальному розвитку публічно-владних відносин, а також можливості пошуку нових моделей та концепцій діяльності.

### **1.3. Прозорість як засіб протидії корупції в діяльності органів публічної адміністрації**

Публічне управління є сферою, в якій існують підвищені потенційні та реальні корупційні ризики, що природно обумовлено здатністю цих органів чинити управлінський владний вплив, приймати рішення, що мають досить велику дискреційну природу.

Упровадження засад прозорості є способом, який формує стан повного інформування суспільства про досягнення, прорахунки, проблеми та перспективи діяльності органів публічно-владної діяльності, що в комплексі дозволяє зменшити негативні корупційні явища та впливи на них.

Наявний рівень корупції не відповідає прагненням України та її громадян до швидкого економічного зростання, соціального благополуччя та розвитку на

засадах верховенства права. Тому сприяння інформатизації, розвиток технологій, збільшення кількості сервісів – реальні механізми покращення ситуації в сфері запобігання корупції і відкриття нових можливостей для подальшого розвитку.

Корумпована на всіх щаблях влади Україна не представляє інтерес для міжнародної спільноти та не буде сприйматися як надійний стратегічний партнер, оскільки корупція впливає на інвестиційну привабливість держави, ущемляє бізнес-інтереси, руйнує судову систему і тим самим нівелює законність, гарантії права власності, демократію, права та свободи громадян. Саме за індексом корумпованості країни міжнародні експерти оцінюють її життєвий рівень, соціальну та економічну розвиненість, наближення до європейської інтеграції.

Прикладом для подолання корупції в нашій державі можуть слугувати такі засоби:

- імплементація європейських принципів демократії та державотворення;
- забезпечення чіткого контролю з боку держави за фінансовими операціями державних службовців та політичних партій;
- забезпечення прозорості діяльності органів державної влади;
- активізація політичної участі громадян, організація соціального контролю з боку громадянського суспільства й запровадження програми правового навчання громадян [37, с. 36].

Саме прозорість публічного управління є дієвим превентивним способом щодо корупційних явищ. Хаос інформації про протидію корупції в Україні, а також про нібито повну корумпованість, наприклад, судової гілки влади. В Україні це більшою мірою зумовлено тривалою політикою демонізації суддів, направленою на спотворення незалежності цієї гілки влади в сукупності дезорієнтують громадян та світове співтовариство (насамперед, «донорів»), які фінансують і підтримують нашу державу, а, отже, потребують в наявності

достовірної інформації про витрачання їх коштів). Ця дезорієнтація дозволяє панувати корупції в сучасній Україні, оскільки, як ми вже зазначали, людина не здатна адекватно оцінювати обстановку й умови буття, коли їх характеристика надмірно надлишкова.

Зважаючи на це, людина виявляється неспроможним актором антикорупційної практики. Крім того, люди, які вже виявилися здатними адаптуватися до умов інформаційної епохи, в рамках захисного механізму блокують поглинання потоку відповідної інформації, залишаючись таким чином по той самий бік, що і перша група людей. Власне, саме таким чином в державі, як правило, і встановлюється диктатура корупції.

Якщо звернутись до аналізу нормативно-правових актів, які, серед іншого, регулюють питання інформаційно-правового забезпечення антикорупційної діяльності у контексті прозорості, можемо привести положення Закону «Про Національне антикорупційне бюро України», який, передбачає такі напрямки інформаційно-правового забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України:

- отримання відомостей від органів влади (в тому числі правоохоронних) та органів місцевого самоврядування про майно, фінансові зобов'язання, видатки, доходи, які ними декларуються, інформацію про використання бюджетних коштів, про розпорядження майном державної та комунальної форми власності;
- забезпечення прямим доступом до автоматизованих інформаційних і довідкових систем (баз, реєстрів) держателем (адміністратором) яких є органи влади та місцевого самоврядування;
- використання державних, у тому числі урядових, засобів зв'язку і комунікацій, мережі спеціального зв'язку та інших технічних засобів;
- законодавчо закріплена можливість ознайомлюватися із документами та іншими носіями інформації (у тому числі, які містять інформацію з обмеженим доступом) в органах влади та місцевого

самоврядування, якщо це потрібно для запобігання (виявлення, розслідування, припинення) кримінальних корупційних правопорушень;

- отримання інформації про вклади, правочини рахунки, операції, фізичних та юридичних осіб, розпорядниками, якої є банки, депозитарні, фінансові та інші установи;

- отримання від правоохоронних органів матеріалів кримінальних проваджень та оперативно-розшукових справ, які стосуються підслідних бюро корупційних кримінальних правопорушень;

- отримання від правоохоронних органів матеріалів кримінальних проваджень та оперативно-розшукових справ, інформація в яких може бути використана для попередження (виявлення, розслідування, припинення) кримінальних корупційних правопорушень;

- отримання інформації від органів влади та органів місцевого самоврядування про розгляд пропозиції (рекомендації) щодо усунення даними органами причин та обставин, які сприяють вчиненню кримінальних корупційних правопорушень;

- створення інформаційних систем та ведення оперативного обліку оперативно-розшукової та слідчої діяльності;

- у рамках міжнародної правової допомоги отримання довідкової інформації від Міністерства юстиції та органів прокуратури про фінансові та корупційні кримінальні злочини;

- надання міжнародних доручень щодо оперативно-розшукових та слідчих дій;

- укладення угод про співпрацю із зарубіжними (міжнародними) правоохоронними органами (організаціями) з питань протидії корупції;

- обмін оперативною інформацією зі Службою безпеки України, органами внутрішніх справ та іншими правоохоронними органами;



- отримання інформації на підставі угод (меморандумів) про співробітництво та обмін інформацією, що укладені з окремими державними органами;

- отримання інформації про можливі корупційні кримінальні правопорушення через офіційний веб-сайт Національного антикорупційного бюро, засоби електронного зв'язку, спеціальну телефонну лінію [38].

Інформаційне забезпечення протидії корупції в державних органах України дає змогу:

- постійно підвищувати рівень ефективності керівництва підрозділами, що здійснюють протидію корупції;

- знижувати вплив суб'єктивних факторів на процес прийняття рішень щодо заходів протидії корупції;

- здійснювати контроль за дотриманням працівниками підрозділів, що проводять боротьбу з корупцією, законодавства під час проведення оперативно-розшукових заходів;

- повніше використовувати електронні фонди і джерела інформації з метою протидії корупційним правопорушенням;

- здійснювати раціональну розстановку сил і засобів відповідних підрозділів у процесі протидії корупції;

- ефективніше взаємодіяти в процесі розслідування корупційних правопорушень;

- підвищувати якість розроблення відомчих нормативно-правових актів.

У широкому сенсі інформаційне забезпечення протидії корупції – це врегульований нормами права процес накопичення (збору) із зовнішніх і внутрішніх джерел інформації, перетворення та відтворення її, надання та отримання (тобто, «комунікація») цієї інформації у потрібній кількості й якості, що є необхідним для здійснення антикорупційної діяльності, а також зберігання, поширення (використання) цієї інформації.

Дійсно, інформація традиційно розглядалась і досить часто продовжує розглядатись як ключовий засіб встановлення певних зв'язків, комунікаційним засобом, способом формалізації певних даних.

У вузькому ж сенсі інформаційне забезпечення протидії корупції в Україні – це сукупність організаційно-управлінських заходів, орієнтованих на цілеспрямоване збирання, документування, обробку та систематизацію інформації про стан корупції в п органах влади (тенденції, характер впливу цього явища тощо) та стан запобігання цьому явищу у вказаних органах влади, встановлення необмеженого (або ж аргументовано обмеженого) доступу до цієї інформації, а також процес оптимальної актуалізації інформації про стан корупції в органах державної влади та її використання в управлінській діяльності означеного кола та інших органів влади, в антикорупційному процесі загалом [28, с. 227].

Принцип інформаційної прозорості є важливою умовою реформування державного управління та здійснення інформаційної політики держави щодо взаємодії з громадянським суспільством. Об'єктивна обумовленість такого принципу пов'язана з реалізацією одного з найважливіших завдань держави – забезпечення гарантованого вільного доступу громадян до інформації.

Інформаційна прозорість як елемент протидії корупції визначається як правовий режим інформації, який міститься в інформаційних системах, що передбачає обов'язок державних органів і органів місцевого самоврядування забезпечувати реалізацію конституційного права кожного на інформацію.

Значення прозорості для запобігання явищу корупції в діяльності органів публічно адміністрації полягає в наступному:

- прозорість, як засада антикорупційної діяльності, є способом формування системного уявлення про публічно-владні, а також адміністративні процеси, що відбуваються в роботі органу публічного управління, точкові або системні проблеми, тенденції та перспективи його розвитку;
- прозорість – додаткова гарантія дотримання процедур, норм та принципів, що існують в діяльності органів публічної адміністрації;

– прозорість передбачає відсутність прямого зв'язку між різними проявами корупції та заходами відкритості. Це означає, що рівень транспарентності тільки корелюється з явищами корупції, безпосередньо на них не впливаючи. Тобто корупція може існувати в органі публічного управління, а розголос про неї є частиною інформаційної відкритості, що впливає на публічний осуд цього негативного явища, спонукає компетентні органи до вчинення належних заходів реагування, що в результаті, потенційно може зменшити або припинити наслідки, що можуть настати;

– прозорість задовольняє потреби суспільства та публічних інституцій у інформації про процеси в середині органу публічної адміністрації, здатність реалізовувати функції та досягати поставлених завдань.

Крім того, прозорість є елементом зовнішньої комунікації та додатковим контрольно-наглядним інструментом. Жодна з державних реформ не може вважатися вдалою, якщо роль інститутів громадянського суспільства в її реалізації номінальна, а ознаки прозорості відсутні.

Трансперенсі Інтернешнл Україна, визначає такі ключові напрями розширення політики прозорості, які є пріоритетними у питаннях запобігання корупції:

– завершення формування в Україні ефективної антикорупційної інфраструктури, яка б охоплювала превенцію, розслідування та правосуддя стосовно корупційних злочинів;

– зниження рівня корупції в органах місцевої влади через підвищення рівня прозорості та підзвітності, під контролем компетентної громади та бізнесу;

– створення моніторингового порталу DOZORRO;

– сприяння процесу юридично бездоганного повернення українській державі активів, які були незаконно одержані злочинним шляхом;

- запобігання корупції можливе завдяки впровадженню відкритих даних в процесі державного управління, а також надання громадянам інноваційних цифрових рішень та сервісів;
- заохочення до викриття корупційних злочинів інсайдерами-свідками та надання їм необхідних консультацій та захисту;
- підвищення обізнаності громадян і бізнесу щодо явища корупції та її шкоди, а також щодо відповідальності за вчинення корупційних дій, зміни поведінкових моделей, мотивації проактивного залучення до запобігання та протидії корупції;
- зменшення корупційних ризиків у секторі безпеки і оборони та сприяти прозорості і підзвітності цього сектору перед суспільством [53].

Збільшення кількості та різновидів інформаційних послуг, цифрування документів сприятиме швидкості обробки даних, надання публічних послуг і сервісів, що зменшить втручання службовців в ці процеси.

Починаючи з 2018 р., 76 % органів виконавчої влади розміщують дані на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних [data.gov.ua](http://data.gov.ua), впроваджено понад 120 загальнодержавних е-послуг, а також 10 000 підприємств, зареєстрованих он-лайн.

Бачимо, що досить широкий спектр електронних та цифрових послуг вже впроваджено і це дозволяє, з одного боку, економити державні кошти, з іншого – створювати умови для неможливості корупційних схем, що є наслідком прозорості залучених процесів.

## РОЗДІЛ 2

### СУЧАСНИЙ СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПРОЗОРОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

#### 2.1. **Форми та напрями реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади**

Мета принципу прозорості у діяльності органів державної влади – максимальне залучення громадськості до процесу управління органів державної влади, що передбачає повну довіру та взаємодію у прийнятті управлінських рішень. Тому умовою підвищення ефективності в діяльності органів державної влади є необхідність зближення їх із громадянським суспільством.

Політична комунікація. Залежно від суб'єктів та об'єктів виділяють три види політичної комунікації. По-перше, комунікація всередині державного органу: суб'єктами комунікації є державні службовці, об'єктом комунікації – державна інформація. По-друге, політична комунікація громадських об'єднань, яка виходить від політичних, громадських, профспілкових діячів і об'єктом якої є інформація, що міститься у статутах, політичних програмах. По-третє, політична комунікація, безпосередньо спрямована до суспільної думки, масової свідомості, об'єктом якої є інформаційні продукти, вироблені з метою впливу на політичну поведінку великих груп людей; суб'єктом комунікації – мас-медіа і великі групи людей. Прояв принципу прозорості виражається у взаємодії усіх видів політичної комунікації.

Залежно від закріплення у нормативно-правових актах форми реалізації принципу прозорості у діяльності органів державної влади можна класифікувати на організаційні та правові.

Організаційними формами реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади є форми реалізації, прямо не закріплені у нормативно-правових актах, але які можуть опосередковано відображені у них.

Правовими формами здійснення принципу прозорості у діяльності органів державної влади, що набувають виразу у нормативно-правових актах.

Однією із правових форм реалізації принципу прозорості у діяльності органів державної влади є поінформованість громадянського суспільства

Відповідно до статті 34 Конституції України кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію будь-яким законним способом. За Законом України «Про інформацію» під інформацією розуміють будь-які відомості та / або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Однією з гарантій права на інформацію є створення механізму реалізації права доступу на публічну інформацію.

Наступною правовою формою реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади є електронне урядування. Існують різні підходи до цього поняття.

Електронне урядування розуміють таким чином:

1) по-перше, як форму організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян;

2) по-друге, як оптимізацію процесу надання адміністративно-соціальних послуг, політичної участі громадян у державній розбудові шляхом зміни внутрішніх і зовнішніх відносин за допомогою технічних засобів, Інтернету та сучасних засобів масової інформації;

3) по-третє, як ефективну технологію, що спрощує та полегшує спілкування громадян, бізнес-структур і органів влади на будь-яких рівнях і в усіх сферах [75, с. 56].

На наш погляд, найбільше розкриває сутність та зміст форми реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади поняття «електронне урядування». Це пов'язано з тим, що таке поняття включає в себе процеси

широкої участі суспільства в державному управлінні, витрати на нього матеріальних і фізичних ресурсів, взяття відповідальності за прийняті рішення. Тому можна говорити, що поняття «е-уряд» – складова частина поняття «електронне урядування».

Наступною формою реалізації принципу прозорості, з погляду науковців, є наявність електронного уряду (E-Government). Під електронним урядом розуміють способи та методи функціонування системи державного управління, сутністю яких є широка інформатизація всієї сукупності внутрішніх і зовнішніх зв'язків та процесів за допомогою відповідних інформаційних та комунікативних технологій, з метою підвищення ефективності, економічності та прозорості уряду та можливості суспільного контролю над ним. Вдосконалення внутрішніх, міжвідомчих та міжурядових операцій, надання інтерактивних послуг, а також покращення комунікації між громадянами та представниками влади – основні завдання електронного уряду.

Однак, електронне урядування не є частковим технологічним рішенням, воно являє собою концепцію здійснення управління державою, концепцію, яка необхідна для глобального інформаційного перетворення суспільства.

Отже, електронне урядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності та прозорості діяльності органів державної влади з використанням інформаційних технологій для створення держави, діяльність якої направлена на задоволення інтересів громадян усіма доступними способами.

Кабінет Міністрів України 20.09.2017 р. схвалив Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, в якій під електронним урядуванням розуміють форму організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [56].

Наступною правовою формою реалізації принципу прозорості у діяльності органів державної влади є висвітлення її діяльності у засобах масової інформації. Головне завдання – надання інформації про діяльність органів державної влади.

Таким чином здійснюється право громадянського суспільства отримувати інформацію про роботу органів влади та місцевого самоврядування, про нормативні акти, які видаються цими органами. Забезпеченням цього права є обов'язок органів державної влади надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через власні інформаційні служби, а журналістам – вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю» 21.01.1994 № 3855-ХІІ. Крім того, засоби масової інформації мають право на висвітлення діяльності органів державної влади, а обов'язок органів – не втручатися в діяльність засобів масової інформації.

Надзвичайно важливу роль у забезпеченні комунікації між органами державної влади та суспільством, налагодженні вертикальних та горизонтальних зв'язків відіграє інститут PR (публік-релейшнз)

Паблік-релейшнз (зв'язки з громадськістю) – це функція управління, покликана оцінювати ставлення публіки, ідентифікувати політику та дії приватної особи або організації стосовно до громадських інтересів, а також характеризувати виконану програму діяльності, спрямовану на досягнення розуміння і сприйняття її масами.

Паблік-релейшнз – це передусім постійний комунікаційно-психологічний прямий і зворотний контакт органів управління будь-якої системи з громадськістю з метою створення, формування та функціонування сприятливого іміджу організації, інституту, лідера, що впливає на створення сприятливого середовища взаємодії обох сторін.

Головні цілі системи зв'язків з громадськістю в органах державної влади й управління – сприяння поширенню демократії, забезпечення інформування громадськості та формування довіри громадян до інститутів влади. Відповідно,



завданнями служб PR у владних структурах є такі: формування суспільної думки щодо діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування; інформування про діяльність владних установ та організацій щодо їх планів і досягнень; просвіта громадськості в питаннях законодавства і права; вивчення громадської думки шляхом проведення відповідних досліджень та збирання статистичних даних; інформування урядовців про існуючу і можливу реакцію громадськості на діяльність владних структур та політику, що проводиться або планується; прогнозування громадсько-політичних процесів

Наступною правовою формою реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади є залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень з метою забезпечення постійної взаємодії суспільства та органів державної влади.

У науковій літературі поняття «взаємодія з громадськістю» часто ототожнюють з поняттям «зв'язки з громадськістю». Як ми говорили вище, паблік-релейшинз (зв'язки з громадськістю) передбачає оприлюднення інформації, яку державні органи або організації бажать надати громадськості про себе та свою діяльність для сприятливіших умов співпраці та взаємодії.

Взаємодія між громадськістю та органами державної влади передбачає постійну співпрацю у вирішенні поточних і глобальних питань, при якій обидві сторони діють відкрито та прозоро. Тобто взаємодія органів влади з громадськістю повинна здійснюватися на засадах прозорості. Крім цього, у результаті взаємодії відбувається взаємний вплив громадськості на владу та зворотній процес. Завдяки цьому стає можливим здійснення контролю громадськості за діяльністю влади.

Таким чином, при взаємодії владі необхідно досягати взаєморозуміння у відносинах, застосовуючи різноманітні механізми та форми.

Зрозуміло, що у налагодженні консенсусу мають бути зацікавлені обидві сторони, але для здійснення ефективної, плідної взаємодії ініціатива повинна надходити з боку влади. Коли влада здійснює певні кроки для того, щоб

населення брало участь у спільному з нею вирішенні проблемних питань та процесі прийняття рішень у цілому, саме тоді і застосовується поняття «залучення громадськості». Тобто «участь громадськості» – результат процесу «залучення».

Наступною формою реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади виступає побудова політичного діалогу між представниками органів держави та органів місцевого самоврядування та представниками громадськості. Норми чинного законодавства не закріплюють механізм реалізації політичного діалогу, тому ми можемо говорити про організаційну форму реалізації принципу прозорості.

Ще однією найвищою організаційною формою реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади є побудова партнерських відносин між владою та представниками громадського суспільства, за посередництвом чого здійснюється комплексне забезпечення всіх складових елементів структури принципу прозорості.

Співробітництво через партнерство надає такі можливості:

- 1) по-перше, спостерігати за діяльністю органів державної влади з середини, що є проявом вищого ступеню прозорості та відкритості;
- 2) по-друге, реалізувати право безпосередньої участі представників громадянського суспільства у процесі прийняття політичних рішень;
- 3) по-третє, контролювати та здійснювати моніторинг виконання органами влади спільно прийнятих рішень через залучення представників громадських організацій до процесу виконання політичних рішень [54, с. 283].

Форми реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади на практиці реалізуються через конкретні напрями реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади.

Зазначалось, що формою реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади є інформування суспільства, що відбувається через механізм реалізації прав доступу до публічної інформації.

На рис. 2.1 наведемо перелік форм реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади.



Рис. 2.1. Форми реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади

Напрямами реалізації принципу прозорості є закріплення на законодавчому рівні право на інформацію. Це виражається у певних діях.

По-перше, закріпленні обов'язку суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення. Цей обов'язок закріплений ст. 1 Закону України «Про інформацію», ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

По-друге, встановленні на законодавчому рівні об'єктів інформації, які повинні публікувати розпорядники інформації. Так, у ч. 5, 6 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», ч. 2 ст. 60 Закону України «Про запобігання корупції» визначено перелік публічної інформації, доступ до якої не може бути обмежений.

По-третє, закріпленні таких принципів оприлюднення інформації про діяльність органів державної влади: 1) систематичність – регулярне, постійне оприлюднення інформації; 2) актуальність – об'єктивне відображення процесів вироблення державної політики та прийняті політичних рішень, 3) новизна – демонстрація появи нових фактів, змін, прийняття нових або скасування старих норм, які регулюють цю діяльність; 4) оперативність – невідкладність процесу її оприлюднення.

По-четверте, встановлення шляхів оприлюднення доступу до інформації, які передбачені у ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації». До них належать: офіційні друковані видання, офіційні веб-сайти в мережі Інтернет; єдиний державний веб-портал відкритих даних, інформаційні стенди; надання інформації за запитами на інформацію.

Так, офіційні друковані видання – це видання, після опублікування у яких нормативно-правові акти набирають чинність. Відповідно до ч. 5 ст. 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» офіційне опублікування постанов Кабінету Міністрів України здійснюється в газеті «Урядовий кур'єр» та інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України», а також в інших офіційних друкованих виданнях та друкованих засобах масової інформації, визначених законом. Нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані Мін'юстом України, публікуються в офіційних друкованих виданнях [65].

Проявом форми реалізації принципу прозорості у діяльності органів державної влади, як ми вказували, є створення електронного урядування.

Перетворення державних процесів відповідно до сучасних умов, зокрема надання адміністративних та інших публічних послуг з використанням інформаційних технологій, вимагають переведення послуг в електронну форму. Метою переведення публічних послуг, перш за все адміністративних, в електронний формат надає можливість зробити державне управління більш ефективним, тому що передбачає його оптимізацію, перегляд процесів взаємодії між органами влади, налагодження електронної взаємодії державних

реєстрів тощо. На сьогодні, до сфери публічних послуг віднесено послуги, що надаються органами державної влади, підприємствами, установами та організаціями, які належать до сфери їх управління.

Закон «Про адміністративні послуги» передбачає, що адміністративною послугою є результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та / або обов'язків такої особи відповідно до закону. Відповідно до Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні під електронною послугою розуміють адміністративну та іншу публічну послугу, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем. Отже, електронна послуга являє собою послугу, яка повністю або частково надається за допомогою онлайн-сервісів, направлена на встановлення, зміну або скасування правовідносин та здійснюється вповноваженими на те органами.

В Україні створено Єдиний державний портал адміністративних послуг Постановою Кабінету Міністрів України від 03 січня 2013 р. № 1313 та затверджено Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг.

Основними функціями Порталу є забезпечення: 1) доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг; 2) доступності для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; 3) можливості подання суб'єктами звернення заяви в електронному вигляді, отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв та за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку – результатів надання адміністративних послуг, здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги в електронній формі.

Уряд затвердив постанову «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг»

та відповідне Положення. Єдиний веб-портал державних послуг «Дія» передбачає наступне: можливість отримання публічних послуг, подання звернень, скарг, петицій громадян; здійснення електронного листування з органами влади, проведення опитувань тощо; впровадження мобільного додатку «Дія»; користування особистим кабінетом та доступ до інформації з реєстрів; створення сучасного реєстру адміністративних послуг. Держателем порталу «Дія» є Міністерство та комітет цифрової трансформації України.

Отже, завдяки повній або частковій інтеграції послуг до онлайн-простору забезпечується оперативність, доступність, зручність, мобільність отримання послуги, а також мінімізується корупційний складник публічного управління, оскільки суб'єкт владних повноважень повністю або частково усувається від процесу прийняття рішення про надання чи відмову у наданні адміністративної послуги.

На сайті додатку «Дія» зазначається: щоб перетворити Україну на справжню цифрову державу, потрібно оцифрувати багато послуг, оновити законодавчу базу, упорядкувати роботу держреєстрів, забезпечити технічні можливості й захист даних.

Наступний напрям реалізації принципу прозорості – це розвиток відкритих даних.

Публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання. Розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати та регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах.

Основними заходами є формування та розвиток інфраструктури відкритих даних на базі єдиного державного веб-порталу відкритих даних. Отриману у такий спосіб інформацію дозволяється використовувати та поширювати, що робить її головною цінністю проведення інформування громадськості за принципом надання доступу до інформації про діяльність

органів виконавчої влади у формі відкритих даних для особи запитувача. Було створено Єдиний державний веб-портал відкритих даних: <http://data.gov.ua/> [56].

Звідси випливає необхідність дотримання принципів постійного оприлюднення та регулярного оновлення наборів даних у формі відкритих даних, що становить суспільний інтерес, відповідає кращим світовим практикам, та принципу прозорості у діяльності органів державної влади. Крім того, це стимулює розвиток на базі відкритих даних загальнодоступних проектів і сервісів (соціальних, громадських, медійних та комерційних), у тому числі у співпраці з органами влади, для підвищення відкритості та ефективності їх діяльності, надання якісних послуг та розвитку інноваційного бізнесу.

Наступний напрям реалізації принципу прозорості – надання інформації за запитами на інформацію.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. Запит визначається як певна форма прохання, тобто вираз волевиявлення запитувача, на підставі якого виникають правовідносини між ним та розпорядником інформації. За допомогою цієї інституції відбувається безпосередня участь громадянського суспільства у здійсненні принципу прозорості через волевиявлення громадян на таке: подачу запиту, діяльність посадових осіб розглядати запити та надавати на них обґрунтовану відповідь по суті; забезпечення умов для роботи запитувачів з документами чи їх копіями; встановлення спрощеного порядку подання запиту на публічну інформацію; закріплення порядку розгляду запитів; надання права оскарження неправомірних дій та рішень органів виконавчої влади.

Напрямами реалізації принципу прозорості у роботі із засобами масової інформації є комунікативні стратегії. Урядом затверджено комунікаційні стратегії у певних сферах державної політики: Стратегія комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції, яка передбачає, зокрема, визначення осіб з

антикорупційної тематики у державних органах, які повинні на регулярній основі спілкуватися із засобами масової інформації та іншими цільовими аудиторіями; Стратегія комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 роки.

Власні комунікаційні стратегії можуть затверджувати окремі органи виконавчої влади. Зокрема, Комунікаційну стратегію на 2017–2020 роки у 2017 році затвердило Міністерство освіти і науки України; Концепцію стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України.

Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» вводить поняття «офіційний веб-сайт органу державної влади та місцевого самоврядування». Під ним розуміють веб-сайт в інформаційно-телекомунікаційній мережі Інтернет, що містить інформацію про діяльність державного органу або органу місцевого самоврядування, в електронну адресу якого входить доменне ім'я, права на яке належать державному органу або органу місцевого самоврядування [64].

Публічна інформація надається шляхом: розміщення та постійного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації; створення Єдиного веб-порталу КМУ, призначеного для інтеграції офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян. Крім того, Кабінетом Міністрів визначено види інформації, яка має бути розміщена на офіційних сайтах органів виконавчої влади.

## **2.2. Організаційні складові взаємодії органів державної влади та ЗМІ**

Ефективність публічного управління залежить від успішної взаємодії органів публічної влади, ЗМІ та громадськості, конструктивного та змістовного діалогу між ними. Така взаємодія повинна базуватися на взаємній



інформованості, зацікавленості та готовності трьох сторін до сумісної участі у зазначеному процесі.

Сучасна ситуація в Україні засвідчує те, що сьогодні в нашій державі форма і зміст взаємодії органів публічної влади та ЗМІ не завжди сприяє становленню громадянського суспільства. Причиною тому є недосконалість організаційних складових процесу публічного управління, штучне звуження інформаційного простору, суб'єктно-об'єктні відносини держави та ЗМІ, відсутність розвиненої нормативно-правової бази, що регулює взаємодію держави та ЗМІ, передача невластивих функцій владним структурам, підвищення ролі міжособистісного механізму у вирішенні окреслених питань, відсутність інтересів громадянського суспільства у змісті взаємодії держави та ЗМІ, мінімізація критичних виступів у ЗМІ стосовно питань діяльності органів публічної влади

Варто також зазначити, що організаційний механізм взаємодії органів публічної влади та ЗМІ має інформаційну природу. Він забезпечує підвищення довіри суспільства до рішень і дій влади, а також передбачає консультативну співпрацю [71, с. 3].

Інформаційна взаємодія органів публічної влади, ЗМІ та громадськості поєднує комплекс політичних, правових, економічних, соціально-культурних і організаційних заходів держави, спрямованих на забезпечення конституційного права громадян на доступ до інформації. Така співпраця пов'язана із відтворенням і поширенням інформації, що задовольняє інтереси держави та громадянського суспільства, спрямована на забезпечення творчого, конструктивного діалогу між ними та їх представниками.

Враховуючи те, що взаємодія органів публічної влади та ЗМІ – це процес, який має достатньо багато протиріч, саме він повинен забезпечувати відкритість та прозорість інформаційної сфери суспільства, стійкий розвиток особистості, важливим завданням якого є забезпечення максимально широкого представництва ЗМІ на заходах, організованих органами публічної влади, а також – процесу «зворотнього зв'язку».

При цьому, протиріччя й конфлікти ЗМІ і влади можуть й повинні бути вирішені за допомогою відпрацювання адекватного управлінського інструментарію суб'єктів системи інформаційної взаємодії та учасників інформаційних відносин:

1) Президента України, який в межах конституційних повноважень здійснює керівництво в інформаційній та інших сферах національної безпеки та оборони України; Верховної Ради України, яка визначає параметри безпеки інформаційної сфери, призначає за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

2) Кабінету Міністрів України, який забезпечує інформаційний суверенітет України, зокрема з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні та поза її межами, а також забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів та здійснення реформ ЗМІ щодо поширення суспільно важливої інформації;

3) Ради національної безпеки та оборони, яка, як силовий орган, здійснює управління інформаційною безпекою та стратегічним прогнозуванням, аналізом і прогнозуванням ситуації у сфері інформаційної безпеки; експертизи цільових програм з інформаційного забезпечення державної політики;

4) Судів України, які здійснюють контроль за відповідністю законів Конституції, а також – за дотриманням прав і свобод громадян, в тому числі – права на доступ до публічної інформації;

5) Прокуратури України, яка як єдина централізована система органів державної влади, відповідно до Конституції та законів України здійснює обвинувальну, представницьку, контрольню-наглядову функції в державі, нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян й права на доступ до публічної інформації;

6) Служби безпеки України, яка здійснює інформаційно-аналітичну діяльність у сфері інформаційної безпеки, захисту національної державності з метою захисту національних інтересів України;

7) Міністерства культури та інформаційної політики України – центрального органу виконавчої влади у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України, зокрема, з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні та поза її межами, який здійснює забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів;

8) Державний комітет телебачення і радіомовлення України, який узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Кабінету Міністрів України, реєстрацію та перереєстрацію періодичних видань; ліцензування видавничої та поліграфічної діяльності;

9) Міністерство розвитку громад та територій України, яке здійснює формування та забезпечення реалізації державної політики спрямованої на розвиток електрозв'язку, поштового зв'язку та інформатизації, а також – на розвиток національної інформаційно- комунікаційної інфраструктури та ін.;

10) місцевих державних адміністрацій, які беруть активну участь в реалізації функцій держави, використовуючи для цього відповідні форми і методи, в тому числі з питань інформаційної взаємодії зі ЗМІ;

11) органів місцевого самоврядування, які здійснюють повноваження, що належать до компетенції органів сільських, селищних, міських рад, створюють умови для отримання населенням інформації надають можливість отримувати громадськості [78].

Такі центральні органи публічної влади нашої держави, як: Офіс Президента України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, міністерства, місцеві державні адміністрації та органи місцевого

самоврядування, – мають у своїй структурі прес-служби, завдання яких налагодження тісних зв'язків із ЗМІ.

Сучасні вимоги до публічного управління, вимагають застосування сучасних дієвих форм взаємодії органів публічної влади (центральної і місцевих) і ЗМІ для посилення ефективності діалогу із громадськістю. Прес-служба органу публічної влади працює для забезпечення права на інформацію та з метою всебічного і об'єктивного висвітлення його діяльності.

Основними завданнями прес-служби є:

- створення умов для реалізації конституційних прав громадян на інформацію, з метою залучення широкої громадськості до процесів формування державної політики;
- підготовка матеріалів з метою інформування громадськості про діяльність органу влади та роз'яснення ухвалених ним рішень;
- забезпечення оприлюднення інформаційних матеріалів у ЗМІ та на офіційному сайті органу публічної влади, підготовлених структурними підрозділами, місцевими органами виконавчої влади, здійснення моніторингу висвітлення ЗМІ діяльності;
- організація оперативного реагування на критичні публікації, виступи, повідомлення тощо, анонсування подій та заходів, проведення акредитації журналістів, підготовка прес-конференцій, брифінгів, інтернет-конференцій;
- забезпечення інформаційного супроводу заходів;
- забезпечення організації робочого часу керівництва, організація зустрічей з громадськістю, представниками засобів масової інформації, прийому іноземних делегацій та відвідувачів, надання відповіді на інформаційні запити ЗМІ.

Основним призначенням прес-служби є здійснення довгострокової та конструктивної взаємодії із ЗМІ. Досить важливим при цьому залишається: визначення проблеми взаємодії органів публічної влади та ЗМІ для

забезпечення відкритості та прозорості розвитку інформаційної сфери суспільства; необхідність вирішення конфліктних ситуацій, які виникають між ЗМІ та владою; потреба у напрацюванні адекватного управлінського інструментарію, для регулювання суб'єктів інформаційної взаємодії.

Для аналізу сучасного стану інформаційної взаємодії органу державної влади в умовах російсько-української війни розглянемо в якості прикладу розглянемо Дніпропетровську обласну державну адміністрацію (ДніпроОДА).

На рис. 2.2 наведемо організаційну структуру ДніпроОДА. Зокрема, до управлінь, відділів та інших структурних підрозділів ДніпроОДА, що здійснюють інформаційну діяльність належать [45]:

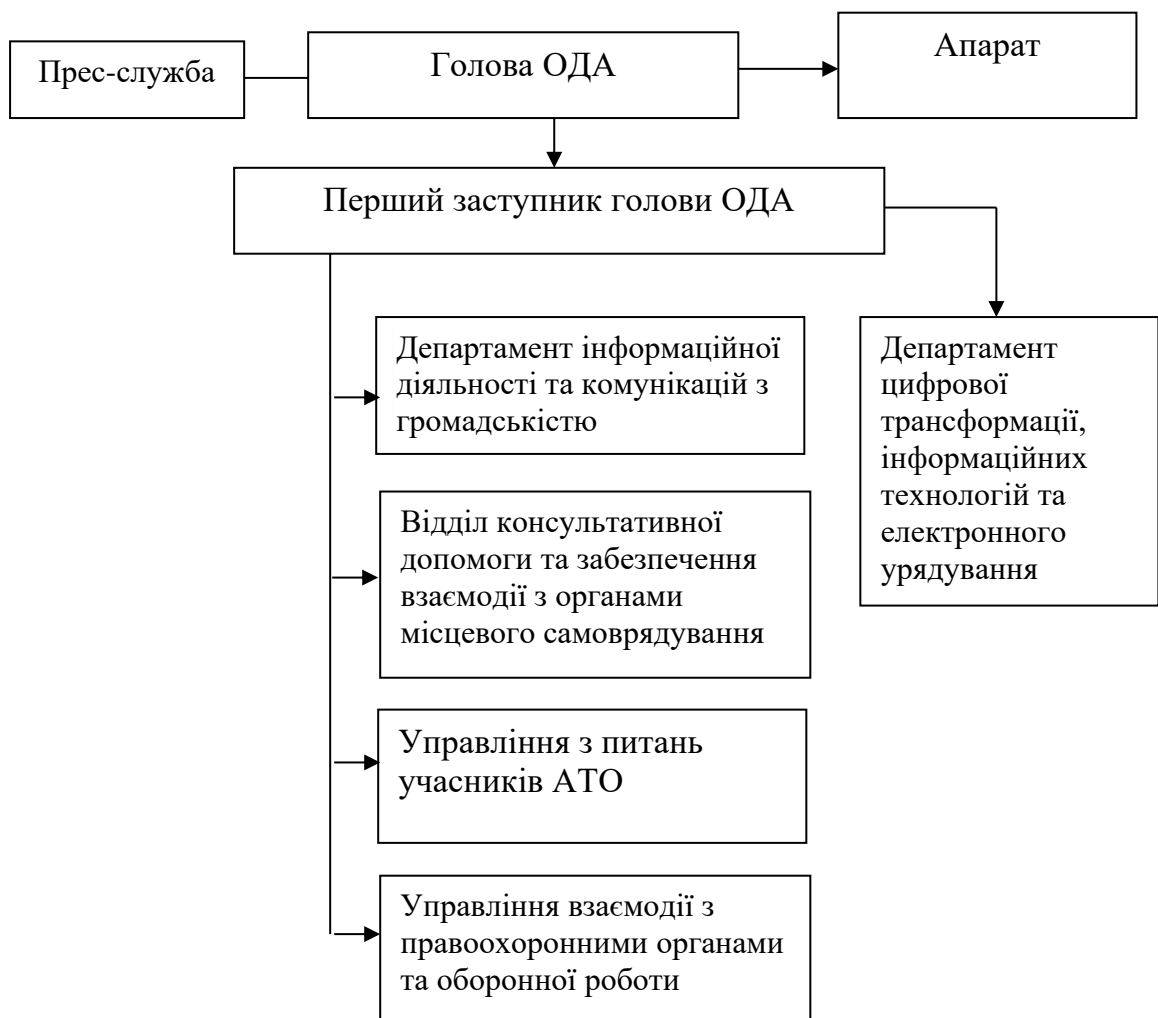


Рис. 2.2. Організаційна структура підрозділів ДніпроОДА, що здійснюють функції інформаційної взаємодії

- 1) прес-служба;

- 2) департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю;
- 3) департамент цифрової трансформації, інформаційних технологій та електронного урядування
- 4) відділ консультативної допомоги та забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування;
- 5) управління з питань учасників АТО;
- 6) управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи.

Цей перелік можна розширити, якщо включити до нього управління зовнішньоекономічної діяльності.

Щоб розібратися у сутності існуючої практики інформаційної взаємодії в ДніпроОДА, розглянемо і проаналізуємо напрями діяльності служби, на яку безпосередньо покладено виконання функції взаємодії із громадськістю – департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю (на прикладі ДніпроОДА) – рис. 2.3.

Основними завданнями Департаменту є реалізація державної внутрішньої та інформаційної політики, розвиток інформаційного простору та інформаційної інфраструктури, професійної діяльності журналістів та свободи слова, розвиток громадянського суспільства на території області [43].

Департамент здійснює інформаційну взаємодію за наступними напрямками:

- 1) організовує проведення єдиних днів інформування населення;
- 2) організовує проведення експертних зустрічей представників громадських об'єднань та громадських рад з питань формування та реалізації державної політики, актуальних питань суспільно-політичного життя щодо шляхів розв'язання проблем і визначення перспектив розвитку області;
- 3) організовує та сприяє розповсюдженню соціальної реклами за допомогою засобів масової інформації та на зовнішніх рекламних носіях,

спрямованої на досягнення суспільно-корисних цілей, популяризацію загальнолюдських цінностей;

4) сприяє висвітленню засобами масової інформації діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади;



Рис. 2.3. Структура департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю ДніпроОДА

5) забезпечує висвітлення діяльності облдержадміністрації на офіційному вебсайті облдержадміністрації та в засобах масової інформації;

6) забезпечує інформаційне наповнення офіційного вебсайту облдержадміністрації в розділах «Новини» і «Консультації з громадськістю» та оприлюднення в засобах масової інформації матеріалів про суспільно-політичний, соціально-економічний, культурний, науково-технічний розвиток області та держави в цілому;

7) здійснює підготовку щоденних, щотижневих та щомісячних аналітичних матеріалів та моніторингів медіактивності облдержадміністрації, зокрема негативних та резонансних подій регіону у ЗМІ та у мережі Інтернет;

8) забезпечує організацію та проведення інформаційних, просвітницьких та комунікаційних кампаній, публічних заходів з метою інформування населення щодо реалізації державної та регіональної політики;

9) забезпечує інформування громадськості щодо державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції;

10) досліджує, узагальнює та аналізує процеси, що відбуваються у внутрішньополітичній сфері регіону, та розвиток подій в інформаційному просторі;

11) аналізує діяльність політичних партій та громадських організацій в області, розробляє пропозиції щодо заходів, спрямованих на взаємодію з політичними партіями та громадськими організаціями стосовно здійснення соціально-економічних реформ, розбудови демократичної, соціальної, правової держави, розвитку громадянського суспільства;

12) взаємодіє та надає консультативно-методичну допомогу з питань внутрішньої та інформаційної політики райдержадміністраціям і виконавчим комітетам органів місцевого самоврядування;

13) забезпечує організацію і проведення спільно з іншими структурними підрозділами облдержадміністрації консультацій з громадськістю з актуальних питань суспільного життя та вивчення і аналізу пропозицій і зауважень, що надійшли під час їх проведення;

14) надає методичну допомогу пресслужбам райдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування [43].



Але серед завдань Департаменту відсутні наступні важливі завдання, що стосуються ефективної комунікаційної взаємодії:

- 1) формування організаційної культури публічних та посадових осіб;
- 2) пошук шляхів покращення комунікації всередині установи, налагодження зворотного зв'язку із цільовими аудиторіями;
- 3) постійний моніторинг громадської думки щодо розв'язання суспільних проблем, залучення громадян до участі у діяльності ДніпроОДА.

На працівників Департаменту не покладаються обов'язки щодо моніторингу громадської думки і проведення досліджень щодо задоволеності клієнтів (зовнішніх реципієнтів) діяльністю ДніпроОДА, оцінки ефективності виконання місії ДніпроОДА, задоволеності співробітників характером своєї роботи.

Зміст їх роботи зводиться до збору та узагальнення опублікованої інформації про ДніпроОДА, аналізу звернень громадян, опитувань громадської думки під час виборів. Така форма, як вивчення думки працівників щодо функціонування облради, потреб і побажань громадськості, майже не застосовується [45].

Інформаційна діяльність голови ДніпроОДА представлена прес-службою, яка підпорядкована голові Департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю і включає працівників прес-служби і сектору з питань доступу до публічної інформації (рис. 2.4).

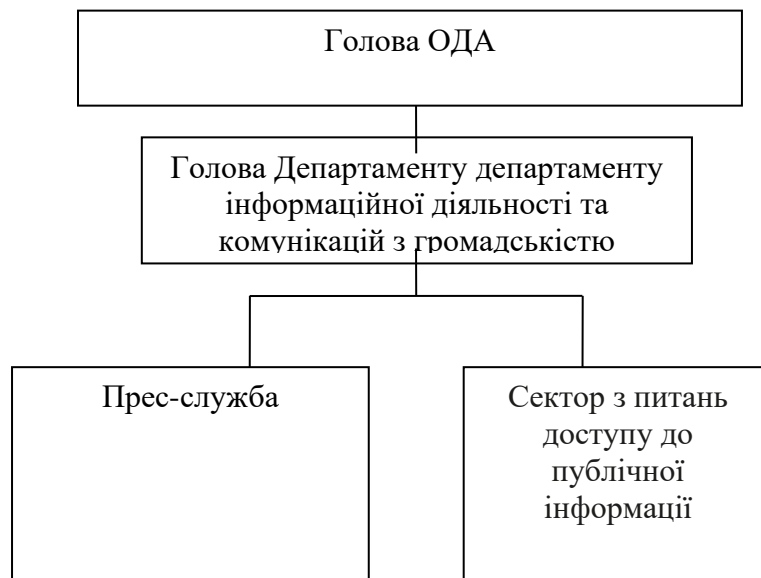


Рис. 2.4. Структура прес-служби ДніпроОДА

Серед позитивних моментів можна відзначити те, що прес-служба підпорядковується голові Департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю, а серед недоліків – те, що вона виконує лише прес-посередницьку функцію (тобто, функцію інформування) і виступає як частина багатогранної інформаційної взаємодії, яка як елемент публічно-управлінської діяльності не носить системного цілеспрямованого характеру.

У Положенні про прес-службу ДніпроОДА зазначається, що її метою є оперативне інформування громадськості про діяльність ДніпроОДА, її структурних підрозділів і їх посадових осіб про ухвалені рішення і плани роботи.

Аналіз повноважень прес-служби показав, що вона виконує лише функцію інформування, завдань щодо налагодження зв'язків з громадськістю вона не торкається. Натомість серед основних завдань прес-служби і інформаційно-аналітичного сектора позначені такі, як організація висвітлення заходів за участю голови ОДА та першого заступника, організація висвітлення роботи ОДА, організація прес-конференцій, брифінгів, виступів у пресі голови обласної ради, посадових осіб, поширення інформації через Інтернет, збір, аналіз та підготовка інформації про діяльність ОДА та голови ОДА.

Таким чином, у своїй комунікаційній діяльності ДніпроОДА використовує два основні комунікативні канали:

- 1) опосередковане спілкування (ЗМІ, Інтернет-сайт, громадські слухання, спеціальні видання тощо);
- 2) безпосереднє спілкування (прийом і розгляд звернень, особисті контакти між посадовими особами ОДА, державними службовцями і громадянами, відповіді на запити громадян [45]).

Серед основних заходів, що реалізуються у складі інформаційно-інформаційної взаємодії ДніпроОДА можна виокремити письмові та усні запити, звернення, оприлюднення нормативних актів, рішень, консультування, участь у певних заходах (див. табл. 2.1). У той же час, тут практично відсутня основна ознака зв'язків з громадськістю – двосторонній діалог між відправником інформації і аудиторією, обумовлений обговоренням рішень, що приймаються, залученням громадян до оцінювання діяльності державних службовців.

Згідно даних табл. 2.1, аналіз прийомів і технік інформаційної взаємодії ДніпроОДА показав, що облрадою використовуються засоби маркетингових комунікативних технологій, в першу чергу, паблік рилейшнз, що пояснюється специфікою його комунікативних характеристик, які найбільшою мірою відповідають змісту завдань комунікаційної політики органів місцевого самоврядування. Достатньо поширеним явищем є інформування громадськості про діяльність ДніпроОДА через друковані і електронні засоби інформації.

Серед інструментів прямого маркетингу ДніпроОДА виділяються: безпосереднє спілкування відповідальних працівників з громадськістю по телефону («гарячі лінії»); відповіді на запитання телеглядачів і радіослухачів у прямому ефірі, прийом громадян посадовими особами, розгляд звернень громадян, спілкування з громадськістю через Інтернет. Але поряд з цим, у ДніпроОДА поки що недостатньо використовуються можливості рекламних комунікацій, комунікацій з просування послуг та прямого маркетингу, які можна ефективно застосовувати в комплексі із засобами PR [43].

Таблиця 2.1

### Доведення ДніпроОДА інформації до населення

Інформація, що надається	Форма та періодичність надання інформації
1. Постійна інформація: структура ДніпроОДА, функції, адреси, телефони, години прийому Інформація про комунальні підприємства, установи та заклади Дані про Дніпропетровську область	Нормативні засади діяльності ОДА, дані про структурні підрозділи, дані про апарат ОДА, завдання та функції; нормативно-правова база. Дані щодо запобігання корупції. Відеоматеріали Звернення громадян. Доступ до публічної інформації Очищення влади Інформація про Пункти Незламності, якими можуть скористатися громадяни під час блекаутів
2. Періодична інформація: звітні дані про роботу ОДА; інформація про заходи, що плануються	Проекти рішень Рішення Публічні закупівлі Регуляторні акти. Субсидії Публічна інформація Зустрічі з населенням; прес-конференції, «прямі лінії» керівництва облради, прямі ефіри, звернення керівника облради на радіо і телебаченні; надання інформації засобами масової інформації.
3. Оперативна інформація: про заходи облради, про проведення «прямих ліній»; графік прийому населення	Бюджет Книга пошани Електронні петиції Електронна пошта Інвесторам Підприємцям Еспортерам тощо

Сьогодні ДніпроОДА бере на озброєння переваги сучасних інформаційних технологій: існує власна Інтернет-сторінка ДніпроОДА: <https://adm.dp.gov.ua/>. На ній розміщується інформація щодо діяльності ДніпроОДА, актуальна інформація стосовно цивільного захисту та життєзабезпечення в умовах війни, повідомлення голови ОДА, звітні документи, основні події, аналітика у сфері економіки, житлово-комунальної сфери, міжнародного співробітництва, соціальної та гуманітарної сфери, анонси подій, електронні петиції, документи тощо. Серед позитивних моментів – наявність вичерпної інформації про діяльність облради, наявність всієї довідкової інформації; наявність інтерактивних можливостей [45].

Основними чинниками, що перешкоджають розвитку відкритості органів виконавчої влади, є: недостатня розвиненість системи органів громадського контролю та чіткого розмежування їх повноважень; відсутність системи оцінки ефективності адміністративних регламентів; нерозробленість дієвих заходів відповідальності за недотримання відкритості органів публічної влади; слабка мотивація публічних службовців до підтримки відкритості органів публічної влади на належному рівні; консерватизм та небажання змін, поява ситуації невизначеності та ризику.

Оцінюючи існуючі в Україні структурні організми органів публічної влади, які безпосередньо відповідають за зв'язки із ЗМІ, можна скласти загальне уявлення про основні проблемні питання, пов'язані з організацією взаємодії із ЗМІ.

Нечітке розмежування функцій між структурними підрозділами, неузгодженість горизонтальних взаємодій, дублювання функцій, а також – недостатнє володіння загальною медійною ситуацією навколо органу управління, створюють передумови для значної кількості помилок у проведенні якісної інформаційної взаємодії.

Таким чином, існує комплекс проблем, що виникають при взаємодії органів публічної влади та ЗМІ, які безпосередньо впливають на їх розвиток. Рішення більшості з цих проблем дозволить вийти на новий рівень взаємодії органів публічної влади та ЗМІ.

Так, зокрема, рішення правових проблем допоможе: поліпшити систему взаємодії між органами публічної влади та ЗМІ; скоротити кількість порушень в сфері ЗМІ; розширити спектр діяльності ЗМІ; удосконалити моральні та етичні норми в сфері діяльності ЗМІ.

### 2.3. Інформаційна співпраця як елемент прозорості діяльності органів державної влади

Проблема налагодження спільної діяльності – необхідна вимога для ефективної роботи органів влади, адже реалізацію їх функцій, а також завдань самостійно здійснити неможливо. Відкритість багатьох напрямів публічного адміністрування та внутрішньоорганізаційної діяльності прямо обумовлена наповненням інформацією зовнішнього змісту, необхідною для якісного здійснення операційних процесів. Така інформація може надходити як із самої системи органів державної влади, так іззовні.

Поняття «взаємодія» походить від англійського слова *interaction*, яке так і перекладається – взаємодія. Тому, коли ми вживаємо поняття «інтерактивний», то розуміємо, що повинна відбуватись певна взаємодія.

Так, наприклад у практиці державного управління М. Вебер розглядає такі види взаємодії органів влади і громадських організацій:

- безпосередня взаємодія – вирішення таких актуальних проблем, які не можуть бути вирішені державою, – має короткотерміновий ефект, якщо вона не комбінується з одночасним впливом на зміну державної політики у вирішенні цього питання;
- консультативна взаємодія – направлення державної політики в необхідне русло; громадські організації винаходять шляхи представлення інтересів і проблем недостатньо репрезентованих груп через переговори з органами влади;
- інноваційна взаємодія – розробка та впровадження нових напрямів вирішення проблеми, впровадження політики; громадські організації набувають статусу цільових груп, які одночасно є отримувачами послуг і реалізаторами політики;
- наглядова взаємодія – контроль за прозорістю та відкритістю реалізації державної політики; концептуально, такий підхід в цілому відповідає

нашому розумінню взаємодії, яке все ж таки наділено певними недоліками: зокрема, ми не погоджуємось з можливістю наглядової або контрольної взаємодії, адже сама сутність спільної діяльності в умовах співпраці передбачає рівність її суб'єктів.

У світовій практиці досліджень щодо державного управління традиційним є твердження про існування трьох секторів, що формують сучасне суспільство і між якими має бути налагоджена взаємодія, а саме (рис. 2.5):

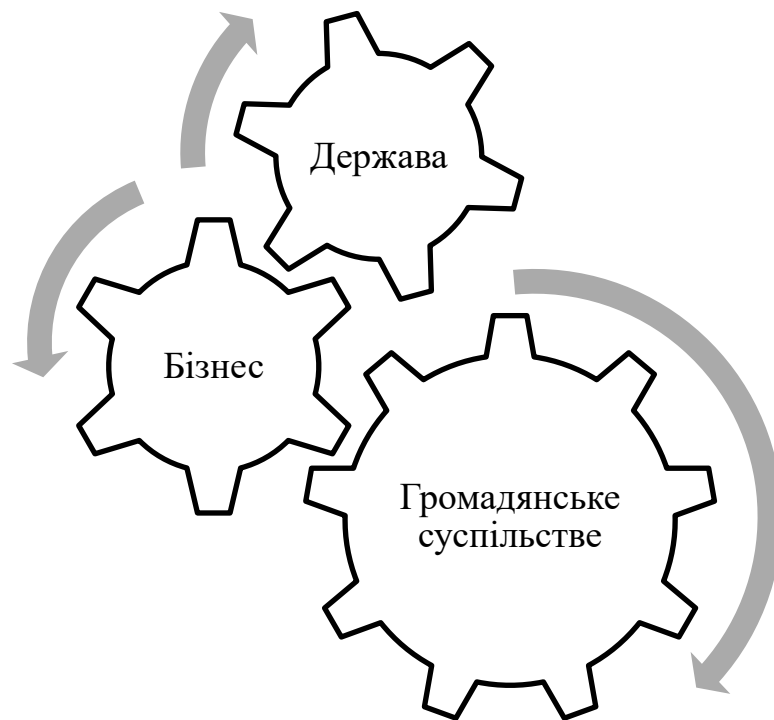


Рис. 2.5. Ключові сектори, що формують сучасне суспільство і між якими має бути налагоджена інформаційна взаємодія

1) держава, що включає органи державної влади та органи місцевого самоврядування (органи влади), бюджетні установи та організації, засновані на законі чи в межах повноважень органів влади;

2) бізнес, до якого належать система підприємств, господарських товариств та індивідуальних підприємців, які займаються діяльністю, пов'язаною з отриманням прибутку;

3) громадянське суспільство, що включає такі інститути, як громадські організації та рухи, створені за власною ініціативою засновників, незалежно від волі органів влади чи посадових осіб, без мети одержання прибутку та його перерозподілу між членами організацій; публічне адміністрування в певних сферах передбачає широке залучення різного роду інституцій (як державних, так і неурядових) до реалізації покладених на органи публічного управління функцій та повноважень [30, с. 115].

Сучасний стан економіки держави, а також стан її технологічного розвитку засвідчує неможливість якісного забезпечення державних процесів самостійно. Крім того, додатковим негативним явищем, яке перешкоджає ефективній діяльності органів державної влади, є корупція, яка здатна зруйнувати організаційні та адміністративні процеси, або суттєво їм зашкодити.

У контексті нашого дослідження інформаційна взаємодія є основою забезпечення прозорості діяльності. Тому інформаційна взаємодія щодо гарантування прозорості органів державної влади – процес її ділового співробітництва з іншими публічними інституціями, громадянами, що вирізняється відкритістю і прозорістю та передбачає налагодження комунікативної співпраці (погодженої за часом, місцем та іншими умовами спільної діяльності) з метою забезпечення вільного отримання громадянами та іншими інституціями інформації про ключові напрями діяльності владних інституцій, а також можливості донесення індивідуальної позиції громадян до органів влади.

Важливо зрозуміти, що інформаційна співпраця в частині прозорості прямо обумовлена можливістю використання, а також доступу до певного виду інформації.

Здійснення інформаційної співпраці ДніпроОДА у воєнний час перш за все, як вже зазначалося, відбувається через власний сайт: <https://adm.dp.gov.ua/> (рис. 2.6) [45].



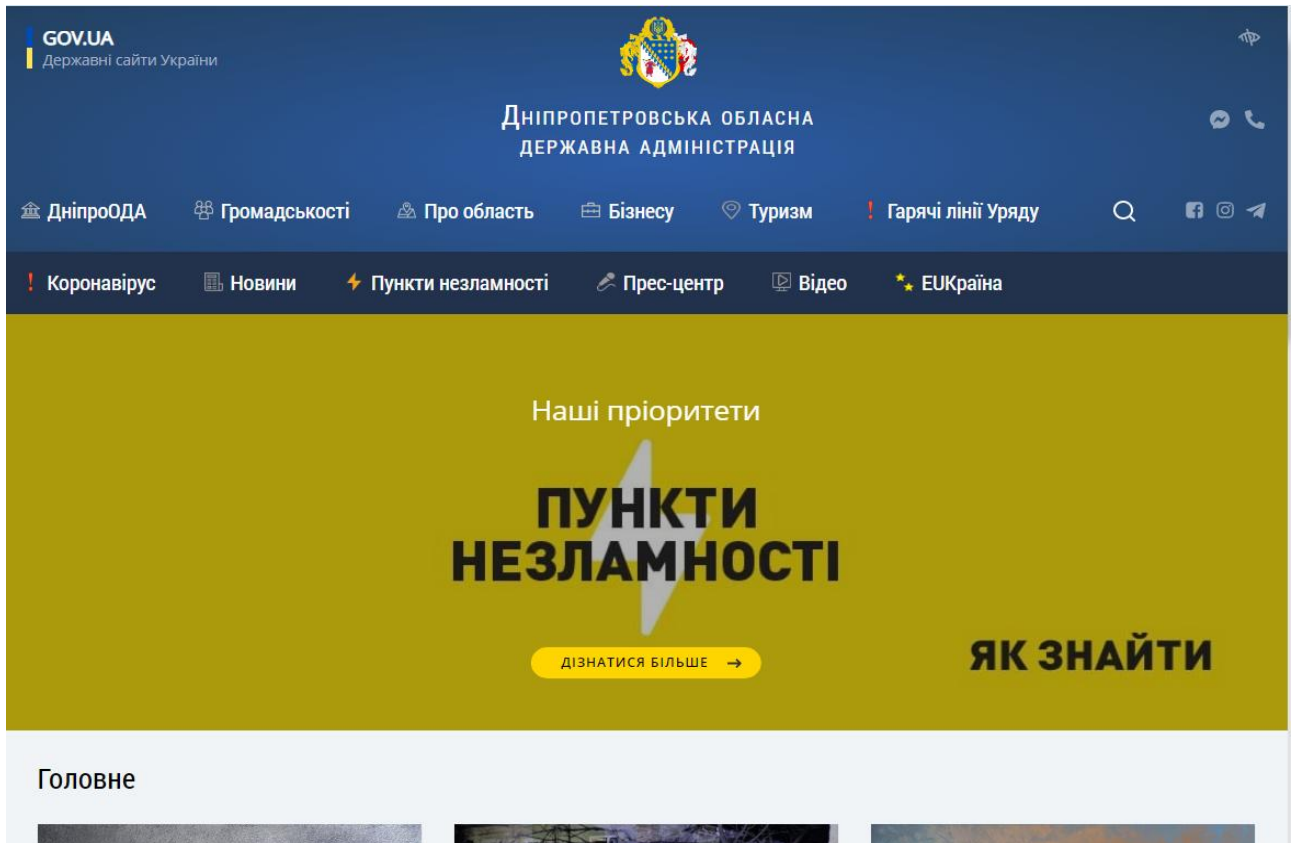


Рис. 2.6. Головна сторінка веб-сайту ДніпроОДА

Для того, щоб у повному обсязі та наочно здійснити аналіз ефективності Інформаційної співпраці ДніпроОДА порівняємо його із так званим «основним конкурентом» на місцевому рівні – Дніпропетровською обласною радою (ДОР).

Дніпропетровська обласна рада також має власний сайт в Інтернет (<https://oblrada.dp.gov.ua/>), через який здійснює комунікації з акторами регіону, а також цільовими аудиторіями, у тому числі, із тими, із якими вона «перетинається» із ДніпроОДА – рис. 2.7.

Отже, обидві з зазначених місцевих органів влади мають власні сайти у мережі Інтернет, де користувачі – мешканці Дніпропетровської області можуть отримати інформацію не лише про ДніпроОДА або про облраду, але і актуальні новини, пов'язані із життям під час війни, безпеку, послуги, актуальну інформацію, бюджетні звіти, звіти про діяльність, дані про події тощо. Слід зауважити, що спільним для обох органів місцевої влади є наявність посилань на окремі сторінки інших органів місцевої влади Дніпропетровської області.

При цьому веб-сайт Дніпропетровської ОДА містить версію для людей із вадами зору, що робить його більш клієнтоорієнтованим, ніж сайт облради [46].



Рис. 2.7. Головна сторінка веб-сайту Дніпропетровської обласної ради

Обидва сайти орієнтовані на контекст, який доцільно використовувати органам влади, оскільки сьогодні, під час російсько-української війни, максимальна комунікаційна та інформаційна присутність у мережі Інтернет необхідна для інформування населення, забезпечення інформаційної відкритості органів влади будь-якого рівня, надає можливості надати якомога більше інформації громадянам, тим самим підвищуючи позитивний імідж органів влади у суспільстві.

Однак, як зазначалося, сайти органів місцевої влади не мають орієнтації на всі цільові аудиторії. Що стосується веб-сторінки Дніпропетровської обласної ради, то вона не має версії для людей з вадами зору. У свою чергу, веб-представництво Дніпропетровської ОДА не має англійської версії, на відміну від Дніпропетровської облради.

Немає даних, чи застосовує ДніпроОДА або облрада у своїй комунікаційній діяльності email-розсилку або розсилку у месенджерах.

Водночас, як голова ДніпроОДА В. Резніченко, так і голова Дніпропетровської обласної ради М. Лукашук мають телеграм-канали, де оприлюднюють офіційну інформацію, повідомлення, роз'яснення та звернення.

Зазначимо, що довіра громадян посідає неабияке місце в комунікаційній діяльності місцевих органів влади, отже департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю ДніпроОДА виконує функції, подібні до функції PR. Сам PR-відділ в ДніпроОДА відсутній, тобто, немає фахівців, чітко орієнтованих саме на PR-проблематику.

Доцільність закріплення PR-функції за працівниками департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю ДніпроОДА виправдана, але якщо не розширювати штатний розпис, то в результаті на працівниках відділу лежатиме значне навантаження: моніторинг інформаційного поля, аналітичні дослідження, обробка статистичних даних, робота з архівами, розробка календаря подій, оновлення веб-сторінки, підготовка новин, планування PR-діяльності, контроль ефективності, формування і супроводження інформаційних нагод.

Також вагомим інструментом інформаційної взаємодії ДніпроОДА з громадськістю та іншими аудиторіями в Інтернет є сторінка у соціальній мережі Facebook – рис. 2.8. [73]

Ведення та супроводження Facebook-сторінки має особливе щодо інформаційного забезпечення інформаційної співпраці ДніпроОДА:

- своєчасне інформування громадськості щодо подій та становища в області в умовах воєнного стану;
- публікації новин і інформаційних матеріалів;
- організація діалогу із громадянами з метою вдосконалення діяльності ДніпроОДА;
- корисні публікації.

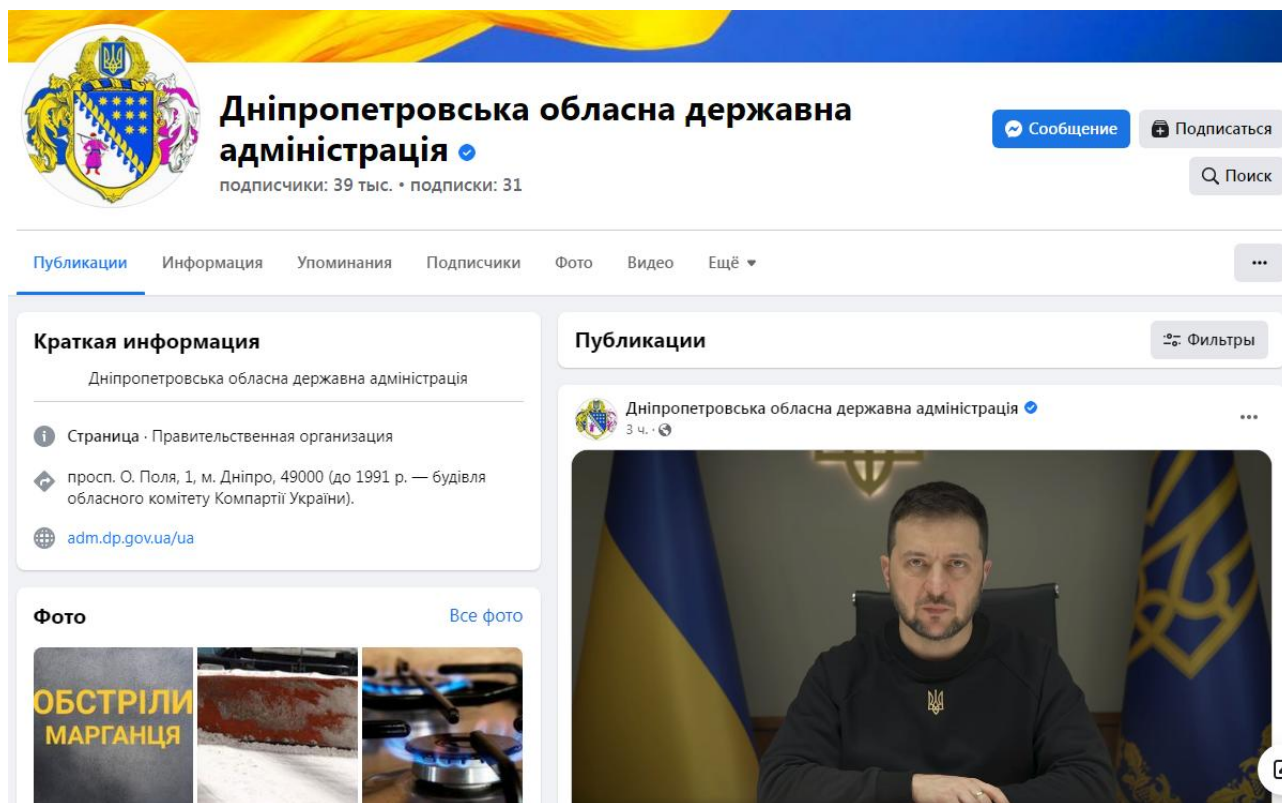


Рис. 2.8. Сторінка ДніпроОДА у Facebook

Таким чином, до переваг інформаційної співпраці ДніпроОДА з громадськістю за допомогою Інтернету належить:

- регулярний та актуальний характер оновлення сторінки ДніпроОДА у Facebook: наприклад, розміщення інформації у грудні 2022 року відбувалося щоденно, сторінка реагувала на всі актуальні події, що відбувалися у області. В сучасних умовах, коли ми всі живемо в умовах повномасштабної російської агресії, мешканці області потребують найбільш сучасної та оперативної інформації;

- наявність інформаційної співпраці, що контролюється;
- присутність у соціальних мережах;
- виконання певного кола функціональних PR-обов'язків.

До недоліків інформаційної співпраці ДніпроОДА з громадськістю засобами інтернет-комунікацій слід віднести: відсутність чітко визначеної мети присутності у Інтернеті, проведення цілеспрямованої кампанії, недостатність охоплення всіх цільових аудиторій.

Таким чином, наявна інформаційно-комунікаційна діяльність ДніпроОДА в Інтернеті не є досконалою з точки зору інформаційної співпраці, зокрема, ДніпроОДА не має сторінки у twitter (на відміну, наприклад, від Вінницької обласної ради, яка має twitter-акаунт @vinoblrada, який активно оновлює та насичує цікавою та актуальною інформацією).

Однак наявний стан інформаційної співпраці свідчить про наявне планування цієї діяльності та кроки для вдосконалення цього процесу, а також значну орієнтованість саме на громадськість, мешканців області, які потребують актуального інформування.

Порівнюючи інформаційно-комунікаційну діяльність у соціальних мережах ДніпроОДА та ДОР, яка теж має сторінку у Facebook (рис. 2.9), можна помітити, що ДніпроОДА не поступається за рівнем активності у веденні власної Facebook-сторінки ДОР [74].

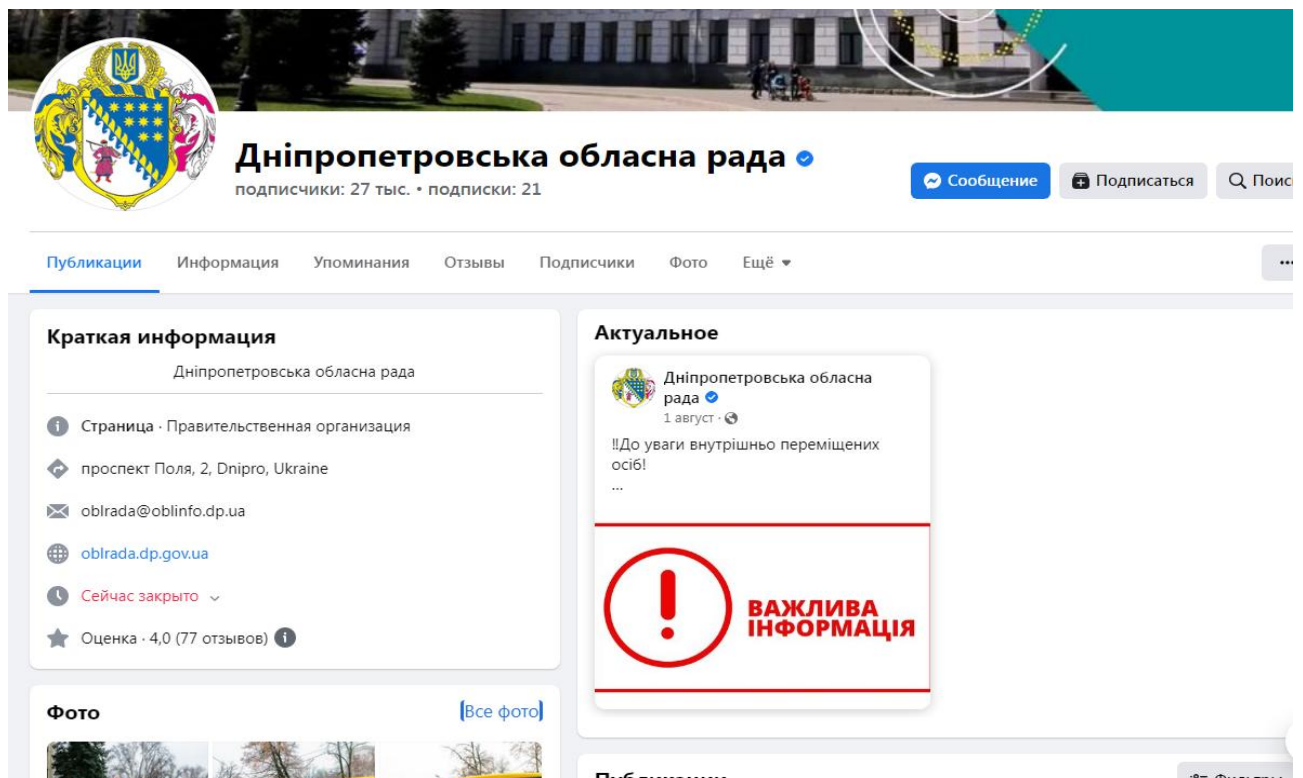


Рис. 2.9. Сторінка Дніпропетровської обласної ради у Facebook

Наприклад, протягом грудня 2022 року ДОР, як і ДніпроОДА оновлювала сторінку кожного дня, по декілька публікацій на добу. Так, на дату оформлення

дослідження, ДніпроОДА та ДОР розмістили приблизно однакову чисельність публікацій. Водночас є різниця, оскільки ДОР намагається розміщувати інформацію гуманітарного змісту, орієнтуючись виключно на новини самоврядної влади щодо життєзабезпечення мешканців області, ДніпроОДА публікує чимало інформації, присвяченої бойовим діям, російським обстрілам області тощо.

Таким чином, зважаючи на наявну комунікаційну діяльність ДніпроОДА в Інтернет, можна зробити висновок про певний рівень структурованості роботи, рівень планування комунікацій у ДніпроОДА, водночас існує потреба у вдосконаленні саме з точки зору інформаційної співпраці: мається на увазі не тільки організація саме інформування, а саме чітке усвідомлення кінцевої та проміжних цілей цих комунікацій відносно цільових аудиторій, а також можливостей для обоюдної взаємодії, діалогу, без чого вирішення певних поставлених завдань не створює максимально можливого ефекту.

Зважаючи на специфіку діяльності ДніпроОДА, можна стверджувати про актуальність пошуків креативних підходів до організації інформаційної співпраці в цілому.

Таким чином, інформаційна взаємодія щодо забезпечення прозорості органів державної влади – процес ділової співпраці органу публічної адміністрації з іншими публічними інституціями, громадянами, що забезпечує та гарантує відкритість і прозорість його функціонування, що передбачає налагодження комунікативної співпраці (погодженої за часом, місцем та іншими складовими спільної діяльності) з метою забезпечення вільного отримання громадянами й іншими інституціями інформації про ключові напрями діяльності владних інституцій, а також можливості донесення індивідуальної позиції громадян до органів влади.

## РОЗДІЛ 3

### УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ТА РІШЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

#### 3.1. Зарубіжний досвід забезпечення принципу прозорості в діяльності публічної адміністрації

Питання впровадження принципу прозорості у діяльності публічної адміністрації – незалежно від обсягу завдань, які виконує орган, від його перебування на загальнодержавному чи локальному рівні – займає одне з ключових місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади.

Перші згадки на нормативному рівні про т прозорість діяльності органів влади у зарубіжних країнах відносяться до 1776 р., коли у Швеції вперше це питання було врегульовано на правовому рівні, з прийняттям закону про свободу видань, потім – у Фінляндії (закон про відкритість публічних документів, 1951р.), США (закон про свободу інформації, 1966 р.), Данії (закон про доступ до адміністративних документів, 1970 р.), Норвегії (закон про гласність в адміністративному управлінні, 1970 р.), Франції (закон про доступ до адміністративних документів, 1978 р.), Нідерландах (закон про встановлення правил відкритості адміністративного управління, 1978 р.), Австралії (закон про свободу інформації, 1982 р.), Канаді (закон про доступ до інформації, 1982 р.), Новій Зеландії (закон про адміністративну інформацію, 1982 р.), Австрії (закон про розкриття інформації федеральних адміністративних органів, 1987 р.), Бельгії (закон про відкритість адміністративного управління, 1994 р.), Південній Кореї (закон про розкриття інформації публічних органів, 1996 р.).

Для нас з цієї позиції важливо відмітити: у цих країнах зазначається про законодавче регулювання, отже на рівні методології та філософії діяльності публічної адміністрації питання лежить значно глибше і має широке розгалуження поглядів щодо впровадження прозорості публічної адміністрації.

Крім того, впровадження цього принципу розпочалось із країн, які відомі своєю прогресивністю щодо зв'язків із громадськістю та підконтрольності органів влади, тобто, зі скандинавських країн та Сполучених Штатів Америки.

Одним із положень, що суттєво позначилось на використанні цього принципу, стало його впровадження до кола принципів так званого «доброго врядування» (good governance) [83, с. 23].

Добре врядування широко поширюється сьогодні як концепція ефективного та відповідального публічного управління, що має широке зацікавлення з боку як загальнодержавної влади, так і публічних органів регіонального та рівня місцевого самоврядування.

Тенденція прийняття спеціального законодавства в сфері забезпечення права доступу до публічної інформації та принципів прозорості, відкритості, гласності державної влади набула загального поширення в Європі у 1970–1980 рр. Такі закони, направлені на забезпечення прозорості дій та рішень органів державної влади, забезпечили право доступу до офіційних документів та встановили принцип відсутності у запитувача обов'язку обґрунтовувати власну зацікавленість в отриманні публічної інформації (за виключенням законодавства Італії, яке зобов'язує запитувача вказати юридичний інтерес відносно запитаної інформації).

Первинним елементом положень про транспарентність публічної влади є право на доступ до інформації, що складає суспільний інтерес. Це право – одне з найпоширеніших у світі: мало які з країн світу не мають таких положень, закріплених законодавчо. Станом на 2006 р. прийнято 68 національних спеціальних актів законодавства щодо прозорості публічної інформації, зокрема: 3 – у країнах Африки, 12 – у країнах Азії, 14 – у країнах Північної та Південної Америки, 37 – у країнах Європи.

Серед причин значної уваги держав світу до права на публічність урядової інформації визначається:



- крах авторитаризму та поява нових демократій з 1980-х років породили потужний імпульс до прийняття нових конституцій з правом на публічну інформацію та прийняттям нових законів про доступ до інформації;
- старі демократії – такі, як Великобританія, США, скандинавські країни, – продовжили розвивати свої законодавчі основи відповідного регулювання;
- рекомендації діяти більш підзвітно та прозоро, зокрема в доступі до публічної інформації, навели ряд міжнародних інституцій: Європейський Союз, Рада Європи та Організація американських держав, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд; вони розробили керівні принципи чи зразки законодавства для сприяння свободі інформації та наполягають на тому, щоб країни прийняли закони про доступ до інформації як частину зусиль для підвищення прозорості уряду та зменшення корупції;
- ця потреба обґрунтована з боку медійних спілок та груп громадянського суспільства, як внутрішніх, так і міжнародних, за більш широкий доступ до інформації, що утримується урядом, та для більшої участі в управлінні [87, с. 3].

Визнавши право будь-якої людини на отримання відомостей, що стосуються адміністративно-державного управління, японське законодавство водночас залишає керівникам адміністративних органів широкі можливості для контролю за поширенням управлінської інформації та її приховуванням. Керівникам адміністративних органів надані широкі права у вирішенні питання, яка інформація підлягає, а яка не підлягає розголошенню

Цікаво проілюструвати доступ до інформації як частину принципу транспарентності публічного управління на прикладі такої країни, як Канада. Стале законодавство було прийняте на початку 1980-х років. На зламі тисячоліть воно було суттєво оновлене, зокрема утворено посаду Урядового омбудсмена (The Office of the Information Commissioner of Canada). Причиною його появи було досить байдуже та неуважне ставлення федеральних органів до

інформаційних запитів: з досліджених 20 тис. запитів лише 37,5 % було задоволено повністю, 35 % – частково, а більше 20 % було залишено без уваги, або спробовано приховати чи перекрутити запитувану інформацію. Наразі спеціальне законодавство з доступу до інформації будується на групі принципів, що поєднують доступ до публічної інформації та потребу захисту національних безпекових інтересів і захисту від терористичних загроз.

Отже, виділяємо право на доступ до публічної інформації як важливий аспект принципу прозорості публічної влади, і його зміст сукупно засновується на таких засадах:

- надання доступу до персональної інформації, що зберігається урядовими структурами на запит належної особи;
- загального принципу відкритості та прозорості у діяльності органів публічної влади;
- уважного і повного розгляду звернень осіб до урядових структур;
- захисту прав вільної преси у доступі до урядових джерел та інформаційних розслідуваннях;
- додаткових гарантій для антикорупційних розслідувань та обмеження цього права винятково з потреб національної безпеки та обороноздатності із наділенням одночасно двох органів взаємозваженими конкуруючими повноваженнями захисту конфіденційної державної інформації та ревізії цих обмежень [53, с. 24].

Органом захисту відкритості інформації має бути національний або спеціалізований омбудсмен).

Експерти європейського проекту «Правова ініціатива відкритості суспільства» («Open Society Justice Initiative») виявили, що рівень запитів на інформацію є дуже високим у країнах демократій транзитного типу порівняно з країнами з високим рівнем розвитку демократії. Адже в таких країнах, як Австрія, Нідерланди, Норвегія, Данія, Швеція, Фінляндія, Франція, Велика Британія, Швейцарія, Італія, громадяни не відчують гострої необхідності

запитувати інформацію в органах влади. Державні посадовці систематично та заздалегідь надають актуальну публічну інформацію, розміщуючи її на власних сайтах, опубліковуючи в довідниках, звітах, державних вісниках.

Принцип ініціативної позиції попереднього інформування громадськості органами виконавчої влади на сьогодні покладений в основу механізму отримання громадянами інформації про діяльність державних органів. На рівні публічного управління можна вирізняти, принаймні, дві позиції класифікації зусиль щодо прозорості державної влади:

- уряди першого рівня фокусуються на питаннях доступу до важливої суспільно чи персонально інформації і докладають зусиль, щоб громадяни мали можливість отримати ці результати від органів влади;

- уряди наступного рівня, звичайно, забезпечуючи цей елемент прозорості, йдуть далі, додаючи до базового елемента доступу до інформації та ефективної відповіді на запит наступний компонент – права на участь через загальну прозору діяльність державних органів.

Ці рівні прозорості публічної влади у світі визначають як пасивну (або базову) прозорість та активну (належну) прозорість. При цьому, таких рівнів прозорості публічної адміністрації може бути більше ніж два, і наступний рівень може називатись «проактивна (партисипативна) прозорість», в основі якого лежить залучення. Так, у Фінляндії є нормою те, що усі органи публічної влади мають власні вебсайти: громадяни можуть шукати та отримувати інформацію, надсилати запити, брати участь у голосуванні, подавати заяви та більше взаємодіяти з посадовими особами. Це дає свої ефекти: політика відкритості та можливість електронного доступу до інформації – основна причина низької корупції у Фінляндії, факти корупційних діянь у країні трапляються, скоріш, як винятки, ніж як закономірність.

Положення, які стосуються прозорості (Конституція і Закон «Про відкритість діяльності уряду»), використовуються на всіх рівнях державної адміністрації. Ними проголошується право доступу до всіх державних документів – як основне право громадянина, а органи державної влади

зобов'язуються превентивно забезпечувати інформацією громадськість. Це підтверджує тезу про наступний рівень – перехід публічної адміністрації до рівня активної та проактивної прозорості.

Її впровадження на проактивному рівні дозволяє запобігати корупції у владі, адже участь громадськості убезпечує владу від різноманітних корупціогенних факторів, що вона ховає через свою закритість.

З цим виникають нові можливості активної прозорості та проактивних зусиль прозорості участі громадськості у здійсненні влади: дискусійні платформи, спільні робочі групи із залученням активістів з числа населення, проведення фокус-груп при аналізі можливих рішень з того чи іншого питання.

Так, у рамках програми «Приязна адміністрація» у Польщі з 2000 р. здійснено ряд заходів:

- створено інформаційні кіоски з поширення електронної оперативної інформації про послуги адміністрації та вакантні місця в них;
- відкрито інформаційний центр цивільної служби, що зробив більш доступною інформацію про діяльність адміністрації, послуги й компетенцію органів державної влади та їх працівників, можливості розвитку цивільної служби;
- впроваджено в академічному середовищі інформацію про напрями розвитку та проблеми органів державної влади, організацію презентацій і конференцій тощо;
- розповсюджено практичний довідник, який містить інформацію та пропозиції щодо проблемних питань діяльності адміністрації, набору, навчання кадрів, розвитку комунікацій тощо [41, с. 160].

У Швейцарії консультації з громадськістю – фундаментальна характеристика консультаційної системи. Існують і інші країни, в яких консультації значно обмежені в обсязі. У Нідерландах було створено незалежну Інтернет-платформу WeEvaluate, на якій кожен громадянин має змогу висловити свою думку про якість та соціальне значення державних послуг.

Крім того, електронна участь громадян в управлінні державними справами в цій країні забезпечується такими програмами, як «eCitizen», «Citizenlink» та «Voting Assistant».

Серед інших прикладів, що підтверджують рівні активної та проактивної прозорості публічної адміністрації, цікаво згадати дослідження щодо діяльності поліції з урахування прав представників ЛГБТ-спільноти. У його результатах згадується досвід США, що передбачає дві компоненти – прозорості та партисипативності громадськості у поліцейській практиці:

- інституційна доступність представників ЛГБТ-спільноти до системних механізмів громадської участі у діяльності поліції (громадські ради, поліцейські комісії, інші дорадчі органи напряму безпеки громад);

- публічність процедур поліцейської діяльності щодо прав ЛГБТ-спільноти, що включає оприлюднення процесу та результатів розслідування резонансних подій;

- відповідальна проактивна позиція щодо цього місцевої влади [7].

Одним із прикладів розвитку транспарентності на високому рівні є право на участь мешканців громад у місцевій політиці та отримання можливості залучити державне (муніципальне) фінансування на втілення власних ініціатив. Таку практику називають «відкритий бюджет». За дослідженням відкритості бюджету із 85 оцінених країн лише Франція, Нова Зеландія, Південна Африка, Велика Британія та США досягли значної відкритості та залучення місцевих бюджетів. Сполучені Штати зробили бюджетну інформацію широкодоступною. Ще 12 країн надають істотну інформацію та можливості залучення для громадськості. Решта 68 країн низько оцінені за критерієм відкритості бюджетного процесу, а 25 країн надавали взагалі мізерну інформацію або приховують бюджети від населення..

### **3.2. Принцип прозорості у діяльності органів влади: електронна транспарентність**

Громадськість, використовуючи сучасні електронні канали комунікації з органами публічної влади, бере участь у державотворчих процесах, здійснює контроль публічного управління та висвітлює корупційні прояви. Втім, сучасна прозорість – це готовність не тільки до комунікації, але й до створення сучасної інформаційної інфраструктури та публічного інформаційного продукту, який сприятиме забезпеченню обізнаності громадського суспільства у сфері державно-управлінських процесів.

Передумовами розвитку діджиталізації та електронізації прозорості в органах виконавчої влади є такі:

- збільшення обсягу електронних звернень;
- виконання міжнародних зобов'язань з інформаційно-правового розвитку, в тому числі у зв'язку з приєднанням до Міжнародної хартії відкритих даних;
- необхідність підвищення культури менеджменту даних в епоху інформаційної перенасиченості;
- посилення вимог до публічної підзвітності тощо

Електронна транспарентність органів виконавчої, без сумніву, потребує підвищення якості до даних, які публікуються для загального користування. На відміну від паперової форми, електронні відомості розкривають широкий потенціал обробки даних, її подальшої візуалізації. Кінцевий інформаційний продукт обробки електронних даних є простим, зрозумілим та легкодоступним для різних соціальних верств населення та зацікавлених осіб.

Згідно з Законом України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана чи створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків,

передбачених чинним законодавством, або інформація, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

Одним із сучасних видів публічної інформації є відкриті дані. У 2016-му році Україна приєдналася до Міжнародної хартії відкритих даних, таким чином декларуючи про те, що вона бере на себе зобов'язання з інтеграції відповідних зобов'язань в норми національного законодавства.

На виконання положень Міжнародної хартії відкритих даних в аспекті реалізації принципу прозорості Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 року № 900-р затверджено план дій з реалізації принципів Міжнародної хартії відкритих даних. Одним із актуальних напрямів в аспекті забезпечення громадської обізнаності є розвиток культури управління даними:

- 1) сприяння реалізації пілотних проєктів з покращення управління даними в органах державної влади (аналіз, візуалізація тощо);
- 2) співпраця з громадськими організаціями щодо створення та популяризації візуалізацій, інструментів та аналітичних матеріалів на основі відкритих даних;
- 3) сприяння розвитку навичок використання відкритих даних громадськими організаціями;
- 4) організація проведення інформаційно-просвітницьких заходів для керівництва органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо можливих перспектив та переваг розвитку відкритих даних;
- 5) підготовка, рекомендації та сприяння організації навчання з управління даними в органах державної влади (аналіз, візуалізація тощо), використання даних для формування державної політики [56].

Заслуговує на увагу напрям «популяризація використання відкритих даних» (рис. 3.1), що, зокрема, має на меті активізацію залучення громадськості до роботи з публічними даними в різноманітних цілях:

- 1) розробка комунікаційної стратегії популяризації відкритих даних;

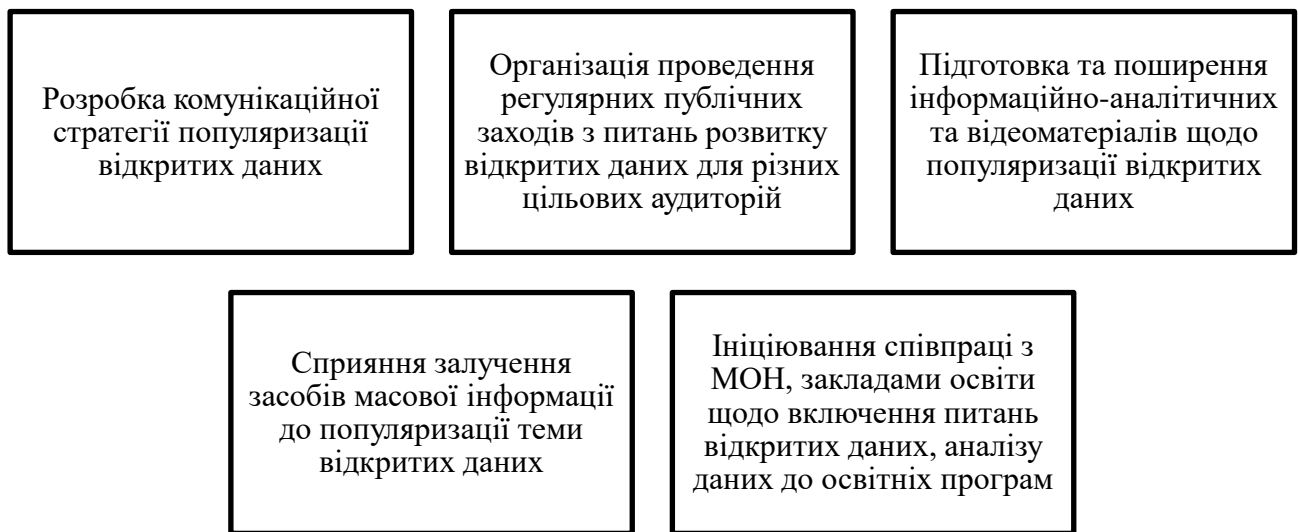


Рис. 3.1. Напрями популяризації використання відкритих даних

- 2) організація проведення регулярних публічних заходів з питань розвитку відкритих даних для різних цільових аудиторій (громадськості, бізнесу, засобів масової інформації тощо);
- 3) підготовка та поширення інформаційно-аналітичних та відеоматеріалів щодо популяризації відкритих даних;
- 4) сприяння залучення засобів масової інформації до популяризації теми відкритих даних;
- 5) ініціювання співпраці з Міністерством освіти і науки України та закладами освіти щодо включення питань відкритих даних, аналізу даних, журналістики даних до освітніх програм.

Відповідальним за реалізацію зазначених напрямів є Державне агентство з питань електронного урядування, центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Згідно з частиною 1 статті 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними



засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання [59].

Публічні відкриті дані – це не лише певна інформація, що знаходиться у вільному доступі, але й юридична та технічна відкритість. Юридична відкритість означає можливість отримувати дані на законних підставах, використовувати їх та поширювати відповідно до законодавства. При цьому, на відміну від електронних даних, які розміщуються на вебсайтах, відкриті дані публікуються у структурованому вигляді, що дає можливість не тільки їх перегляду, а й конвертації, обробки, вивантаження тощо.

Порядком ведення Єдиного державного вебпорталу відкритих даних, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 року № 867, передбачено певний механізм ведення Єдиного державного вебпорталу відкритих даних з метою забезпечення доступу до публічної інформації у формі відкритих даних та взаємодії з користувачами щодо відкритих даних, держателем якого є Державне агентство з питань електронного урядування.

Єдиний державний портал відкритих даних – це Інтернет-платформа, створення якої передбачено для таких дій:

- масштабування транспарентності публічної влади;
- уніфікації збору публічної інформації, розпорядниками якої є органи державної влади;
- здійснення контролю якості та повноти виконання вимог інформаційного законодавства та законодавства про доступ до публічної інформації в частині публікації відкритих публічних даних;
- забезпечення міжвідомчої комунікації та розбудови проєктів на основі відкритих даних;
- організації методологічної, технічної підтримки в напрямку збору, обробки та публікації відкритих даних.

Зазначений портал відкритих даних розкриває наступні інформаційні можливості транспарентності публічної інформації: пошук відомостей за ключовими словами у назві; встановлення класифікації та пошук даних за розпорядниками інформації, категоріями, популярністю, розміром та датою публікації; моніторинг статистики переглядів та завантажень наборів даних і прикладних програм на базі відкритих даних; реєстрація подій, що відбуваються на порталі і стосуються його безпеки; відстеження версійності наборів даних; застосування інструментів візуалізації даних; залучення інструментів завантаження наборів даних.

Наприклад, за типом інформації, яка систематизована з усіх органів публічної влади, на порталі відкритих даних міститься наступні відкриті дані за галузями: будівництво; економіка; освіта і культура; сільське господарство; транспорт; земля; охорона здоров'я; соціальний захист; фінанси; екологія, молодь і спорт; податки; стандарти; юстиція.

Пошук відкритих даних також можливо здійснювати за розпорядниками інформації, які на Порталі відкритих даних класифіковано на наступні групи органів виконавчої влади: міністерства; державні служби; державні агентства; державні інспекції; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; інші органи влади; національні комісії.

Окрім цього, зручним є пошук публічної інформації за ключовими словами та форматами даних.

Стан виконання різними відомствами вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині публікації відкритих даних неоднаковий, є порушення стосовно тих суб'єктів інформаційного обміну, які мають це робити відповідно до закону. Натомість, позитивним є той факт, що публікують дані-сети також ті органи влади, які не відмічено в Положенні про набори даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835. Наприклад, Державна прикордонна служба України опублікувала наступні відкриті дані про свою діяльність, що стосується:

- організаційної структури Державної прикордонної служба України;
- оплати публічних закупівель;
- звітів про роботу щодо звернень громадян;
- звіту про використання бюджетних коштів Державної прикордонної служби України.

Черговим кроком в удосконаленні механізму публічного адміністрування у сфері відкритих даних є внесення змін до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних від 21 жовтня 2015 р. № 835 шляхом доповнення його Порядком щорічної оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2019 р. № 409 [62].

Суть аудиту публікації відкритих даних, згідно з зазначеним вище Порядком, полягає у наступному: щороку – до 1 березня року, що настає за роком оцінки, – розпорядники інформації надсилають Державному агентству з питань електронного урядування заповнену картку оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних, яка складається з розділів: політика відкритих даних; потенціал обробки та аналізу відкритих даних; якість відкритих даних; залучення користувачів до системи оприлюднення відкритих даних; вплив відкритих даних.

Забезпечення обізнаності – квінтесенція існування принципу прозорості в діяльності органів виконавчої влади. Якщо розглядати принцип прозорості як процес, то його природа фактично полягає у передачі інформації від виробника до споживача. Виробник (він же – розпорядник) – орган виконавчої влади, а споживач – громадське суспільство. Принципово важливим є усвідомлення того, що шлях публічної інформації від виробника до споживача має бути не тільки швидким але і простим. Ідея трансформації публічної інформації до рівня інформаційного продукту полягає в наступному:

- 1) сегментування аудиторії, якій адресується публічна інформація;

- 2) завершеність та логічність публічної інформації;
- 3) зрозумілість, обґрунтованість, наявність висновків.

У результаті формування інформаційного продукту зацікавленість у публічній інформації буде зростати, а її інформативність матиме ширше коло споживача.

За таким підходом, оцінка механізму реалізації принципу прозорості формується уявленням про так звану інформаційну обізнаність.

На сьогоднішні досить складно оцінити якість публічної інформації про управлінську структуру та функціональну діяльність органів публічного адміністрування, за будь-яким стандартом, який властивий інформаційному продукту. Перешкодою, перш за все є те, що ні інформаційне законодавство, ні нормативні акти про діяльність органів виконавчої влади не містять вимог до мети прозорості – забезпечення обізнаності. Втім, деякі органи влади приділяють увагу якості публічних відомостей. Наприклад, у розділі «Діяльність» офіційного вебсайту ДніпроОДА окремими блоками розміщується інформація: про плани роботи, регуляторну діяльність; адміністративні послуги; звернення громадян; звіти ОДА; декларації ОДА тощо.

Кластеризація публічної інформації за функціональними напрямками – перший крок на шляху до підвищення обізнаності про діяльність місцевих органів влади, в даному випадку, ДніпроОДА [45].

Прозорість в органах державної та муніципальної влади – це не тільки принцип, виконання положень якого є обов'язком. Більше того, інформаційна відкритість – необхідність нормального функціонування суспільства. Якщо оцінити рівень обізнаності громадськості у різних видах публічної інформації, то, звичайно, можна встановити певну пріоритетність відомостей. Певні види інформації мають бути – апріорі – не те що публічними чи відкритими, а максимально доступним та інтрабельними для сприйняття. Одним із таких видів є екологічна інформація, або інформація про стан довкілля, до якої згідно зі статтею 13 Закону України «Про інформацію» відноситься: стан складових

довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими; фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля; стан здоров'я та безпеку людей, умови життя людей, стан об'єктів культури та споруд (як на них впливає або може вплинути стан складових довкілля) тощо.

Право вільного доступу до інформації про стан довкілля – конституційно-правова гарантія прав людини. Зокрема, у статті 50 Конституції України встановлено: кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на поширення цієї інформації, яка ніким не може бути засекречена.

Розпорядник зазначеної інформації – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. Отже, цілком обґрунтованим є твердження про те, що в епоху розвитку інформаційних технологій, медійних засобів та мережі Інтернет, екологічна інформація повинна мати найвищий критерій якості, доступності отримання та зрозумілості.

Натомість, в Україні станом на кінець 2022 р. немає єдиної всеукраїнської автоматизованої системи моніторингу стану довкілля, яка б відображала у зручний для користувачів спосіб всі дані щодо стану довкілля, забрудненості територій, погодних та кліматичних змін, прогнозів тощо. Є окремі проекти, реалізовані по окремих областях, як, наприклад, Єдина автоматизована система моніторингу довкілля Департаменту екології та природних ресурсів КОДА, але це не є вирішенням проблеми щодо доступу українців до інформації щодо стану довкілля [47].

На наш погляд, в даному випадку якість реалізації принципу прозорості у сфері поширення екологічної інформації має оцінюватись не обсягом відкритості даних, а якістю, системністю, швидкістю отримання актуальної екологічної інформації.

Отже, електронна транспарентність в органах влади – це основоположна засада організації публічного адміністрування, яка передбачає впровадження сучасних інформаційно-телекомунікаційних інструментів з метою створення

умов для забезпечення обізнаності громадського суспільства про інституцію та напрямки діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб.

Таким чином, складемо узагальнюючі висновки за підсумками розгляду напрямів більш досконалої реалізації принципу прозорості у діяльності органів влади:

1) Ідея трансформації публічної інформації до рівня інформаційного продукту полягає в наступному: сегментування аудиторії, щодо якої адресується публічна інформація; завершеність та логічність публічної інформації; зрозумілість, обґрунтованість, наявність висновків. У результаті формування інформаційного продукту, зацікавленість у публічній інформації буде вищою, а її інформативність матиме ширше коло споживачів. За таким підходом, оцінка механізму реалізації принципу прозорості формується уявленням про інформаційну обізнаність.

2) Поряд з численними законодавчими змінами можна окреслити новий порядок комунікації органів влади та громадян, обумовлений діджиталізацією державно-правових та політико-економічних процесів. Мова йде про електронізацію звернень. Якщо раніше увага законодавця була прикута до паперової складової функціонування органів державної влади, зокрема органів виконавчої влади, то станом на сьогодні їх транспарентний вектор діяльності трансформується у більш оптимізовану та зручну для населення складову.

3) В Україні станом на кінець 2022 р. немає єдиної національної автоматизованої системи моніторингу стану довкілля, яка б відображала у зручній для користувачів спосіб всі дані щодо стану довкілля, забрудненості територій, погодних та кліматичних змін, прогнозів тощо. На наш погляд, в даному випадку якість реалізації принципу транспарентності у сфері поширення екологічної інформації має оцінюватись не обсягом відкритості даних, а якістю, системністю, швидкістю отримання актуальної екологічної інформації.

## ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки і запропонувати такі рекомендації:

1. Прозорість – це сукупність компонентів, які формують належний рівень розуміння та обізнаності громадян щодо різних аспектів діяльності органів влади, а також забезпечують права та можливості доступу до інформації, участі у роботі органів влади, впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю посадових осіб.

Принцип прозорості має певні особливості:

– є складовою системи засад функціонування системи органів публічної адміністрації, її внутрішньо-організаційних процесів, а також основою різних інформаційних процесів.

– важливість принципу прозорості обумовлена формуванням інформаційно-комунікаційної стратегії функціонування органу публічної адміністрації.

– прозорість формує уявлення суспільства та інших публічних інституцій про зміст та природу функціонування органу публічної адміністрації, його місця в системі органів влади, механізму та апарату держави.

– принцип прозорості є практично єдиною передумовою для «фідбеку» про реальний стан речей в роботі органу публічної адміністрації. Тому його обсяг визначає рівень доступності та поінформованості суспільства про його досягнення та прорахунки.

– принцип прозорості – індикатор демократизму управлінських процесів і процедур, позасистемного контролю, а також зрілості та розвинутості стилю керівництва органом публічного управління.

2. Прозорість влади – принцип і індикатор рівня демократії, який об'єднує інституційно-організаційний, нормативно-процедурний і світоглядно-

ціннісний її виміри; прозорість влади є тим показником, що неупереджено вказує на відмінність формальної демократії від справжньої.

Форми забезпечення прозорості та відкритості влади, які є визначальними індикаторами демократичного характеру політичного режиму, можуть бути різними:

- політична комунікація: офіційні документи (закони, укази, постанови) – в офіційних виданнях;
- політичне інформування – з моменту публікації програм, закликів, заяв політичних лідерів, статті у засобах масової інформації, плакати;
- паблік-рілейшинз – забезпечення взаєморозуміння і співпраці влади з громадськістю: вивчення громадської думки, прогнозування суспільнополітичних процесів, гармонізація приватного, суспільного і державного інтересу;
- консультації з громадськістю – громадські слухання, круглі столи з метою вироблення на основі врахування знань, досвіду та інтересів громадян;
- громадські ради – консультативно-дорадчі органи для взаємного узгодження управлінських ді;
- звернення громадян – громадські приймальні для звернень громадян з вирішення проблем конкретних приватних осіб;
- електронне врядування – запровадження діалогу та взаємодії уряду з громадянами за допомогою електронних засобів інформації.

3. Засобами для подолання корупції в нашій державі можуть слугувати такі:

- імплементація європейських принципів демократії та державотворення;
- забезпечення чіткого контролю з боку держави за фінансовими операціями державних службовців та політичних партій;
- забезпечення прозорості діяльності органів державної влади;



– активізація політичної участі громадян, організація соціального контролю з боку громадянського суспільства й запровадження програми правового навчання громадян.

4. Встановлено, що мета принципу прозорості у діяльності органів державної влади – максимальне залучення громадськості до процесу управління органів державної влади, що передбачає повну довіру та взаємодію у прийнятті управлінських рішень.

Напрямами реалізації принципу прозорості є закріплення на законодавчому рівні право на інформацію. Це виражається у певних діях, що спрямовані, по-перше, на закріплення обов'язку суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення; по-друге, встановленні на законодавчому рівні об'єктів інформації, які повинні публікувати розпорядники інформації; по-третє, закріпленні принципів оприлюднення інформації про діяльність органів державної влади; по-четверте, встановлення шляхів оприлюднення доступу до інформації.

5. Встановлено, що ефективність публічного управління залежить від успішної взаємодії органів публічної влади, ЗМІ та громадськості, конструктивного та змістовного діалогу між ними. Сучасні вимоги до публічного управління, вимагають застосування сучасних дієвих форм взаємодії органів публічної влади (центральної і місцевої) і ЗМІ для посилення ефективності діалогу із громадськістю. Прес-служба органу публічної влади працює для забезпечення права на інформацію та з метою всебічного і об'єктивного висвітлення його діяльності.

Для аналізу сучасного стану інформаційної взаємодії органу державної влади в умовах російсько-української війни було досліджено діяльність Дніпропетровської обласної державної адміністрації (ДніпроОДА).

Ключовим підрозділом, що відповідає за інформаційну взаємодію ДніпроОДА із цільовими аудиторіями є Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю. Серед позитивних моментів можна відзначити

те, що прес-служба підпорядковується голові Департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю, а серед недоліків – те, що вона виконує лише прес-посередницьку функцію (тобто, функцію інформування) і виступає як частина багатогранної інформаційної взаємодії, яка як елемент публічно-управлінської діяльності не носить системного цілеспрямованого характеру.

6. У дослідженні визначено, що інформаційна взаємодія щодо забезпечення прозорості органів державної влади – це процес ділової співпраці органу публічної адміністрації з іншими публічними інституціями, громадянами, що забезпечує та гарантує відкритість і прозорість його функціонування, що передбачає налагодження комунікативної співпраці з метою забезпечення вільного отримання громадянами й іншими інституціями інформації про ключові напрями діяльності владних інституцій, а також можливості донесення індивідуальної позиції громадян до органів влади.

Визначено, що слід назвати три сектори, що формують сучасне суспільство і між якими має бути налагоджена взаємодія, а саме: держава, бізнес та громадянське суспільство, роль якого в Україні постійно зростає, особливо в умовах повномасштабного російського вторгнення.

Зважаючи на наявні дані щодо стану інформаційної співпраці ДніпроОДА, можна зробити висновок про певний рівень структурованості роботи, рівень планування комунікацій у ДніпроОДА. Водночас встановлено, що існує потреба у вдосконаленні саме з точки зору інформаційної співпраці: мається на увазі не тільки організація саме інформування, а саме чітке усвідомлення кінцевої та проміжних цілей цих комунікацій відносно цільових аудиторій, а також можливостей для обоюдної взаємодії, діалогу, без чого вирішення певних поставлених завдань не створює максимально можливого ефекту.

7. Проведення дослідження зарубіжного досвіду діяльності публічної адміністрації дозволило виділити такі висновкові позиції щодо впровадження принципу транспарентності:

- питання впровадження принципу транспарентності у діяльність публічної адміністрації займає одне із ключових місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади;
- на впровадження принципу транспарентності публічної адміністрації впливає відповідне законодавче регулювання.
- опрацювання підходів міжнародних організацій до впровадження принципу транспарентності у публічному управлінні чітко показує кореляцію цього принципу з підходами доброго врядування та запобігання корупції, а також широкого його тлумачення як такого, що поєднує принципи підзвітності, прозорості та участі громадськості.
- питання транспарентності також перекликається з колом принципів запобігання корупції;
- первинним елементом положень про транспарентність публічної влади є право на доступ до інформації, що складає суспільний інтерес;
- якщо питання доступу до інформації на запит чи звернення до державних органів виконавчої влади складають пасивну сторону принципу транспарентності, так само можна оцінювати його активну складову – наскільки прозоро діють органи влади, наскільки вони з власної ініціативи оприлюднюють свої результати діяльності та чи дають змогу громадськості долучатись до прийнятих рішень. Впровадження транспарентності на рівні проактивному дозволяє запобігати корупції у владі, адже участь громадськості забезпечує владу від різноманітних корупціогенних факторів;
- з розвитком інформаційних технологій з'являються нові можливості прозорого демократичного урядування, які поглиблюють базове розуміння проактивної прозорості;
- серед елементів розвитку транспарентності на високому (проактивному) рівні є право на участь мешканців громад у місцевій політиці та отримання можливості залучити державне (муніципальне) фінансування на втілення власних ініціатив.

8. Заслуговує на увагу напрям «популяризація використання відкритих даних», що, зокрема, має на меті активізацію залучення громадськості до роботи з публічними даними в різноманітних цілях, зокрема, через: розробку комунікаційної стратегії популяризації відкритих даних; організацію проведення регулярних публічних заходів з питань розвитку відкритих даних для різних цільових аудиторій (громадськості, бізнесу, засобів масової інформації тощо); підготовку та поширення інформаційно-аналітичних та відеоматеріалів щодо популяризації відкритих даних; сприяння залучення засобів масової інформації до популяризації теми відкритих даних; ініціювання співпраці з Міністерством освіти і науки України та закладами освіти щодо включення питань відкритих даних, аналізу даних, журналістики даних до освітніх програм.

Ідея трансформації публічної інформації до рівня інформаційного продукту полягає в наступному: сегментування аудиторії, щодо якої адресується публічна інформація; завершеність та логічність публічної інформації; зрозумілість, обґрунтованість, наявність висновків. У результаті формування інформаційного продукту, зацікавленість у публічній інформації буде вищою, а її інформативність матиме ширше коло споживачів. За таким підходом, оцінка механізму реалізації принципу прозорості формується уявленням про інформаційну обізнаність.

Отже, електронна транспарентність в органах влади – це основоположна засада організації публічного адміністрування, яка передбачає впровадження сучасних інформаційно-телекомунікаційних інструментів з метою створення умов для забезпечення обізнаності громадського суспільства про інституцію та напрямки діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адашис Л. І. Принцип транспарентності у діяльності органів місцевого самоврядування. URL: <http://surl.li/ebgmh>
2. Бабінова О. Взаємодія органів державного управління та місцевого самоврядування з громадськістю як предмет теоретичного аналізу. *Вісник НАДУ*. 2014. № 3. С. 345–353.
3. Беззуб І. Антикорупційна політика в Україні. Інформаційно-аналітичний бюлетень «Громадська думка». URL: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1260:antikoruptsijna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikoruptsijna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350)
4. Бенчмаркінг доброго врядування. Практичний посібник / За заг. ред. А. Гука. Київ : ТОВ "Видавництво "Юстон" 2018. 60 с.
5. Берназюк О. Адміністративні електронні послуги: поняття та умови впровадження в Україні. *Підприємництво, господарство, право*. 2019. № 5. С. 196–199.
6. Бистрова Ю.В. Транспарентність у правовій комунікації як принцип сталого розвитку суспільства. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-1742/362>
7. Бульбенюк С.С. Транспарентність і конкурентність в умовах демократичного транзиту в сучасній Україні. URL: <http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/23567/1/263-276.pdf>
8. Бюджет участі в містах України: регіональний розріз. URL: <https://www.prostir.ua/?news=byudzh-et-uchasti-v-mistah-ukrajiny-rehionalnyj-rozriz>
9. Андрійчук М. Т., Андрійчук Т. С. Взаємодія мас-медіа та органів державної влади: навч. посіб. Київ, КПП ім. Ігоря Сікорського, 2018. 114 с.
10. Вілсон П. Практичний посібник для поліцейських, що взаємодіють із громадськістю. Консультативна місія Європейського Союзу. URL: [https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/pdf/Posibnik\\_zv\\_gromaga2LQ3.pdf](https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/pdf/Posibnik_zv_gromaga2LQ3.pdf)

11. Гаєва Н. П. Форми взаємодії органів державної влади і об'єднань громадян: теоретичний аспект. *Держава і право: Юридичні і політичні науки*. 2020. № 49. С. 133–140.
12. Галаган Л.М. Специфіка інформаційного забезпечення органів державної влади в Україні в контексті впровадження електронного урядування. URL: <http://conference.nbu.gov.ua/report/view/id/298>
13. Галай А. О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління: монографія. Київ, КНТ, 2015. 408 с.
14. Галай А.О. Вибір оптимальної моделі взаємодії самоорганізованого громадянського суспільства та сучасної Української Держави. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 4 (10). С. 9–15.
15. Галай А.О. Зміст та форми взаємодії громадських організацій з державними інститутами. *Право та управління*. 2018. № 3. С. 87–98.
16. Гонюкова Л. В. Основні напрями співпраці влади та громади і необхідні для цього умови. *Державне управління: удосконалення та розвиток* . 2015. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=819>
17. Гречанюк Р.В. Адміністративна діяльність спеціалізованих антикорупційних органів України. Тернопіль: Економічна думка, 2019. 372 с.
18. Григорян О.О. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики (інформаційний аспект). URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GOOPIA.pdf>
19. Гурковський В. І. Шляхи адаптації світового досвіду розвитку транспарентності публічного адміністрування до українських реалій. *Інвестиції: практика та досвід* 2021. № 15. С. 91–94.
20. Демократія участі як спосіб контролювати владу. як це працює? URL: <http://polit-kherson.info/society/2159-demokratiia-uchasti-iak-sposibkontroliuvaty-vladu-yak-ce-praciue.html>

21. Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 867. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/867-2016-%D0%BF3#Text>

22. Дзвінчук Д. І. Механізми демократії участі: суть та особливості застосування на місцевому рівні. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 1(52). С. 1–9

23. Діджиталізація у тренді. Що держава вже електронізувала, а що лише планує перевести в онлайн? URL: <https://www.prostir.ua/?news=didzhytalizatsiyau-trendi-scho-derzhava-vzhe-elektronizuvala-a-scho-lyshe-planuje-perevesty-vonlajn>

24. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб. У 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. Київ, 2017. Частина 10: Електронні послуги / Р.М. Матвійчук, С.П. Кандзюба. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 60 с.

25. Єсімов С. Право на доступ до інформації – ключовий момент громадського контролю. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 855. С. 63–72.

26. Ємелян В. М., Берсан Є. В. Проблеми та перспективи розвитку електронного урядування в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія : Державне управління. 2016. Т. 281. Вип. 269. С. 11–17.

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

28. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації : організаційно-правові питання теорії і практики: монографія. / за ред Р. А. Калюжного та В. О. Шамрая. Київ: Акад. ДПС України, 2002. 296 с.

29. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної

стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. Київ : Ваіте, 2016. 280 с.

30. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації: монографія. Ужгород, Видавництво «Гражда», 2016. 220 с.

31. Кіндрат Л. Р. Концептуальні засади та сутнісні характеристики демократії участі. *Вісник НАДУ при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2017. № 1. С. 13–20.

32. Ковалевіч І.П. Теоретичні засади забезпечення зворотного зв'язку в державному управлінні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/1/15.pdf>

33. Ковтун М. С., Хрякова Н. О. Відкриті дані в Україні: сутність та стан розвитку. *Форум права*. 2018. № 2. С. 66–73.

34. Коненко С.Я. Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини: Із досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія. Київ: Знання України, 2016. 350 с.

35. Конституція України, прийнята 28.06.1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

36. Кудіна О. А. Транспарентність влади в Україні: проблеми становлення та чинники забезпечення. *Вісник Дніпропетровського університету*. 2013. Т. 21. Вип. 23 (4). С. 33–38.

37. Лавренюк Ю.Ф. Пріоритетні напрями антикорупційної політики України. *Державне управління*. 2014. № 1(1). С. 35–37.

38. Маркєєва О. Д. Антикорупційна політика в Україні: проблеми та перспективи. URL: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/21-1440595448.pdf>

39. Методологічні підходи до формування і впровадження інтегрованої моделі відкритого врядування в українських містах. Проект Проміс. Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ). URL: [http://pleddg.org.ua/wpcontent/uploads/2016/12/OG\\_Model\\_Dec2016.pdf](http://pleddg.org.ua/wpcontent/uploads/2016/12/OG_Model_Dec2016.pdf)



40. Наливайко Л., Романов М. Поняття, ознаки та значення транспарентності в контексті європейської інтеграції. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4/1. С. 158–163.

41. Наливайко Л.Р., Романов М.Ю. Поняття транспарентності в світлі європейських цінностей. *Екологічне право*. 2016 № 1-2. URL: <http://surl.li/ebgmj>

42. Офіційний сайт Департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю ДОДА. URL : <https://adm.dp.gov.ua/dniprooda/prooda/departamenti-ta-upravlinnya/departament-informacijnoyi-diyalnosti-ta-komunikacij-z-gromadskistyuu>

43. Офіційний сайт Державного комітету телебачення і радіомовлення України. URL : <http://comin.kmu.gov.ua/>

44. Офіційний сайт Дніпропетровської обласної державної адміністрації. URL : <https://adm.dp.gov.ua/dniprooda>

45. Офіційний сайт Дніпропетровської обласної ради. URL : <https://oblrada.dp.gov.ua/>

46. Офіційний сайт Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. URL : <https://merg.gov.ua/>

47. Офіційний сайт Міністерства культури та інформаційної політики України. URL : <https://mkip.gov.ua/>

48. Офіційний сайт Міністерства розвитку громад та територій України URL : <https://www.minregion.gov.ua/about/>

49. Офіційний сайт Ради національної безпеки та оборони. URL : <https://www.rnbo.gov.ua/>

50. Пашковська М. В. Поняття транспарентності в сучасній науці. *Державне управління. Ефективність державного управління*. 2018. № 34. С. 135–143.

51. Пилаєва В. М. Правові засади реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. *Вісник Харків. нац. ун-ту імені В.Н. Каразіна. Серія: Право*. 2016. № 5. С. 261–264.

52. Пилаєва В.М. Реалізація принципу транспарентності діяльності органів виконавчої влади: європейський досвід. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2019. № 6-1. Т. 3. С. 23–29.

53. Побережний В.В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvvodv.pdf>

54. Полішкевич Л. Д. Теоретичні засади взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 282–289.

55. Портал відкритих даних. URL : <https://data.gov.ua/>

56. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. № 996. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/996-2010%D0%BF/print1509956400362725>.

57. Вінборн С., Сисоев В., Ткаченко В. Посібник з оцінки корупційних ризиків та розробки планів протидії корупції. Київ : USAID/FINREP, 2015. 76с.

58. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова КМУ від 21.10. 2015 р. № 835 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>

59. Практика реалізації прав представників ЛГБТКІ-спільноти у діяльності поліції та інших безпекових інституцій у місцевих громадах. Київ – Харків – Запоріжжя – Кривий Ріг (зведені результати пілотного польового моніторингу) / проф. А.Галай. Київ: Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2019. 17 с.

60. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13.01.2011 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

61. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18#Text>

62. Про затвердження плану дій з реалізації принципів Міжнародної хартії відкритих даних. Розпорядження Кабінету Міністрів України; План від 21.11.2018 № 900-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/900-2018-%D1%80#Text>

63. Про інформацію. Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.

64. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 4.01.2002 р. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF#Text>

65. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

66. Проведено тренінг з питань відкритості влади, роботи з запитами та зверненнями. URL: <http://www.vin.gov.ua/oda/zvernennia-hromadian/14214-provedeno-treninh-z-pytan-vidkrytosti-vlady-roboty-z-zapytamy-ta-zvernenniamy-2>

67. Пухкал О. Прозорість як важливий чинник модернізації державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. №. 1. С. 13–22.

68. Романченко О. Транспарентність регуляторів фінансового ринку та розвиток ризик-менеджменту у фінансових установах. URL: [http://www.ufin.com.ua/analit\\_mat/drn/047.htm](http://www.ufin.com.ua/analit_mat/drn/047.htm).

69. Романюк В. Демократія участі: імітація чи реальність. URL: <https://gurt.org.ua/news/recent/14485/>

70. Саєнко О. Діджиталізація державного управління та інноваційні технології – найпотужніші інструменти подолання корупції. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksandr-sayenko-didzhitalizaciya-derzhavnogoupravlinnya-ta-innovacijni-tehnologiyi-najpotuzhnishi-instrumenti-podolannyakorupcii>

71. Співак Д. П. Інститут транспарентності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. *Політологічні записки*. 2021. № 4. С. 1–14.

72. Співпраця органів влади та інститутів громадянського суспільства у сфері державної молодіжної політики в Україні: наук. розробка. / Авт. кол : Є. І. Бородін, І. В. Хохрякова, Т. М. Тарасенко та ін. Київ: НАДУ, 2012. 56 с.

73. Сторінка ДніпроОДА у Facebook. URL : <https://www.facebook.com/dniproODA/>
74. Сторінка ДОР у Facebook. URL : <https://www.facebook.com/dniproprada/>
75. Суровцева І.Ю. Транспарентність управлінських структур: шляхи інформаційної прозорості. *Менеджер*. 2016. № 1. С. 55–61.
76. Telegram-канал керівника ДніпроОДА В. Резніченка. URL : <https://t.me/dnipropetrovskaODA>
77. Telegram-канал керівника ДОР М. Лукашука. URL : [https://t.me/mykola\\_lukashuk](https://t.me/mykola_lukashuk)
78. Танчинець М.М. Поняття, зміст та види інформаційної діяльності органів публічної влади України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 39. Т. 2. URL: [http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.39/part\\_2/8.pdf](http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.39/part_2/8.pdf)
79. Терещук Г. А. Транспарентність в діяльності органів публічної адміністрації як один із ключових принципів. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 124–129
80. Тимошенко Н. В. Співвідношення принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування: «сіамські близнюки» чи узгоджена пара? *Ефективність державного управління*. 2015. № 44 (1). С. 125–131.
81. Тихомирова Є. Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення в Україні. *Наукові записки. Політичні науки*. 2022. Т. 20. С. 39–43.
82. Ткач І.В. Принципи прозорості та відкритості як невід’ємна складова публічного управління: теоретичний аспект. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»* 2016. № 12 (22). С. 13–22.
83. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення

кваліфікації кадрів. / Уклад. Е.А.Афонін, О.В.Сушій. Київ: Вид-во НАДУ, 2017. 48 с.

84. Транспарентність публічних фінансів – протидія корупції. Монографія. / За заг. редакцією д-ра екон. наук І.О. Школьник і д-ра екон. наук Т.Г. Савченка. Суми, «Ярославна». 2018. 186 с.

85. Хавронюк М.І. Цивільний контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро України з боку ради громадського контролю: форми, інструменти, повноваження, межі. URL: <https://rgk-nabu.org/uk/diyalnistrhk/korysni-dokumenty/ekspertniy-visnovok-shchodo-tsilnogo-kontrolyugromadskikh-rad>

86. Цимбалюк В. І. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Молодий вчений*. 2017. № 5.1. С. 149–154.

87. Шевчук Б. М. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Демократичне врядування*. 2019. Вип. 9. С.1–9.

88. Щербанюк О.В. Принципи транспарентності та гласності як реальні конституційні умови здійснення народовладдя. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 98–101.

89. Ярошенко В.М. Транспарентність та відкритість влади як механізми становлення інституту демократичної громадянськості. *Наукові праці. Політологія*. 2020. Вип. 170. Т. 182. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2012/182-170-18.pdf>