

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

**Кваліфікаційна робота
магістра**

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
(НА ПРИКЛАДІ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ)**

Виконала: магістрант 2-го курсу, групи 8.2819-з
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»
освітньо-професійної програми ««Публічне
управління та адміністрування»
К.В. Гайдаржі

Керівник: доцент кафедри соціальної філософії та
управління, доцент,
к.н. з держуправління Заїка О.В.

Рецензент: професор кафедри соціальної
філософії та управління,
доцент, д.філос.н. Краснокутський О.В.

Запоріжжя – 2020

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет соціології та управління
Кафедра соціальної філософії та управління
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри соціальної
філософії та управління

_____ Т.І.Бутченко
« ____ » _____ 2020 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТЦІ

_____ Гайдаржі Катерині Володимирівні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування (на прикладі Запорізької обласної ради)

керівник роботи Заїка Олена Вікторівна, к.н. держуправління, доцент,

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «25» травня 2020 року № 606-с

2. Строк подання студентом роботи 4 грудня 2020 року

3. Вихідні дані до роботи Афонін Е. А. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекцій до короткотер-мінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / Афонін Е. А., Сушій О. В. К. : Вид-во НАДУ, 2017. 48 с.; Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2017. 306 с.; Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: посіб. К. : Ленвіт, 2018. 64 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Розглянути прозорість та відкритість як головні принципи діяльності органів місцевого самоврядування. 2. Дослідити реалізацію принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування. 3. Проаналізувати світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування. 4. Виявити принципи та методи дослідження. 5. Навести загальну характеристика діяльності Запорізької обласної ради. 6. Провести оцінку рівня довіри до Запорізької обласної ради. 7. Провести дослідження системи реалізації принципів прозорості та відкритості у діяльності Запорізької обласної ради. 8. Виявити вплив громадян на прийняття

рішень Запорізької обласної ради як чинник ефективного функціонування влади на принципах відкритості та прозорості. 9. Обґрунтувати доцільність формування і впровадження інтегрованої моделі відкритого врядування у Запорізькій обласній раді.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Заїка О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	25.05.2020	25.05.2020
Розділ 2	Заїка О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	26.06.2020	26.06.2020
Розділ 3	Заїка О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	03.10.2020	03.10.2020

7. Дата видачі завдання 25 травня 2020 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень – квітень 2020	виконано
2.	Бібліографічний пошук	Травень 2020	виконано
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2020	виконано
4.	I розділ	Червень 2020	виконано
5.	II розділ	Липень – серпень 2020	виконано
6.	III розділ	Жовтень – листопад 2020	виконано
7.	Систематизація висновків	Листопад 2020	виконано
8.	Нормоконтроль	Листопад – грудень 2020	виконано

Студентка _____ К.В. Гайдаржі
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи _____ О.В. Заїка
(підпис) (ініціали та прізвище)

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ О.В. Заїка
(підпис) (ініціали та прізвище)

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 98 сторінок, 73 позиції у списку літератури, 1 додаток.

ПРОЗОРІСТЬ, ВІДКРИТІСТЬ, ГЛАСНІСТЬ, ОРГАН ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ОФІЦІЙНИЙ ВЕБ-САЙТ, АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ, ЗАКОННІСТЬ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Мета дослідження: проаналізувати сучасні принципи прозорості та відкритості в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та розробити пропозиції щодо удосконалення механізмів прозорості і відкритості органів місцевого самоврядування в Україні.

Об'єкт дослідження: процес забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування в Україні.

Предмет дослідження: діяльність із забезпечення прозорості та відкритості Запорізької обласної ради.

Методи дослідження: аналіз, синтез, індукція, дедукція, структурно-функціональний, аналіз статистичних даних.

Новизна дослідження полягає у розроблені пропозицій щодо удосконалення механізмів забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування в реалізації публічної політики в Україні.

Гіпотеза: діяльність органів місцевого самоврядування в реалізації публічної політики в Україні буде більш ефективною якщо удосконалити механізми забезпечення прозорості та відкритості їх діяльності.

Висновки:

1. Розроблено підходи щодо удосконалення впливу громадян на прийняття рішень Запорізької обласної ради, задля побудови механізму ефективного функціонування влади на принципах відкритості та прозорості.

2. Доведено, що запровадження інтегрованої моделі відкритого врядування на рівні Запорізької обласної ради дасть можливість громадян вільно реалізовувати право на одержання інформації в зрозумілій формі; на користування публічними послугами.

SUMMARY

Qualification work consists of 98 pages, 73 items in the bibliography, 1 attachment.

TRANSPARENCY, OPENNESS, PUBLICITY, PUBLIC AUTHORITY, OFFICIAL WEBSITE, ADMINISTRATIVE SERVICES, CITY MUNICIPALITIES

The purpose of the study: to analyze the modern principles of transparency and openness in the activities of local governments in Ukraine and to develop proposals for improving the mechanisms of transparency and openness of local governments in Ukraine.

Object of research: the process of ensuring transparency and openness of local governments in Ukraine.

Subject of research: activities to ensure transparency and openness of the Zaporizhia Regional Council.

Research methods: analysis, synthesis, induction, deduction, structural and functional, analysis of statistical data.

The novelty of the study lies in the development of proposals to improve mechanisms for ensuring transparency and openness of local governments in the implementation of public policy in Ukraine.

Hypothesis: the activity of local self-government bodies in the implementation of public policy in Ukraine will be more effective if the mechanisms for ensuring transparency and openness of their activities are improved.

Conclusions:

1. Approaches have been developed to improve the influence of citizens on decision-making of the Zaporizhia Regional Council, in order to build a mechanism for the effective functioning of government on the principles of openness and transparency.

2. It is proved that the introduction of an integrated model of open government at the level of the Zaporizhia Regional Council will allow citizens to freely exercise the right to receive information in an understandable form; for the use of public services.

ЗМІСТ

ВСТУП	12
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	15
1.1. Прозорість та відкритість як головні принципи діяльності органів місцевого самоврядування	15
1.2. Реалізація принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування	24
1.3. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування	37
1.4. Принципи та методи дослідження.....	46
РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ.....	51
2.1. Загальна характеристика діяльності Запорізької обласної ради	51
2.2. Оцінка рівня довіри до Запорізької обласної ради	60
2.3. Дослідження системи реалізації принципів прозорості та відкритості у діяльності Запорізької обласної ради	69
РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ.....	76
3.1. Вплив громадян на прийняття рішень Запорізької обласної ради як чинник ефективного функціонування влади на принципах відкритості та прозорості ..	76
3.2. Формування і впровадження інтегрованої моделі відкритого врядування..	83
ВИСНОВКИ.....	92
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	95
ДОДАТКИ.....	103

ВСТУП

Актуальність роботи. Дотримання принципів відкритості та прозорості у діяльності органів виконавчої влади країн ЄС є інструментами забезпечення верховенства закону, рівності європейських громадян перед законом, що надають їм можливість брати участь в управлінні на місцях. Про це свідчать відповідні акти первинного і вторинного європейського права та практична діяльність. Зокрема, у Білій книзі європейського управління надано переконливі докази того, що активний обмін інформацією між інституціями ЄС та державами-членами на основі всебічного використання принципів відкритості є запорукою зміцнення єдності країн Європейського Союзу [9].

Основним компонентом політики перебудови за часів М. С. Горбачова у другій половині 1980 років була «гласність», що означало зняття певних інформаційних бар'єрів у радянському суспільстві. Однак, на початок 1989 року поняття гласності перетворилось на «свободу слова». Починаючи з часів незалежності України в законодавчій базі вживались принципи «гласності та «публічності». У сучасній вітчизняній літературі поряд з поняттями «гласність» та «публічність» вживається термін «транспарентність», що змістовно поєднав у собі як «прозорість», так і «відкритість». На часі багаторічний досвід розбудови української державності актуалізує, що однією з організаційних гарантій формування партнерських відносин апарату публічної влади і населення є забезпечення прозорості та відкритості державного управління в Україні, відкритості управлінських процесів для населення. Система державного управління, безперервно реформуючись, набуває якісно нових властивостей, самовідновлюючись, що відтворює/сприяє розвитку закладених у неї принципів. Разом з тим, сучасний стан державного управління характеризується низкою теоретичних і практичних суперечностей щодо формулювання та розвитку принципів державного управління. Однак, на часі принципи відкритості та прозорості частково досліджені у вітчизняній науці, чинне українське законодавство характеризується недостатнім рівнем їх конкретизації, поверховістю врахування відповідних принципів серед основних засад

діяльності органів державного управління. Окрім цього, суттєвим недоліком законодавчої бази є неврахування європейської думки щодо розмежування понять відкритості й прозорості та наділення їх специфічним змістом у контексті концепції «належної адміністрації» [50].

Проблемна ситуація дослідження обумовлена гостротою питання прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування в реалізації публічної політики, коли у глобалізаційному просторі відбуваються процеси посилення ролі та значення інформації як для суспільства в цілому, так і в житті кожного громадянина. Доступ до інформації є передумовою публічного контролю і головним елементом розвитку громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні і практичні аспекти принципів прозорості та відкритості є предметом дослідження у таких науках як державне управління, філософія, політологія, економіка, соціологія, юриспруденція, що свідчить про міждисциплінарність їх розуміння та формує певні особливості дослідження.

Сучасні зарубіжні та вітчизняні науковці мають різні підходи до визначення зазначених понять. Зокрема, проблематика принципів прозорості та відкритості досить повно висвітлена у працях саме зарубіжних дослідників: Вівшанта та Кауфмана [73], К. Гуда [65], В. Карарго [73], Ф. Шоера [72]. Серед вітчизняних слід виділити Е. Афоніна [0], Н. Гудиму [13], В. Мельниченка [31], Надолішнього [35], Є. Тихомирову [58], О. Крет [26].

Для розмежування понять слід зазначити, що кожен із принципів є самостійним і потребує окремого закріплення в законодавстві. Так, принцип прозорості органів публічної влади полягає у забезпеченні доступу громадян до повної, достовірної та об'єктивної інформації, що знаходиться у володінні органів публічної влади, а принцип відкритості органів публічної влади ґрунтується на можливості громадян впливаючи на діяльність цих органів, разом формувати та реалізувати публічну політику.

Об'єктом дослідження виступає процес забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є діяльність із забезпечення прозорості та відкритості Запорізької обласної ради.

Мета дослідження – проаналізувати сучасні принципи прозорості та відкритості в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та розробити пропозиції щодо удосконалення механізмів прозорості і відкритості органів місцевого самоврядування в Україні.

Згідно із метою дослідження в роботі вирішуються наступні завдання:

- 1) розглянути прозорість та відкритість як головні принципи діяльності органів місцевого самоврядування;*
- 2) дослідити реалізацію принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування;*
- 3) проаналізувати світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування;*
- 4) виявити принципи та методи дослідження;*
- 5) навести загальну характеристика діяльності Запорізької обласної ради;*
- 6) провести оцінку рівня довіри до Запорізької обласної ради;*
- 7) провести дослідження системи реалізації принципів прозорості та відкритості у діяльності Запорізької обласної ради;*
- 8) виявити вплив громадян на прийняття рішень Запорізької обласної ради як чинник ефективного функціонування влади на принципах відкритості та прозорості;*
- 9) обґрунтувати доцільність формування і впровадження інтегрованої моделі відкритого врядування у Запорізькій обласній раді.*

Новизна дослідження полягає у розроблені пропозицій щодо удосконалення механізмів забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування в реалізації публічної політики в Україні.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури та додатків.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Прозорість та відкритість як головні принципи діяльності органів місцевого самоврядування

Законодавче утвердження інституту транспарентності — результат багаторічного розвитку тих країн, суспільно-державний устрій яких називають ліберально-демократичним. На певних історичних етапах державотворення транспарентність існувала в різних формах. Так, наприклад, у Великобританії це було пов'язано з належною процедурою здійснення судочинства, а у європейських країнах XVIII століття з концепцією справедливого правосуддя.

Введення в науковий обіг та повсякденне життя терміну «транспарентність» обумовлено концепцією «відкритого суспільства», розробленою відомим англійським філософом К. Поппером. У своїй праці «Відкрите суспільство та його вороги» автор розглядає «відкритість» суспільства як багатоаспектне явище, що характеризується свободою поширення та отримання інформації від органів публічної влади за наявності розумних, встановлених законом обмежень [39, с. 213].

На межі XIX–XX століть англо-американська соціальна наука сформувала категорійний апарат понять «transparency» та «openness», де «transparency» визначалось як прозорість діяльності суб'єкта державного управління, а термін «openness» — відкритість влади для участі в державному управлінні зі сторони членів суспільства [0, с. 7].

Термін «transparency» дослівно перекладається на українську мову як «прозорість». Поряд з прозорістю в науковій літературі, нормативно-правових актах та ділових документах вживається термін «відкритість». Водночас вказані

терміни розглядаються як синоніми, що створює термінологічну невизначеність у розкритті сутності зазначених категорій.

Разом з тим, необхідно виокремити певні особливості змістовних характеристик понять «прозорість», «відкритість» та «транспарентність, що є визначальними у формуванні категоріального апарату даного дослідження.

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).

На думку Дж. Я. Шпігельмана, транспарентність виникає тоді, коли будь-який вид державної діяльності здійснюється в умовах очевидної самодемонстрації [68, с. 147]. Відтак можна стверджувати, що головне значення транспарентності — «відкритість, відсутність секретності».

Однак, О. Крет вважає, що термін «транспарентність» дає можливість комплексно розглянути проблему і розмежувати низку термінів, близьких, але не тотожних йому.

Аналізуючи термін «транспарентність», автор застосовує підхід, який дозволяє визначити транспарентність державної влади як відкритість, прозорість, гласність, публічність і підзвітність процесу формування, розвитку та функціонування органів державної влади різного рівня та процесу прийняття ними рішень [26].

Разом з тим, Є. Тихомирова аналізуючи поняття «транспарентність» акцентує увагу на тому, що воно поєднує в собі терміни прозорість та відкритість, які розглядаються, як [58, с. 40]:

- фактор демократичного розвитку;
- інструмент забезпечення підконтрольності влади;
- засіб підвищення активності громадян, їхньої свідомості і політичної культури;
- результат розвитку комунікацій між різними учасниками демократичного процесу;

— форму реалізації права громадян на повну й об'єктивну інформацію.

Еволюція наукових поглядів зарубіжних та вітчизняних дослідників свідчить, що в сучасній термінології для характеристики зовнішньої діяльності органів публічної влади та можливості здійснювати контроль за ними у переважній більшості вживається термін «транспарентність». Однак, поряд з цим визначенням науковці як в Україні, так і поза її межами використовують визначення «прозорість» та «відкритість».

Для чіткого підходу та визначення понять прозорості та відкритості слід здійснити етимологічний аналіз цих слів. Так, термін «відкритий» пояснюється як незакритий, необмежений, неприхований [66], або ж доступний кожному у будь-який час всюди: чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати [19, с. 91].

Вівшант та Кауфман пояснюють прозорість як «збільшення потоку своєчасної та достовірної економічної, соціальної та політичної інформації, що доступна для всіх зацікавлених сторін». Така перспектива гарантує не тільки доступність інформації, а й її надійність для ряду потенційних агентів [71].

Варто погодитися з думкою Ф. Шоера, який називає прозорість властивістю, що полегшує отримання інформації. Так, наприклад, прозорість можна визначити як заборону органам влади приховувати певну інформацію або ж як вимогу формулювати цю інформацію максимально доступно. Разом з тим, необхідно осмислювати прозорість як властивість, рівень якої може змінюватися. Це відбувається на основі двох характеристик: прозорості самої інформації (документи, з яких видалена певна інформація на основі міркувань щодо національної безпеки не є повністю прозорими, але і не є прихованими) та доступу до неї (певна інформація є, наприклад, у журналістів, але не у всього населення).

Зокрема, Ф. Шоер аналізує прозорість у чотирьох її «формах»: як регулятивний захід, як засіб підзвітності влади, як засіб покращення ефективності та прозорість як теорію пізнання. Як регулятивний засіб прозорість є формою контролю

(відкритість інформації вимагає від тих, хто надає цю інформацію слідувати нормам та регуляціям).

Також необхідно зазначити, що прозорість як засіб підзвітності влади не є абсолютно позитивним явищем, адже громадськість не завжди приймає кращі рішення, ніж органи публічної влади. В свою чергу вільний обіг інформації не завжди приводить до позитивних наслідків або ж взагалі до наслідків [72].

В цілому думку вченого поділяє і К. Гуд, який стверджує, що прозорість є багатозначним поняттям, яке часто поєднують з відповідальністю або навіть корупцією, неупередженістю та законністю.

Дефініція відкритості вказує на те, що поведінка органів публічної влади повинна бути передбачуваною, сама влада здійснювати свої функції не довільно, а відповідно до опублікованих правил. Зокрема, науковець визначає тенденцію до концептуального поєднання прозорості з нормативними стандартами, такі як верховенство закону, підзвітність, участь громадськості та дорадча демократія [67].

Прозорість це відкритість рішень і дій. Іншими словами, це означає вільний потік інформації про рішення та дії від джерела до одержувача. Прозорість державного сектору це потоки інформації про рішення та дії, які приймаються державними службовцями, політиками, суддями до різних груп, які будуть прагнути залучити їх до відповідальності.

Словник Макмілана пояснює термін «прозорий» як простий, ясний, легко зрозумілий, а термін «відкритий» як чесний спосіб говорити і при цьому намагатись нічого не приховувати» [52].

В енциклопедичному словнику з державного управління, відкритість влади — прозорість, тобто перебування під публічним контролем: доступність кожному у будь-який час всюди: чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати.

Відкритість влади визначається трьома основними чинниками [19]:

— якість чинного нормативно-правового забезпечення, згідно з яким функціонує державний апарат;

— існування дієвих і конкретних механізмів і процедур реалізації прав доступу громадян до інформації про діяльність державної влади;

— існуючий у суспільстві, і зокрема в державному апараті, рівень політичної культури.

Відкритість влади є двостороннім процесом. З одного боку, її запорукою є існування суспільного запиту на отримання об'єктивної та вичерпної інформації про діяльність владних органів, активна позиція громадянського суспільства щодо державної влади.

З другого — рівень відкритості визначається реальною діяльністю конкретних органів державної влади з метою якомога кращого інформування громадськості про свою роботу, одним з чинників чого є бажання влади легітимізувати себе [58, с. 91].

Прозорість є одним із засобів формування суспільного значення охопленого суспільства у боротьбі з корупцією.

Прозорість — це відкритий уряд та організації, а також це комплексний інструмент ефективного управління [9].

Прозорість та відкритість регулюється також внутрішніми нормативними документами, посібниками, які в такий самий простий спосіб роз'яснюють, як отримати доступ до тієї чи іншої інформації.

Разом з тим, головними завданнями органів публічної влади є формування, розвиток та реалізації принципів прозорості та відкритості. Відразу зазначимо, що принцип в науковій літературі пояснюється як специфічне поняття, в якому міститься не стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язки, скільки знання про них [2, с. 265].

Визначення понять принципів відкритості і прозорості органів місцевого самоврядування як процесу взаємодії держави і суспільства розглядаються різними науками, підходи до яких систематизовані у таблиці 1.1.

Таблиця 1.1

Наукові підходи щодо визначення понять принципів відкритості і прозорості

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

Вважається, що давні традиції в площині законодавчої бази щодо доступу до публічної інформації має Фінляндія, адже в 1766 році країна застосувала шведський Закон «Про доступ до публічної інформації». З 1951 р. в країні діяв Закон «Про доступ до офіційних документів», а вже з 1999 — Закон «Про відкритість діяльності уряду», згідно з яким адміністрація відкрита для зовнішнього спостереження, а прозорість означає, що при цьому спостереженні діяльність посадовців публічної влади видна наскрізь. Першою країною, яка закріпила у своєму праві даний конституційний принцип стала Швеція.

Так, Ж. Зіллер стверджує, що принцип відкритості у Шведській правовій системі права включає до свого змісту дві складові: доступ до інформації та право державних службовців проводити обмін інформацією із журналістами в процесі підготовки або під час прийняття рішення [65, с. 488]. В розумінні вченого існує

два компоненти принципу відкритості. Перший включає право доступу громадян до офіційних документів публічної адміністрації (саме цю складову принципу здебільшого визначають як принцип прозорості в контексті діяльності публічної адміністрації). Друга складова охоплює різні форми взаємодії органів публічної адміністрації з приватними особами в процесі прийняття рішення.

Європейські дослідники переважно розглядають принципи відкритості та прозорості в рамках концепції «належного урядування». Звідси слідує, що розкриття їх змісту в такому контексті має дещо розширений підхід. Таку позицію розділяє і П. Надолішній, який відносить принципи прозорості та відкритості, як базові засади управління сталим регіональним розвитком, до основних принципів демократичного врядування [35].

Основою дослідження В. Карагорго є аналіз принципу прозорості на рівні взаємодії суб'єктів Європейського Союзу, а саме між ЄС та державами-членами. В процесі цього аналізу автор розглядає як чинники взаємодії, так і особливості європейських законів, які стосуються принципу прозорості [73].

Суб'єктивне право, гарантоване необмеженому колу осіб, та кореспондуючий обов'язок органів влади проводити свою діяльність відповідно до закріплених та опублікованих правил поведінки М. Хант розглядає як принцип відкритості. Мова йде про закріплення в нормах матеріального права способів і принципів діяльності органів публічної влади, а також гарантій належного доступу громадян до цієї інформації.

Зокрема, Н. Гудима розмежовує поняття відкритості та прозорості як певні принципи функціонування органів державного управління. Вона акцентує увагу на тому, що принцип відкритості державної влади можна визначити як її обов'язок забезпечувати можливість вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами. Принцип прозорості полягає у встановленні органами державного управління умов, що забезпечують залучення громадян та інших об'єктів управління до прийняття управлінських рішень за рахунок створення й гарантування високого рівня їх обізнаності [13, с. 6]. Очевидним у такому розмежуванні є те, що принципи відкритості та прозорості за змістовним

і функціональним навантаженням чітко відрізняються, що зумовлює різний обсяг зобов'язань органів державного управління перед громадянами.

Так, Т. Андрійчук вважає, що принцип прозорості в контексті комунікації органів публічної влади з громадськістю полягає у тому, що населення повинно розуміти усі аспекти діяльності органів публічної влади [1]. Однак, така діяльність не завжди зрозуміла громадськості. Закритість влади, особливо при прийнятті важливих публічних рішень може призвести до стримування (уповільнення) демократичного розвитку.

Слід звернути увагу на дослідження В. Мельниченка, який вбачає основну відмінність принципів прозорості та відкритості у тому, що прозорість державної політики характеризується пасивністю споглядання інформації громадянами та їхніми об'єднаннями, а відкритість передбачає можливість активних дій цих суб'єктів щодо політики [31, с. 49]. Цю позицію розділяє і Н. Гудима, яка зазначає, що під відкритістю варто розуміти забезпечення органами влади можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами шляхом прийняття або впливу на прийняття управлінських рішень [13, с. 79]. При цьому принципи прозорості і відкритості мають бути взаємно узгодженими, оскільки без прозорості як належної обізнаності громадян та їхніх колективів з обумовленістю та змістом діяльності органів державної влади неможливий свідомий та результативний вплив громадськості на цю діяльність [31].

В свою чергу Б. Шевчук вважає, що принципи прозорості та відкритості є рівнозначними. Вказані принципи є інструментом забезпечення верховенства права та захисту інтересів суспільства та окремих осіб, передбачає відкритість публічного управління для зовнішніх перевірок з будь-яких питань [63].

На часі органи публічної влади власне декларують принципи прозорості та відкритості в нормативно-правових актах, що регулюють їх діяльність. Разом з тим, необхідно зазначити, що жоден нормативно-правовий акт не містить чіткого визначення цих принципів. В більшості випадків вони вживаються без тлумачення, або ототожнюються з принципами гласності та публічності.

Водночас, аналізуючи спроби тлумачення принципу прозорості, можна виокремити певні ключові слова, що викристалізують їх зміст: поінформованість (інформація), обізнаність, зрозумілість. Використання перших двох слів переконує в тісному зв'язку принципу прозорості з інформуванням органом державної влади населення.

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, думається, має передбачати забезпечення поінформованості населення про діяльність органів публічної влади та формування розуміння цієї діяльності.

Таким чином, достатньо повним є підхід науковців, які розглядають транспарентність як засадниче поняття, що в тісному взаємозв'язку поєднує категорії прозорості та відкритості, які визначають форми та способи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування у демократичній державі.

Проведений аналіз показав, що терміни «прозорість» та «відкритість», не можна протиставляти одне одному: неможливо забезпечити повну відкритість органів публічної влади без достатньої обізнаності громадян щодо змісту діяльності суб'єктів управління. Разом з тим, не можна і ототожнювати ці поняття, необхідно розмежувати їх:

— «прозорість» — властивість державного управління, що визначається мірою обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; зрозумілості широкій 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;

— «відкритість» — властивість державного управління, що визначається мірою безпосередньої участі громадян у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; виявляється у забезпеченні активного і реального впливу громадян та їх колективів на зміст публічно-управлінської діяльності через постановку вимог перед органами публічної влади щодо прийняття певних рішень, здійснення дій або утримання від них.

1.2. Реалізація принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування

Однією із ознак демократизації суспільного життя є відкритість і прозорість функціонування органів державної влади, діяльності її посадових і службових осіб, а також відкритість і прозорість прийняття рішень керівником тієї, чи іншої державної інституції. В цьому контексті постає питання відкритості і прозорості бюджетування діяльності керівників державних інституцій різних рівнів, відповідності та адекватності винагороди його праці досягнутим результатам його управлінської діяльності. Не поодинокі факти того, і це висвітлюється в засобах масової інформації, що в суспільстві назріває невдоволення закритості таких питань, коли в підвідомчій сфері того чи іншого керівника державної інституції результати його управлінської діяльності непомітні, однак розмір його заробітної платні не є адекватним досягнутим результатам, що викликає, м'яко кажучи, нерозуміння зазначеного.

Принцип відкритості і прозорості (транспарентності) передбачає відкритість управлінської діяльності органів державної влади та інших державних органів для зовнішнього, насамперед громадського контролю, а прозорість характеризує доступність інформації про діяльність, у тому числі управлінську, органів державної влади та державних управлінських структур. Принцип відкритості став нинішньою реальністю в країнах європейської демократії в 60-х роках минулого сторіччя.

До втілення в життя зазначених принципів проявом відкритості було лише правило опублікування інформації про будь-що в офіційних засобах масової інформації, а впровадження будь-яких адміністративних рішень — після офіційного повідомлення зацікавленої сторони.

В нинішніх умовах, в умовах демократичних перетворень, в умовах запровадження у життя основоположних демократичних управлінських принципів відкритості і прозорості, інформація про стан та результати діяльності державних органів, управлінських структур стали загальнодоступними. Зазначені принципи мають гарантувати здійснення контролю за дотриманням верховенства права у діяльності органів державної влади та інших державних органів, а також їхніх посадових і службових осіб. Зазначене має гарантувати також рівність усіх громадян перед законом і бути необхідною умовою діяльності усіх службовців, оскільки дія згаданих демократичних принципів поширюється на усю публічну сферу, публічну діяльність, публічне управління, і лише законодавчо визначені обмеження в інтересах національної безпеки являється певним правовим обмеженням у її наданні чи поширенні.

Як зазначається у відповідних публікаціях [18], дотримання принципу відкритості і прозорості забезпечує реалізацію двох важливих функцій: захисту інтересів суспільства шляхом підвищення ефективності управління і посилення боротьби з корупцією та є важливим інструментом захисту головної конституційної норми, за якою «людина — основна цінність суспільства» і «джерело влади». Так, наприклад, публічні адміністрації постійно зобов'язуються повідомляти і обґрунтовувати свої рішення, що допомагає зрозуміти закономірності, яких вони дотримувалися у процесі їх прийняття. А тому відкритість і прозорість діяльності органів державного управління розуміється як можливість людини одержувати інформацію не тільки відносно себе самої (якщо така інформація є в певних організаціях чи установах), а також щодо соціальних, політичних, державних і регіональних питань. Ці два поняття означають відносно необмежений доступ до всіх видів інформації, документів, діяльності і мотивів, а також мають не лише юридичне, а й психологічне та

соціальне значення, оскільки втілюють відсутність заборони на оприлюднення інформації та руйнують бар'єр між потребою в інформації і реальним доступом до неї.

Протягом останніх десятиліть у країнах Європейського Союзу докладається багато зусиль для створення відкритої влади. Фахівці, що займаються вирішенням цієї проблеми, вважають, що відкритість влади поєднує три головні елементи:

- прозорість (transparency), іншими словами — перебування під публічним контролем;
- доступність (accessibility) кожному, у будь-який час, всюди;
- чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати (responsiveness).

Поняття «відкритість» має ширше значення, ніж широкоживаний термін «прозорість». Відкритість передбачає ще два аспекти — «доступність» та «чутливе реагування», що є іншими характеристиками якості взаємодії органів влади з громадськістю, якій вона слугує.

Нині більшість європейських дослідників розглядають принципи відкритості і прозорості переважно в рамках концепції «належного урядування». Розкриття їх змісту в такому контексті має дещо розширений підхід. Підходи європейських учених щодо тлумачення принципів відкритості і прозорості слід поділити на дві групи:

- матеріальний підхід;
- процедурний підхід.

Так прибічник першого підходу професор Каліфорнійського університету Т. Ля Порте вважає, що дотримання принципу відкритості відбувається шляхом забезпечення доступу громадян до відповідної інформації з дотриманням вимог вичерпності та своєчасності її надання. Отже, у такому разі мова йде про загальне право громадян на доступ до офіційних документів органів публічної влади та стандарти його належного забезпечення.

Відомий європейський учений М. Галліган зазначає, що адміністративні рішення мають прийматися в умовах максимальної відкритості, яка досягається шляхом відкриття зацікавленим сторонам будь-якої інформації, що стосується адміністративного процесу. У даному випадку цей принцип дозволяє сторонам брати участь у процесі прийняття рішення, отримуючи при цьому пояснення й обґрунтування прийнятих рішень.

Які ж позитивні чинники можна відзначити завдяки реалізації принципу відкритості? На нашу думку, ними можуть бути, насамперед, підвищення ефективності діяльності того чи іншого органу при вирішенні завдань, що поставили перед цим органом. Крім того, в діях органу відносно свого персоналу досягаються об'єктивність і справедливість, що зводить до мінімуму прояви для громадян негативних чинників, так само як і для самого органу. Зазначене дозволить підвищити рівень довіри до органу з боку як його працівників, так і населення, яке зачіпають рішення даного органу. Тим самим досягається одна з цілей функціонування демократичного суспільства — здійснення ефективного контролю громадськості за органами влади та адміністративними органами та участі громадськості в управлінні державними та місцевими справами.

У свою чергу принцип прозорості полягає в тому, що державні органи своїми рішеннями і діями створюють умови для залучення громадян до прийняття своїх управлінських рішень.

Таким чином принципи відкритості і прозорості, ефективність правових механізмів їх забезпечення і реалізації є важливою передумовою діяльності органів державної влади в умовах європейської інтеграції України. У зв'язку із зазначеним важливого значення набуває прийняття відповідного законодавчого акту, положеннями б якого забезпечувався ефективний та якісний рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою.

Таким актом на сьогодні може стати проект Закону про адміністративну процедуру від 28 грудня 2018 року № 9456, внесений Урядом для розгляду Верховною Радою України. Необхідно відзначити, що зазначений законопроект розроблений Міністерством юстиції України на виконання підпункту 1 пункту 22 Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки. Водночас даний законопроект розроблений і внесений на виконання низки інших актів, у тому числі міжнародних. Ними є:

— Рекомендації XIV Третього додаткового звіту про виконання рекомендацій Україною (RC-I/II (2009) 1E), затвердженого Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO) на 59-му пленарному засіданні, яке відбулось 18 – 22 березня 2013 року;

— пункту 10 Плану першочергових заходів з подолання корупції;

— пункту 13 розділу IV «Заходи з реалізації Плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014 – 2015 роках»;

— пункту 69 Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році [**Ошибка! сточник ссылки не найден.**];

— Коаліційної Угоди від 21 листопада 2014 року (протягом I кварталу 2015 року прийняття закону, який врегулює адміністративні процедури) підпункт 2.4 пункту 2 «Реформа публічного адміністрування» підрозділу VII «Децентралізація та реформа публічної адміністрації» розділу А «Реформи».

Необхідність прийняття зазначеного закону викликана тим, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства потребують нової оцінки місце і роль держави. Зокрема, положення статті 2 Конституції України [24] проголошують головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлюють принцип, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Відповідно до положень статті 40 Конституції України [24], усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та

посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. А згідно з частиною другою статті 19 Конституції України [24], органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, таким чином держава має гарантувати кожній особі право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. Це право повинно включати: право особи бути вислуханою до прийняття будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути; право кожної особи на доступ до матеріалів справи, які її стосуються; зобов'язання адміністративних органів обґрунтовувати свої рішення тощо. Зазначені права особи повинні бути закріплені на законодавчому рівні та стосуватися всіх органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції.

Відповідно до європейських стандартів, визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Однією з найважливіших гарантій цього є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це, поперше, забезпечує рівність осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура, а, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади. Ці питання є особливо актуальними для України, оскільки досі більшість процедурних елементів відносин громадян і органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, з громадянами або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними

нормативноправовими актами. Отже, необхідність законодавчого регулювання порядку діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, і особливо їх відносин із приватними особами сьогодні не викликає сумнівів.

Отже, адміністративне законодавство України потребує радикального оновлення, результатом якого має стати запровадження нової ідеології функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції. Зазначене підтверджується і діями країн-членів Ради Європи, якими прийнято акти, що регулюють адміністративні процедури. Так, зокрема, прийняті Комітетом Міністрів Ради Європи Резолюції та Рекомендації Ради Європи (№ R(80)2 стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, та № R(87)16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб та інші.

У більшості європейських країн ефективно діють кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації процедур у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами. А отже, згаданий законопроект має стати «загальним» нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньої управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою. Необхідно зазначити, що згаданий законопроект, після його прийняття, разом із Кодексом адміністративного судочинства України мають забезпечувати повноцінну реалізацію один одного, оскільки функціонування окремо один від одного цих актів не є доцільним. Тому згаданий закон мав би бути прийнятим разом із згаданим Кодексом.

Чітке, зрозуміле й очевидне регулювання взаємин людини з публічною владою має неабияку користь, адже кожен знатиме, до чого призведе відхилення від приписів процедурного законодавства. У цьому виявляється стабільність та гарантія забезпечення прав людини. Саме тому така стабільність і впевненість існують у країнах Європи. А якщо законодавство відсутнє або його норми розпорошені по різних законах, суб'єкт владних повноважень може поводитися непередбачувано, що зазвичай має не ті наслідки, на які розраховують громадяни.

Таким чином принцип відкритості передбачає відкритість управління для зовнішніх перевірок, а прозорість характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади. Тому на сьогодні відкритість і прозорість дозволяє кожному дізнатися про механізми прийняття управлінських рішень та створює умови органам нагляду для проведення зовнішніх перевірок. У той же час цей принцип забезпечує обов'язковість чіткого контролю за дотриманням верховенства права, рівності всіх громадян перед законом та є необхідною умовою діяльності службовців на всіх рівнях управління. Адже дія цих принципів поширюється на функціонування всієї системи публічного управління і не стосується лише питань національної безпеки та інформації про особисті дані публічних службовців.

Дотримання принципів відкритості і прозорості забезпечує реалізацію двох важливих функцій: захисту інтересів суспільства шляхом підвищення ефективності управління і посилення боротьби з корупцією та є важливим інструментом захисту головної конституційної норми, за якою «людина — основна цінність суспільства» і «джерело влади». Так, наприклад, публічні адміністрації постійно зобов'язуються повідомляти і обґрунтовувати свої рішення, що допомагає зрозуміти закономірності, яких вони дотримувалися у процесі їх прийняття. І що важливо, відкритість і прозорість діяльності органів державного управління розуміється як можливість людини одержувати інформацію не тільки відносно себе самої (якщо така інформація є в певних організаціях чи установах), а також, на це акцентується увага, щодо соціальних,

політичних, державних і регіональних питань. Ці два поняття означають відносно необмежений доступ до всіх видів інформації, документів, діяльності і мотивів, а також мають не лише юридичне, а й психологічне та соціальне значення, оскільки втілюють відсутність заборони на оприлюднення інформації та руйнують бар'єр між потребою в інформації і реальним доступом до неї.

Таким чином, згадані принципи фактично є каталізаторами підвищення ефективності функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері публічного права. Водночас зазначені принципи забезпечують та фактично гарантують доступ громадськості до публічної інформації у формі відкритих даних і тим самим створюють підґрунтя для виникнення відповідного приватного права громадян, тобто свого права мати гарантований доступ до інформації у формі відкритих даних, отримання цих даних, здійснення їх аналізу, обробки і використання. Фактично гарантований доступ громадян до відкритих даних (ст. 10-1 Закону), тобто право на доступ до публічних даних екстраполюється в приватне право на використання цих відкритих даних за власним розсудом громадян, тобто у приватних інтересах.

Відповідно до Закону розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах. Дана інформація є дозволеною для її подальшого вільного використання та поширення. Перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимоги до формату і структури таких наборів даних, періодичність їх оновлення визначаються Кабінетом Міністрів України. При цьому, до такого переліку Кабінет Міністрів України обов'язково включає інформацію, доступ до якої у формі відкритих даних передбачено законом.

Створення та забезпечення функціонування єдиного державного веб-порталу відкритих даних здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері електронного урядування. Оскільки Уряд провадить цілеспрямовану політику в напрямку відкриття найбільш важливих

для суспільства наборів даних державних органів, то саме Державне агентство з питань електронного урядування України є державним органом, відповідальним за реалізацію цієї політики. Відкриті дані — це інформація, до якої будь-хто має доступ і яку будь-хто може використовувати і поширювати. Їх використовують як органи влади, так і наукові, дослідницькі, освітні установи, комерційні компанії та громадяни. На основі відкритих даних створюють корисні для бізнесу та суспільства сервіси.

У жовтні 2016 року Україна офіційно приєдналася до Міжнародної хартії відкритих даних, взявши на себе зобов'язання перед міжнародною спільнотою впроваджувати національну політику відкритих даних відповідно до принципів хартії. Хартія являє собою набір принципів і кращих практик для оприлюднення урядових відкритих даних. Вперше Хартія була офіційно схвалена 17 урядами держав, штатів та міст на Всесвітньому саміті Партнерства «Відкритий Уряд» у Мехіко в 2015 році [48]. Станом на кінець 2018 року, Міжнародна хартія відкритих даних впроваджена 62 урядами й підтримана 57 організаціями. Хартія передбачає 6 принципів для оприлюднення відкритих даних:

- відкритість за замовчуванням;
- оперативність і вичерпність;
- доступність та готовність до використання;
- порівнюваність та інтероперабельність (англ. interoperability — здатність до взаємодії);
- для кращого врядування та участі громадськості;
- для інклюзивного розвитку та інновацій.

Відкриті дані мають потужний антикорупційний ефект, сприяють прозорості влади, позитивно впливають на розвиток економіки. 2017 року відкриті дані принесли в економіку України понад 700 млн доларів, або 0,67% ВВП. І при збереженні нинішніх темпів, за прогнозами, до 2025 року ця цифра зросте вдвічі — до понад 1,4 млрд доларів, або 0,92 % ВВП. Нині українські відкриті дані увійшли в європейський інформаційний простір і опубліковані на Європейському порталі відкритих даних europeandataportal.eu.

З огляду на зазначене вище, можна констатувати, що гарантування доступу до відкритих даних та їх використання в громадянському суспільстві його членами є з одного боку обов'язком влади, з іншого — правом громадянина, тобто приватним правом. Обмеження на них має визначатися лише через призму національної безпеки. З огляду на це, а також на те, що питання доступу до інформації, ступінь якого разом із розвитком суспільством постійно змінюється, законодавство держави у зазначеній сфері має своєчасно реагувати на зазначену змінність і постійно вдосконалюватися.

Цілком є зрозумілим, що в сучасних умовах впровадження демократичних змін в Україні, питання наповнення відповідним змістом нині законодавчо визначений набір відкритих даних, потребує постійного аналізу, переосмислення та уточнення. Наприклад, відповідно до положень пункту 1 частини першої статті 15 Закону [48], розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо). Як видно із наведеного, таке питання, як поводження з бюджетними коштами, не має законодавчих обмежень, окрім пов'язаних із національною безпекою.

Однак, як показує практика, наприклад, таке питання, яке нині є дуже гострим і актуальним для українського суспільства, як заробітна плата, і насамперед керівництва державних інституцій (органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших державних органів та відповідних представників держави), як правило, є відповідним «табу» для більшості громадянського суспільства, незважаючи на фіксацію повідомлень про заробітну плату на сайті електронного декларування. Проблемою є те, що механізм завантаження декларацій є, а механізму їх перевірки немає. Склалася ситуація, коли засобами програмного забезпечення, які є в наявності у НАЗК, можна перевірити лише своєчасність подання декларації, наявність методологічних, логічних та арифметичних помилок. А от достовірність і повноту задекларованих відомостей можна було перевірити лише в ручному режимі за окремими запитамі. Одною з

основних причин неефективності перевірки електронних декларацій — відсутність нормативної бази для взаємодії Національного агентства запобігання корупції з іншими структурами, які володіють інформацією, необхідною для перевірки задекларованих показників.

Однак, як свідчать факти, причина такої ситуації не лише у відсутності такого законодавства. Як повідомили «Ні корупції!» у НАЗК, позаминулий рік у Реєстр було подано 1 357 733 декларацій за 2016 рік, станом на 16 березня 2018 року у Реєстр надійшло 595 532 декларації за 2017 рік. При цьому у 2017 році було здійснено повну перевірку 143 декларацій, а у 2018 році перевірили — 77 декларацій. Тому постає питання, яким чином громадянське суспільство зможе проконтролювати грошові витрати державних коштів спрямованих, наприклад, на грошове забезпечення керівників бюджетних інституцій. А підстав для цього є більше ніж потрібно.

Незважаючи на те, що перевірка декларацій покладена на Департамент фінансового контролю та моніторингу способу життя Національного агентства запобігання корупції, продуктивність та ефективність його діяльності бажають бути кращими. Тому, враховуючи ризики для антикорупційної реформи в Україні, низьку якість моніторингу декларацій від НАЗК та пам'ятаючи про міжнародний інтерес до цього питання, презентований в 2018 році ГО «Антикорупційний штаб» посібник з аналізу електронних декларацій посадовців може допомогти залучити більше людей, активістів, студентів, журналістів-розслідувачів та звичайних громадян до процесу моніторингу та перевірки електронних декларацій. Це підтверджується тим фактом, що відповідно до власних перевірок «Антикорупційного штабу», близько 30 декларацій мають ознаки незаконного збагачення та містять недостовірну інформацію. За результатами перевірок і звернень активістів вже відкрито більше 10 кримінальних проваджень. І це здобутки лише однієї ГО.

Ефективність боротьби з корупцією, ефективність функціонування самих державних інституцій була б вищою і більш відкритою та прозорою за умови дійсно відкритого, прозорого оприлюднення грошових доходів і витрат

керівників цих інституцій, які б мали оприлюднюватися на офіційних веб-сайтах цих інституцій.

В чому полягає квінтесенція цієї пропозиції? Головна ідея полягає в тому, що заробітна плата керівництва державної інституції має залежати від результатів їхньої управлінської діяльності, від стану справ на ввіреній їм території, в галузі тощо. Має діяти простий принцип: «Що заробив – те й отримав!».

Наведемо наступний приклад. В своїй декларації за 2017 рік Євген Кравцов, керівник Укрзалізниці, вказав, що за рік отримав заробітну плату лише в розмірі 157 тисяч грн. Протягом 2018-го року зарплата очільника найбільшої державної компанії суттєво змінилася. Так, лише в березні 2018 року керівник залізниці задекларував оплату праці в розмірі 1 мільйон 205 тисяч гривень. В лютому — 2 мільйони 321 тисячу гривень. Що такого вдатного міг накерувати чи змінити у діяльності Укрзалізниці цей керівник, щоб отримувати таку винагороду? А нічого. Хто користується послугами цієї інституції, особливо у приміському сполученні, може підтвердити, що якихось кардинальних позитивних змін у її діяльності не лише не відбулося, а ситуація навіть погіршилась. Так за що ж отримуються такі захмарні винагороди, за які успіхи вони нараховуються?

Така ситуація — це зловживання службовим становищем, корупція в діяльності керівників державних інституцій, тому що об'єктивних підстав стверджувати про наявні успіхи в управлінській діяльності значної кількості керівного складу державних інституцій, як правило, немає.

Тобто, висока грошова винагорода значної кількості керівників державних інституцій не відповідає результатам їхнього напрацювання. А тому є об'єктивна доцільність забезпечити залежність рівня грошового забезпечення керівництва державних інституцій від рівня результативності їхнього управлінського напрацювання, яке щомісячно буде зазначатися в засобах масової інформації, включаючи електронні, і буде доступним громадянам відповідного регіону. Саме громадянське суспільство в умовах демократії має здійснювати контроль за діяльністю керівництва бюджетних структур, оцінювати результати їхньої діяльності, робити у зв'язку з цим відповідні висновки і приймати рішення щодо

подальшої їхньої підтримки на відповідній посаді, а за необхідності — їх змінювати.

З огляду на це, пропонується Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних [42], у розділі «Усі розпорядники інформації» доповнити реченням: Щомісячні дані про заробітну плату керівництва підприємств, установ (закладів) та організацій розпорядника інформації та підпорядкованих йому організацій, що фінансуються з державного чи регіонального або місцевого бюджету.

Таким чином керівники державних інституцій будуть зацікавлені в позитивному результаті своєї діяльності, від якої буде залежати їхня заробітна плата.

Реальна участь громадськості в управлінні державними справами значною мірою залежить від відкритості і прозорості функціонування державних інституцій, від реальної можливості здійснення громадськістю належного контролю за діяльністю керівництва державних інституцій, за оцінюванням рівня результативності їхньої діяльності в залежності від стану справ на ввіреній їм ділянці чи сфері.

Тому пропонується внести зміни в механізм оприлюднення відкритих даних, який би передбачав доступність для громадян відомостей про рівень одержуваного грошового забезпечення керівниками державних установ.

1.3. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування

Питання впровадження принципу транспарентності у діяльності органів місцевого самоврядування займає одне із ключових місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади. Таке значення цьому принципу в сучасній українській практиці публічного адміністрування засноване на глибокій укоріненості принципу транспарентності у розвинутих країнах світу, у його взаємозв'язку із іншими принципами, які визначають основи функціонування органів влади.

Якщо питання доступу до інформації на запит чи звернення до державних органів виконавчої влади становлять пасивну сторону принципу прозорості, 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 громадянськості долучатись до прийнятих рішень [56].

Так, цікаві висновки Європейського проекту «Правова ініціатива відкритості суспільства» («Open Society Justice Initiative»), де експерти виявили, що рівень запитів на інформацію дуже високі 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, Великобританія, Швейцарія, Італія, громадяни не відчують гострої необхідності запитувати інформацію в органів 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 громадянськості органами виконавчої влади на сьогодні є основою механізму отримання громадянами інформації про діяльність державних органів [25]. Це спостереження приводить нас до важливого висновку про те, що на рівні публічного управління можна вирізнити принаймні дві позиції класифікації зусиль щодо прозорості державної влади: уряди першого рівня фокусуються на питаннях доступу до важливої суспільно чи персонально інформації і докладають зусилля щодо того, щоб громадяни мали можливість отримати ці результати від органів влади.

Уряди наступного рівня, 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. Ми визначаємо ці рівні прозорості публічної влади у світі як пасивну (або базову) прозорість та активну (належну) прозорість.

Методологічно та систематично ми можемо припустити, що таких рівнів прозорості публічної адміністрації може бути більше ніж два і наступний рівень мав би називатись проактивною (партисипативна) прозорістю.

Це як теорія поколінь прав людини — якщо у ранніх суспільствах ключовими були природні невід’ємні права, то у більш розвинених суспільствах сталої демократії щоразу піднімається питання ще більшого обсягу прав. У принципі транспарентності, на наш погляд, це є залучення.

Так, у Фінляндії є нормою те, що усі органи публічної влади мають власні веб-сайти: громадяни можуть шукати та отримувати інформацію, надсилати запити, брати участь у голосуванні, подавати заяви та більше взаємодіяти з посадовими особами [27].

Це дає свої ефекти: політика відкритості та можливість електронного доступу до інформації є основною причиною низької корупції у Фінляндії, факти корупційних діянь у країні трапляються скоріше як винятки, ніж як закономірність.

Положення, які стосуються прозорості (Конституція і Закон «Про відкритість діяльності уряду»), використовуються на всіх рівнях державної адміністрації. Згідно з ними проголошується право доступу до всіх державних документів як основне право громадянина, водночас органи державної влади зобов’язуються превентивно забезпечувати інформацією громадськість [10].

Для нас це становить підтвердження згаданої тези про наступний рівень — перехід публічної адміністрації до рівня активної та проактивної прозорості. Цікаво відмітити нову тезу, яка частково лунала у нашій праці з аналізу зарубіжних підходів принципу транспарентності, однак ще не була сформульована чітко. Зміст цього спостереження полягає у тому, що впровадження транспарентності на рівні проактивному дає змогу запобігати корупції у владі, оскільки участь громадськості убезпечує владу від різноманітних корупціогенних факторів, що ховаються у закритості влади.

Так, безпрецедентний рівень взаємодії, що дає Інтернет, має потенціал збільшення масштабу, широти та глибини консультацій органів влади з громадянами та іншими зацікавленими особами під час розробки політики [16]. З цим виникають нові можливості активної прозорості та проактивних зусиль прозорої участі громадськості у здійсненні влади як то 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» з 2000 р. у Польщі здійснено низку заходів: створено інформаційні кіоски з поширення електронної оперативної інформації про послуги адміністрації та вакантні місця в них; створено інформаційний центр цивільної служби, що зробив більш доступною інформацію про діяльність адміністрації, послуги й компетенцію органів державної влади та їх працівників, можливості розвитку цивільної служби; упроваджено в академічному середовищі інформацію про напрями розвитку та проблеми органів державної влади, організацію презентацій і конференцій тощо; розповсюджено практичний довідник, що містить інформацію та пропозиції щодо проблемних питань діяльності адміністрації, набору, навчання кадрів, розвитку комунікацій тощо.

У Швейцарії консультації з громадськістю є фундаментальною характеристикою консультаційної системи. Існують в інші країни, в яких консультації значно обмежені в обсязі, застосуванні на впливі [32].

У Нідерландах була створена незалежна Інтернет-платформа WeEvaluate, на якій кожен громадянин має змогу висловити свою думку про якість і 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» [32].

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 словами експертів Світового банку у цьому напрямі М. Шефера та С. Йільмаза, вивчення бюджетних процесів зумовлює ідентифікацію потреб та створення коаліцій, розуміння розподілу ролей між різними зацікавленими сторонами та державними структурами, спільне вирішення проблем у бюджетному процесі [32].

Такі загальносвітові аналізи здійснюються уже більше десяти років. Зокрема, за дослідженням відкритості бюджету у 2008 р. з 85 оцінених країн лише Франція, Нова Зеландія, Південна Африка, Велика Британія та США досягли значної відкритості та залучення щодо місцевих бюджетів.

Сполучені Штати, наприклад, зробили бюджетну інформацію широкодоступною. Ще 12 країн надають 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. Серед переліку цих низько оцінених країн є як дуже бідні (Камбоджа, Демократична Республіка Конго, Нікарагуа та Киргизія), так і кілька країн із середнім і високим рівнем доходу (наприклад, Китай, Нігерія та Саудівська Аравія [32]).

Інше більш сучасне дослідження «OpenBudgetIndex» у 2017 р. навело класифікацію країн за цим показником і, зокрема, порівняло можливості у двох африканських країнах — Кенії та Південній Африці.

На національному рівні Південна Африка досягає значних показників бюджетної прозорості (89 із балів та 2-е місце у світовому рейтингу); Кенія має менший показник (46 із 100 балів). Якщо називати ці результати відповідно до нашої класифікації рівня транспарентності – то Південна Африка впровадила можливості громад впливати на власні локальні бюджети (це проактивний рівень прозорості), а Кенія на цьому етапі лише оприлюднює результати місцевого бюджетування без достатнього залучення.

В Україні цей підхід останніми роками згадується під назвою громадський бюджет і практикується вже у великій кількості міст та громад, у тому числі невеликих. Водночас ми бачимо, що у впровадженні принципу транспарентності

у сучасному світі наша країна змагається вже не стільки з сталими демократіями, як із африканськими менш стабільними за демократичністю влади країнами [33]. Зазначене відмічає ще одну тенденцію у впровадженні принципу транспарентності у діяльності публічної адміністрації: її вияви мають доволі широке коло форм і методів, що поширені як на загальнодержавному рівні у діяльності центральних органів виконавчої влади, так і на місцевому – передусім у діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, проведення дослідження зарубіжного досвіду публічної адміністрації дало змогу виокремити такі висновкові позиції щодо впровадження принципу транспарентності.

1. Питання провадження принципу транспарентності у діяльності публічної адміністрації займає одне із основних місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади. Незалежно від обсягу завдань, які виконує орган, від його перебування на загальнодержавному чи локальному рівні. Таке значення цьому принципу в сучасній українській практиці публічного адміністрування засноване на глибокій укоріненості принципу транспарентності у розвинутих країнах світу, у його взаємозв'язку із іншими принципами, які визначають основи функціонування органів влади.

2. На впровадження принципу транспарентності публічної адміністрації впливає відповідне законодавче регулювання. За цим критерієм впровадження принципу транспарентності розпочалось із країн, що відомі своєю прогресивністю щодо зв'язків із громадськістю та підконтрольності органів влади: усіх Скандинавських країн та США. 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. минулого століття.

Сьогодні важко простежувати, скандинавська модель чи американський підхід вплинули на різноманітні країни світу щодо впровадження принципу транспарентності публічної влади. На наш погляд, це спільний процес, результати якого більшою чи меншою мірою виявилися як у розвинутих країнах світу, так у

молодих демократіях, які будують свою систему публічного адміністрування на основі кращих підходів, що пропонуються іноземними організаціями та проектами міжнародної технічної та фінансової допомоги.

3. Опрацювання підходів міжнародних організацій до впровадження принципу транспарентності у публічному управлінні чітко нам 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.

Наше бачення прямої конотації принципу транспарентності із принципами і самою концепцією доброго врядування засновується не лише на фігуруванні принципу транспарентності серед принципів доброго врядування. З нашої позиції різні складники цієї концепції становлять у взаємодії принцип транспарентності.

До різних її складових, як ми вже довели раніше, належать участь, відповідальність, підзвітність. З цих самих причин прямо не згадується серед принципів, але відповідає принципу транспарентності засада взаємодії з громадськістю та впливу громадськості на публічне управління. Водночас ми простежуємо ширше значення принципу транспарентності за інші принципи доброго врядування, такі як участь та підзвітність, оскільки вони прямо входять до визначення цього принципу.

Це ставить засаду транспарентності на друге місце за значенням після верховенства права у систему здійснення публічного адміністрування, оскільки обидва ці принципи мають розгалужену систему елементів, що разом формують фундамент ефективного публічного управління. Якщо транспарентність визначає підхід правильної побудови публічного управління, верховенство права через свою сфокусованість на захистові природних прав людини перед державним впливом має і негативну конотацію, щодо захисту деяких прав людини перед вимогами принципу прозорості.

Питання транспарентності також перекликається із колом принципів запобігання корупції. Серед принципів антикорупційної організації практики публічного

управління іноземні автори називають прозорість, залучення а також підзвітність органів влади, що цілком корелюються із засадами транспарентності. Антикорупційні джерела чітко визначають заходи посилення транспарентності як сукупність ознак контролю, підзвітності та прозорості діяльності державного органу взагалі та виконання функцій та процесів, що у сукупності ведуть до зменшення ймовірності корупційних ризиків.

Зрештою обидва ці підходи: транспарентність у сенсі концепції доброго врядування та протидії корупції впроваджуються Світовим банком шляхом непрямого впливу – через створення умов надання кредитів на підтримку та розвиток держав.

4. Первинним елементом положень про транспарентність публічної влади є право на доступ до інформації, що становить суспільний інтерес. Це право сукупно засновується на таких засадах, як 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 із потреб національної безпеки та обороноздатності, специфічні особливості впровадження свободи доступу до публічної інформації були відображені у законодавстві: як наприклад, дозвіл особам отримувати власні дані, що зберігаються урядовими установами та приватними організаціями; оприлюднення повної інформації щодо стану здоров'я та довкілля тощо.

Питання доступу до публічної інформації як однієї із засад транспарентності публічної адміністрації активізує положення удосконалення практики діяльності національної правозахисної інституції. Так, на основі Канадійського досвіду пропонується удосконалення діяльності національного омбудсмана.

На наш погляд, в Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, який відповідальний за контроль доступу до публічної інформації, не вистачає для

чітких інструментів впровадження державної інформаційної політики прозорості. Ми пропонуємо серед функцій омбудсмана визначити таке завдання, для цього в український закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» внести корективи:

— до п.5 ч.1 ст. 13, виклавши її у такій редакції: «5) забезпечувати парламентський контроль за доступом до публічної інформації та захисту від неправомірного використання обмежень в доступі до інформації з причин захисту конфіденційної державної інформації. З цією метою Уповноважений має право на ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах, оскаржувати рішення органів державної влади, місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права щодо неправомірного обмеження в доступі до публічної інформації»;

— додати п.5-1 до ч.1 ст. 13 у такій редакції: «5-1) проводити кожні п'ять років національне дослідження ефективності реалізації права на звернення та доступ до публічної інформації та ініціювати за його результатами удосконалення державної політики та практики діяльності державної влади, органах місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права».

5. 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 зусилля щодо того, щоб громадяни мали можливість отримати ці результати від органів влади. Уряди наступного рівня, забезпечуючи цей елемент прозорості, йдуть далі, додаючи до базового елементу доступу до інформації та ефективної відповіді на запит такий компонент — права на участь через загальну прозору діяльність державних органів. Ми визначаємо ці рівні прозорості публічної влади у світі як пасивну (або базову) прозорість та активну

(належну) прозорість. Методологічно та систематично ми можемо припустити, що таких рівнів прозорості публічної адміністрації може бути більше ніж два і наступний рівень мав би називатись «проактивна (партисипативна) прозорість». Впровадження транспарентності на рівні проактивному дає змогу запобігати корупції у владі, оскільки участь громадськості убезпечує владу від різноманітних корупціогенних факторів, що ховаються у закритості влади.

6. З розвитком інформаційних технологій з'являються нові можливості прозорого демократичного урядування, які поглиблюють базове розуміння проактивної транспарентності. Тому для широкого поширення в здійсненні влади в Україні на основі досвіду, зокрема Польщі та Нідерландів, пропонуються такі інструменти, як дискусійні платформи, спільні робочі групи із залученням активістів з числа населення, проведення фокус-груп при аналізі можливих рішень з того чи іншого питання публічної влади.

1.4. Принципи та методи дослідження

На підставі викладеного вище, перейдемо до визначення принципів та методів дослідження забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування, так, на нашу думку, доцільно визначення прозорості як можливості своєчасного отримання громадянами надійної та релевантної інформації про діяльність державних органів, а відкритості — як гарантії обліку думок громадян при розробці й впровадженні державних рішень [53].

За результатами узагальнення різних трактувань, найбільш доцільним, на нашу думку, є такий варіант розмежування змісту принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування.

По-перше, принцип прозорості як функціональна характеристика органів місцевого самоврядування відображає:

— ступінь обізнаності громадян про діяльність і наміри органів місцевої влади, зокрема хід засідань і прийняті рішення, а також інформацію, якою володіє конкретний орган місцевого самоврядування;

- поінформованість громадян, їхніх об'єднань, на які поширюються чи якимосьчином стосуються рішення та дії органу публічної влади, щодо процедури їх здійснення;
- зрозумілість широкій громадськості обумовленості, змісту і сенсу політичних дій та рішень органів місцевого самоврядування, а також своїх прав і свобод.

Таким чином, прозорість є ознакою зрозумілості, переконливості дій органів місцевого самоврядування та належної обізнаності громадян із обумовленістю і змістом цієї діяльності, без чого взагалі неможливий свідомий та результативний вплив громадськості на цю діяльність.

Прозорість є засадною властивістю місцевої влади, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом доступу до інформації про наміри, дії, процедури прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

Умови, принципи та правила використання прозорості як інструмента демократії повинно бути чітко регламентовано законодавством [38].

По-друге, принцип відкритості як функціональна характеристика органів місцевого самоврядування виявляє:

- ступінь безпосередньої участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування;
- ступінь поінформованості громадян не тільки про діяльність політичних структур, але й про свої права та свободи;
- активність суспільного контролю над діяльністю органів місцевої влади;
- ступінь забезпечення реального впливу громадян та їх об'єднань на зміст публічно-управлінської діяльності через постановку вимог перед органами місцевого самоврядування щодо прийняття певних рішень, вчинення дій або утримання від них;
- забезпечення політичної участі, вільного та конкурентного вибору територіальними громадами певної альтернативи суспільного розвитку.

Отже, відкритість місцевого самоврядування означає готовність і вміння поділитися своєю владою через залучення громадськості до процесу прийняття рішень.

Таким чином, відкритість і прозорість є самостійними атрибутивними характеристиками діяльності органів місцевої влади України, які мають чітке розмежування за своїм змістовим навантаженням та чіткі прояви, зумовлені відповідними правилами цієї діяльності. При цьому відкритість і прозорість є пов'язаними між собою елементами, які доповнюють одне одного з метою забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, відкритість у діяльності органів місцевого самоврядування неможлива без реалізації її прозорості.

Принципи відкритості та прозорості відіграють важливу роль у системі належного демократичного врядування на місцевому рівні. При цьому обидва принципи взаємопов'язані: реалізація прозорості, яку можна розглядати як першу ланку взаємодії територіальної громади з органом місцевого самоврядування, забезпечує доступ громадян та їх об'єднань, а також засобів масової інформації до інформації та документів органів місцевого самоврядування.

Таким чином, прозорість є необхідною передумовою відкритості органу місцевого самоврядування, тобто забезпечення доступу громадськості до процедур прийняття рішень органами місцевого самоврядування та контролю за їх діяльністю.

Концепції сучасної демократичної правової держави передбачають верховенство права, децентралізацію владних повноважень, поділ влади, політичний плюралізм, доступ громадян до участі в державних і суспільних справах, рівність усіх у своїх правах та свободах.

Визнання владою громадян як рівноправних партнерів, а не лише об'єктом політичного маніпулювання, потребує відкритості і прозорості у відносинах інститутів влади та громадянського суспільства.

Процеси розвитку громадянського суспільства та демократії, поза якими неможливе ефективно публічне управління у сучасних умовах, ґрунтуються на досягненні суспільної згоди та громадянського консенсусу, завдяки яким зміцнюється легітимність влади [37].

Таким чином, проведене у першій главі роботи дослідження дозволяє стверджувати, що зміст принципів прозорості та відкритості еволюціонував від широкої концепції відкритості до вузького підходу їх тлумачення в контексті діяльності публічної адміністрації. При цьому співвідношення відповідних понять та обсяг їх тлумачення може змінюватися залежно від сфери застосування та рівня нормативно-правового закріплення.

Окрім цього, проведені порівняння здобутків зарубіжних та українських вчених свідчать про існування істотних розбіжностей у розумінні змісту принципів відкритості та прозорості. Це вказує на те, що пріоритетним завданням вітчизняної доктрини є змістовний перегляд принципів відкритості та прозорості відповідно до рекомендацій європейських науково-дослідних програм, рекомендацій Ради Європи та законодавства ЄС.

Вказані принципи закріплені нормами Європейського права, в яких визначено ключові методи й засоби впровадження цих принципів в діяльності органів публічної влади та сформульовано напрями проведення контролю з боку громадськості на предмет прозорості та відкритості.

Підсумовуючи, вимогу забезпечення реалізації принципів відкритості та прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування, можна розглядати як інструмент, який налаштовує двосторонній зв'язок між публічною владою та громадянським суспільством.

З одного боку, прозорість передбачає доступ до управлінської інформації, зокрема до альтернативних джерел, що набуває законодавчого закріплення як право на доступ до інформації, яким забезпечується ознайомлення громадян із діяльністю органів місцевого самоврядування.

З іншого боку, відкритість передбачає існування зворотного зв'язку між місцевою владою та громадянами шляхом участі громадян у суспільно-

політичному житті, їх контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з метою протистояння тіньовим політичним явищам та корупційним процесам.

РОЗДІЛ 2

ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ

2.1. Загальна характеристика діяльності Запорізької обласної ради

Запорізька обласна рада — представницький орган місцевого самоврядування, який об'єднує 25 громад Запорізької області, представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» й іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Міські та районні ради Запорізької області наведені на рис. 2.1.



Рис. 2.1. Міські та районні ради Запорізької області

Обласна рада складається з депутатів, обирається населенням Запорізької області терміном на п'ять років. Рада обирає постійні і тимчасові комісії. Обласна рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань і засідань її постійних комісій.

17 листопада 2016 року на сайті Запорізької обласної ради у тестовому режимі запрацював розділ «Електронні петиції». Згідно Положенню про порядок розгляду електронної петиції, на збір підписів дається термін — три місяці. Щоб петицію розглянули депутати, вона повинна зібрати не менш як 2000 підписів. Для створення електронної петиції автору треба заповнити спеціальну форму на офіційному сайті Запорізької обласної ради. Електронна петиція буде опублікована протягом двох робочих днів з дня направлення її ініціатором. Розгляд е-петиції здійснюється головою обласної ради, або особою, яка виконує його повноваження (першим заступником, заступниками голови обласної ради). Не пізніше десяти робочих днів з дня опублікування інформації про початок її розгляду — петицію передають на обробку постійній комісії обласної ради [36]. Запорізька обласна рада є виконавчо-розпорядчим органом Запорізького району. Як і кожна місцева державна адміністрація в Україні Запорізька обласна рада діє на певних засадах та має свою внутрішню будову.

До складу Запорізької обласної ради входять: голова, перший заступник, заступник голови, керівник апарату та структурні підрозділи (див. Додаток А).

Голова Запорізької обласної ради – Самардак Григорій Вікторович.

Діяльність першого заступника та заступника голови Запорізької обласної ради полягає у вирішенні поточних питань, що стоять перед Запорізькою обласною радою та у взаємодії із громадськими організаціями та комісіями районних рад. Окрім цього, відповідно до розподілу обов'язків, вони здійснюють керівництво, координацію та контроль за діяльністю структурних підрозділів через які координують роботу районних підприємств, організацій та установ. У складі Запорізької обласної ради діє дванадцять підрозділів (рис. 2.2).

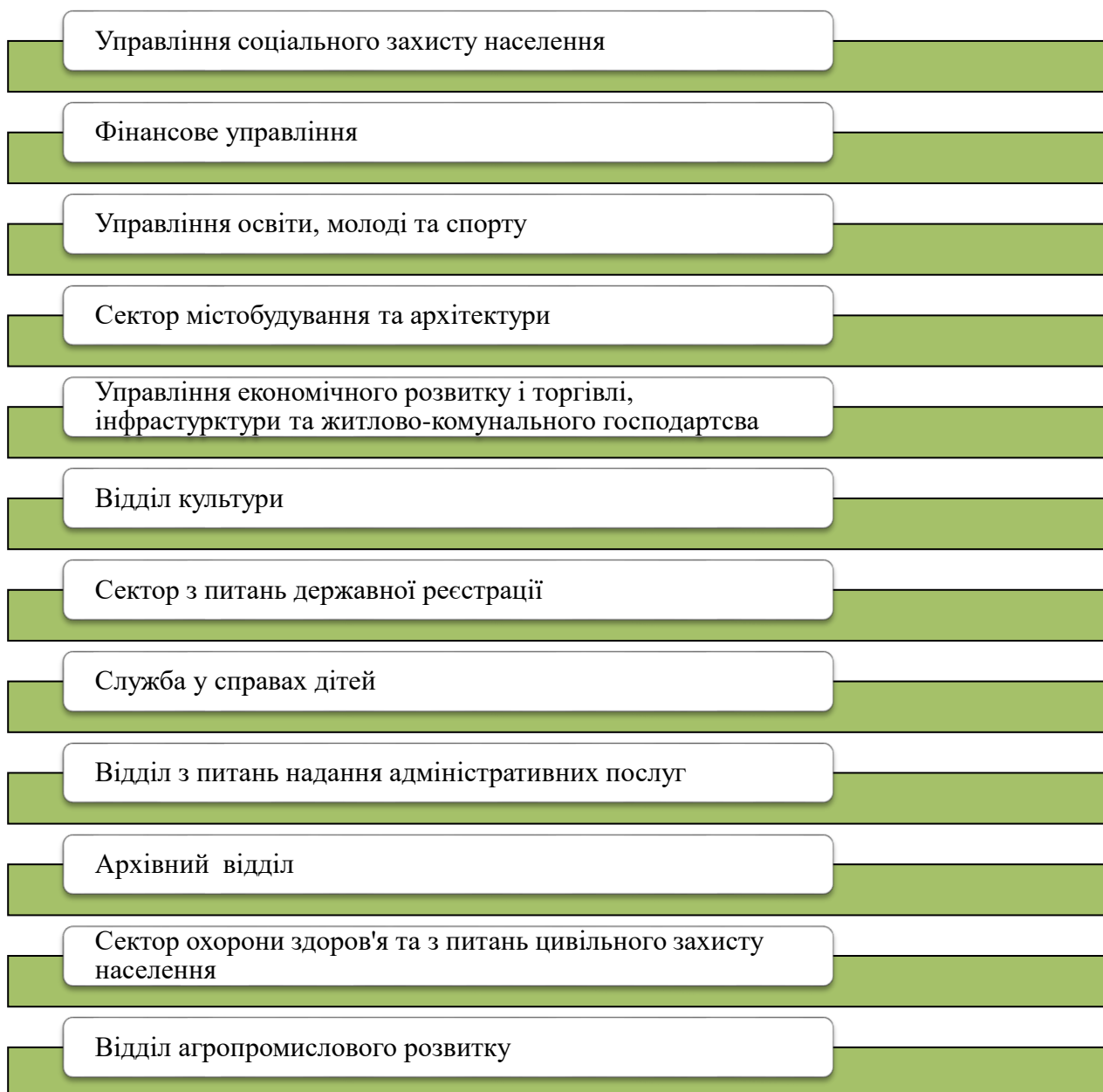


Рис. 2.2. Структурні підрозділи Запорізької обласної ради

Структурні підрозділи здійснюють керівництво окремими галузями та виконують широкий спектр функцій в рамках своєї компетенції.

Керівник апарату Запорізької обласної ради вирішує питання організаційного, правового, кадрового забезпечення діяльності та організовує діяльність роботи апарату. Апарат Запорізької обласної ради, у процесі виконання покладених на нього завдань, взаємодіє із виконавчим апаратом районної ради, структурними підрозділами районної державної адміністрації, виконавчими органами

місцевого самоврядування, а також із підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян. Апарат нараховує п'ять відділів (рис. 2.3).



Рис. 2.3. Апарат Запорізької обласної ради

Тобто, організаційна структура Запорізької обласної ради відноситься до лінійно-функціонального типу. Як вже було зазначено, голова Запорізької обласної ради має заступників, кожен із яких відповідає за закріплені за ним структурні підрозділи. У зв'язку з цим можна сказати, що навантаження

розподілено рівномірно, підрозділи виконують відведені їм функції у певній сфері діяльності.

План заходів щодо виконання у 2018, 2019 роках Комплексної програми «Розвиток місцевого самоврядування в Запорізькій області на 2017-2021 роки» було затверджено головою Запорізької обласної ради.

На реалізацію заходів регіональної програми на 2017-2021 роки рішенням Запорізької обласної ради від 08.12.2016 №310 передбачалось ресурсне забезпечення в сумі 307675,0 тис. грн., зокрема на 2017 — 60645,0 тис. грн, 2018 — 61200,0 тис. грн, 2019 — 61605,0 тис. грн.

За досліджуваний період до ч. VI Програми «Заходи програми та прогнозні розрахунки фінансування» (далі – Прогнозні розрахунки фінансування) рішеннями Запорізької обласної ради вносились зміни щодо обсягів фінансування [20].

Відповідно до Прогнозних розрахунків фінансування заходів програми, з урахуванням змін, обсяг фінансування становив в 2017 — 60645,0 тис. грн, 2018 — 67427,0 тис. грн, 2019 — 73997,0 тис. грн.

Сума затверджених асигнувань та обсяг використаних коштів мали тенденцію до щорічного збільшення.

Протягом досліджуваного періоду Прогнозні показники витрат Програми жодного року не були виконані в повному обсязі (див табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Обсяг видатків обласного бюджету на виконання Комплексної програми

Період	Прогнозні розрахунки фінансування програми, тис.грн	Затверджено рішенням сесії, тис.грн	Касові видатки, тис.грн	Касові видатки /прогнозні розрахунки %	Касові видатки/затверджено рішенням сесії %
2017 рік	60645,00	33471,53	33039,60	54,5	98,7
2018 рік	67427,00	41954,55	37788,94	56,0	90,1
2019 рік	73997,00	57273,06	1457,74	2,0	
Всього	202069,00	132699,14	72286,28		

Проаналізуємо виконання Комплексної програми по розділах:

Розділ 1. Забезпечення формування нормативно-правової бази розвитку місцевого самоврядування та роботи обласної ради

Освоєно протягом 2017 року 65%, в 2018 — 28%, за 1 кв. 2019 року — 0% до прогнозних розрахунків фінансування (рис. 2.4).

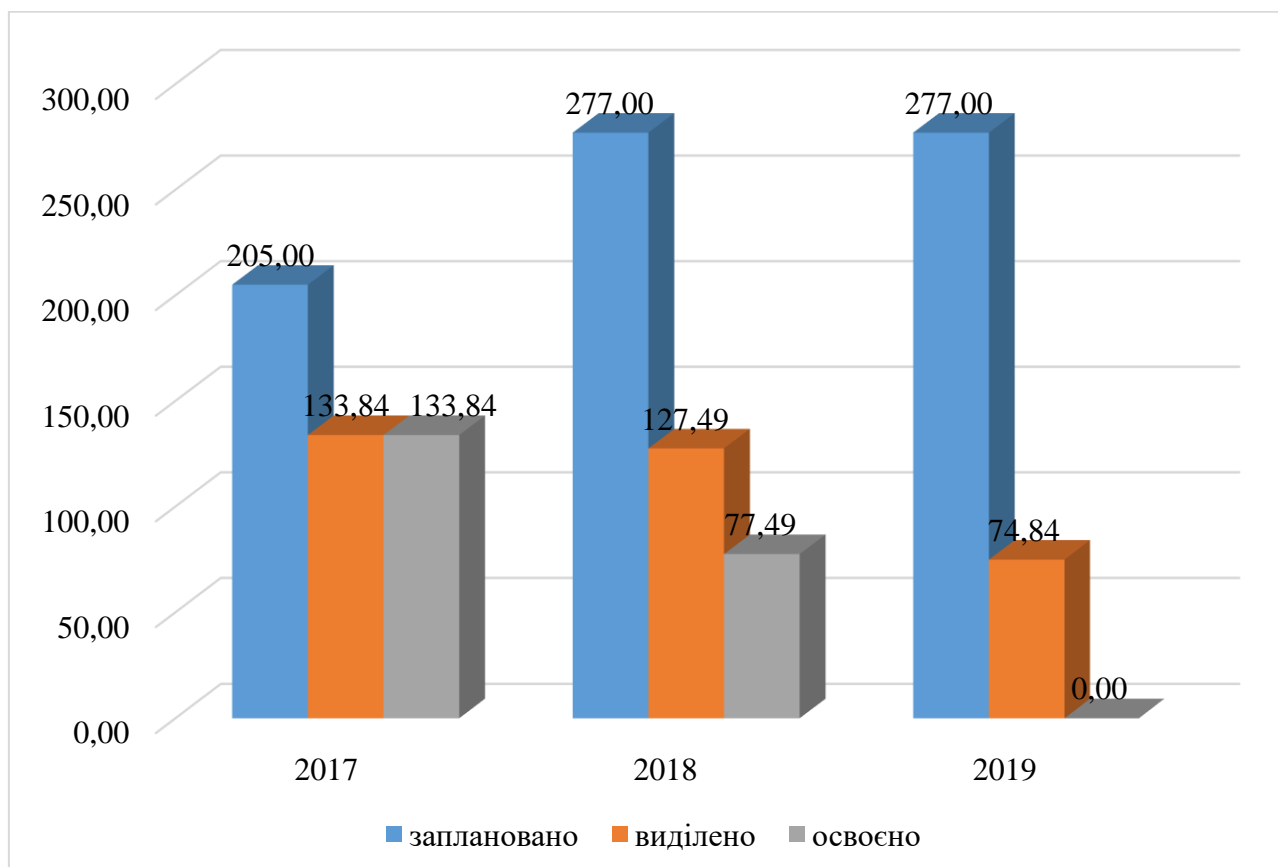


Рис. 2.4. Стан виконання Розділу 1 Комплексної програми

Проведеним аналізом виконання касових видатків до затверджених рішенням сесії бюджетних призначень на відповідний розділ встановлено, що касові видатки виконані в 2017 на рівні 100%, 2018 — 60,8%.

Розділ 2. Підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад

Протягом 2017-2018 років фінансування не виділялося, в 1 кв. 2019 року виділено 3,57 тис. грн. (рис. 2.5).

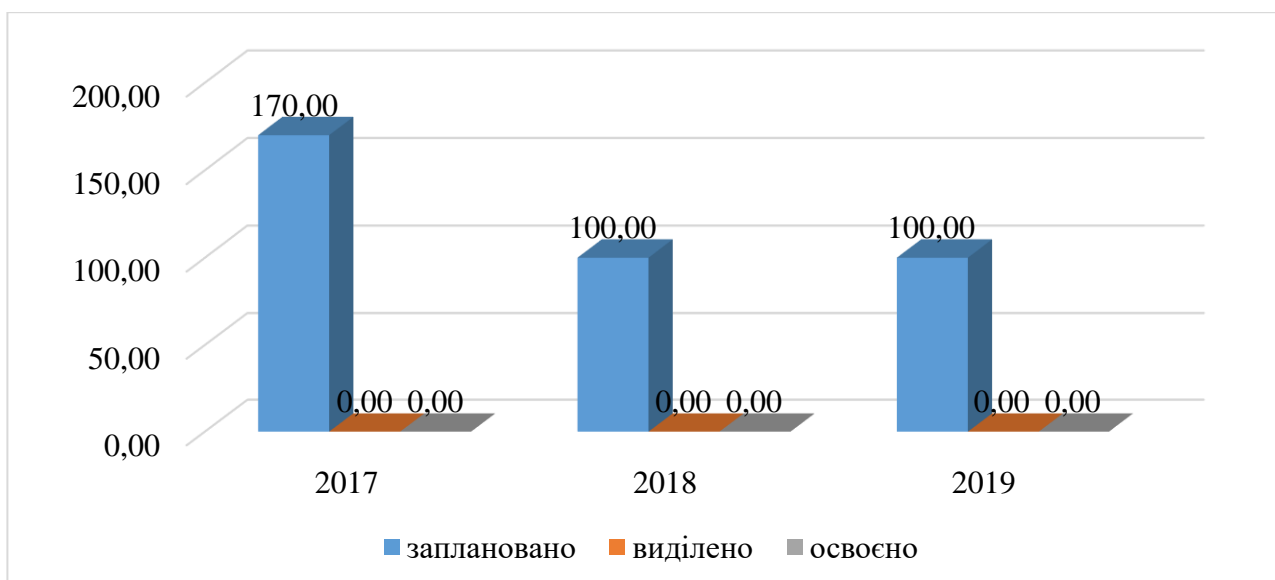


Рис. 2.5. Стан виконання Розділу 2 Комплексної програми

Розділ 3. Налагодження дієвого зв'язку між органами місцевого самоврядування, громадами

Протягом 2017 року фінансування не виділялося, в 2018 році освоєно 76%, за 1 кв. 2019 — 4,5% прогнозних розрахунків фінансування (рис. 2.6).

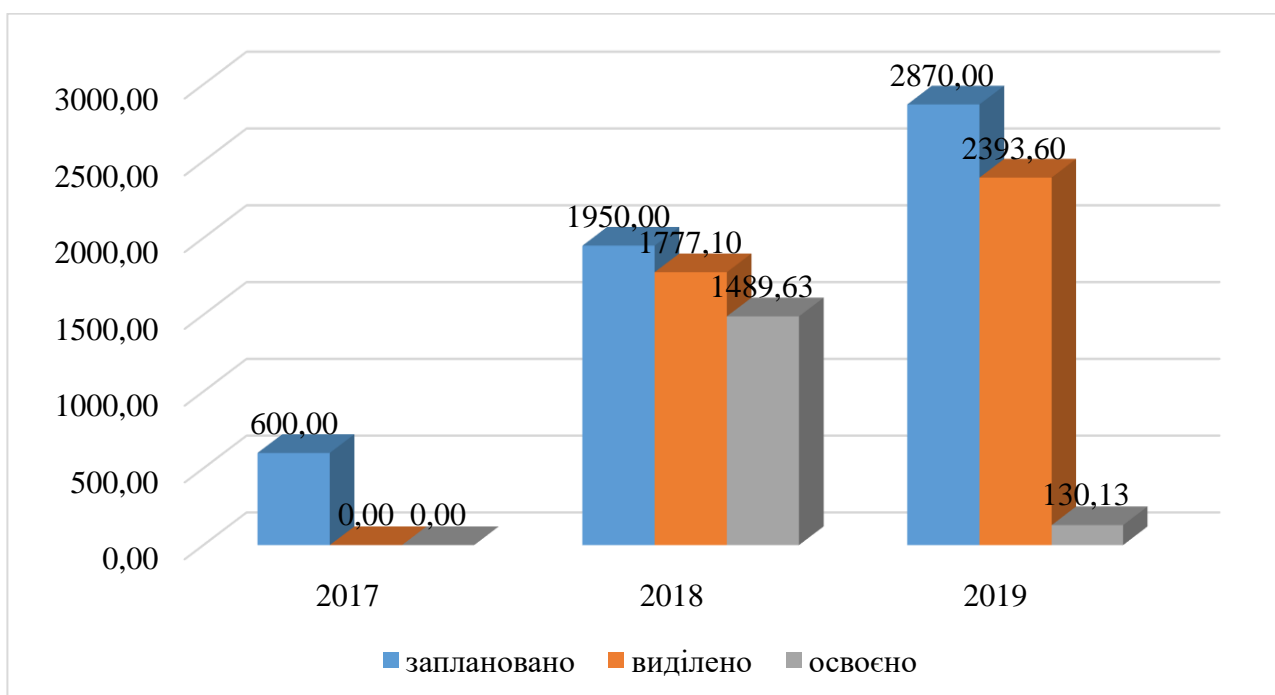


Рис. 2.6. Стан виконання Розділу 3 Комплексної програми

Проведеним аналізом виконання касових видатків до затверджених рішенням сесії бюджетних призначень на відповідний розділ встановлено, що касові видатки в 2018 виконані на рівні 83,8%.

Розділ 4. Розширення місцевого, міжрегіонального та міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування

Освоєно в 2017 році 31 %, в 2018 — 56%, за 1 кв. 2019 — 7,6% прогнозних розрахунків фінансування (рис. 2.7).

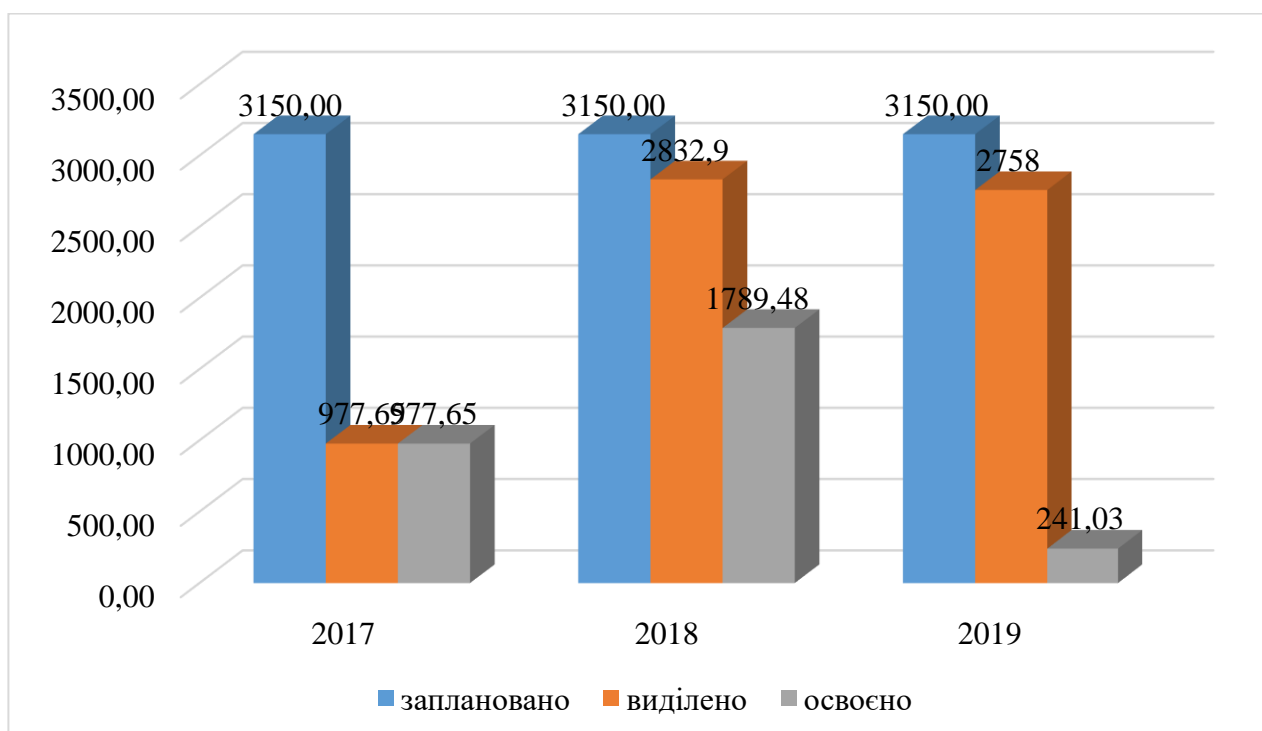


Рис. 2.7. Стан виконання Розділу 4 Комплексної програми

Проведеним аналізом виконання касових видатків до затверджених рішенням сесії бюджетних призначень на відповідний розділ встановлено, що касові видатки виконані в 2017 на рівні 100%, 2018 — 63,2%.

Розділ 5. Заохочення громадської ініціативи з питань місцевого та регіонального розвитку

Освоєно в 2017 році 57%, в 2018 — 56%, за 1 кв. 2019 — 0,8 % прогнозних розрахунків фінансування (рис. 2.8).

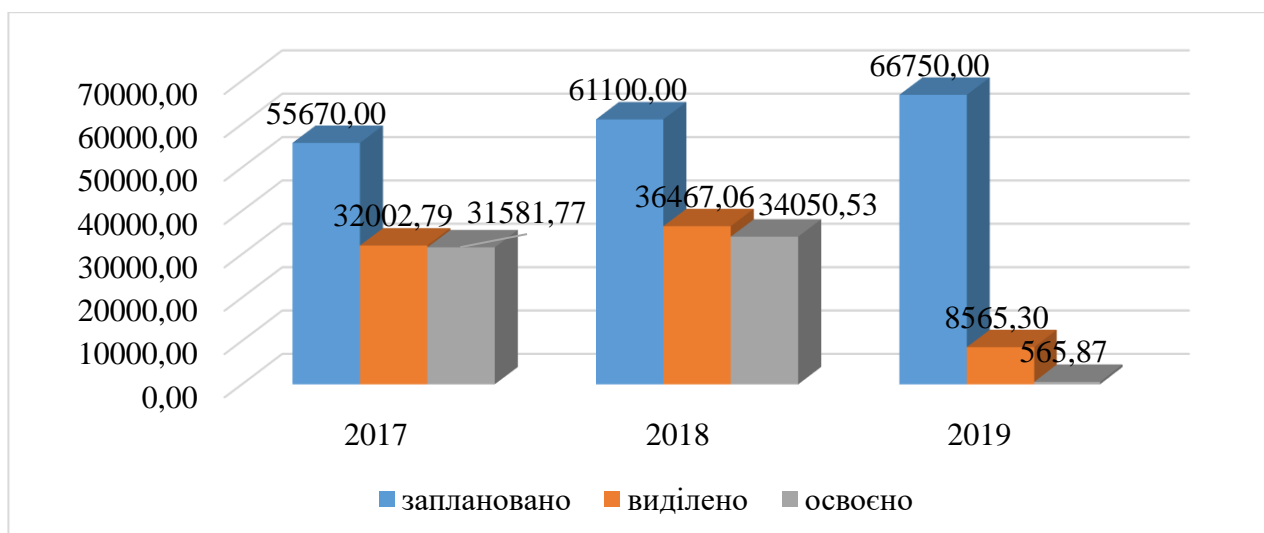


Рис. 2.8. Стан виконання Розділу 5 Комплексної програми

На цей захід планувалось понад 90% загальної суми програми.

Проведеним аналізом виконання касових видатків до затверджених рішенням сесії бюджетних призначень на відповідний розділ встановлено, що касові видатки виконані в 2017 на рівні 98,6%, 2018 — 93,4%.

Розділ 6. Організації громадських та соціальних заходів

Заходи розділу програми освоєно в 2017 році 41%, в 2018 — 44%, за 1 кв. 2019 — 0,4 % прогнозних розрахунків фінансування (рис. 2.9).

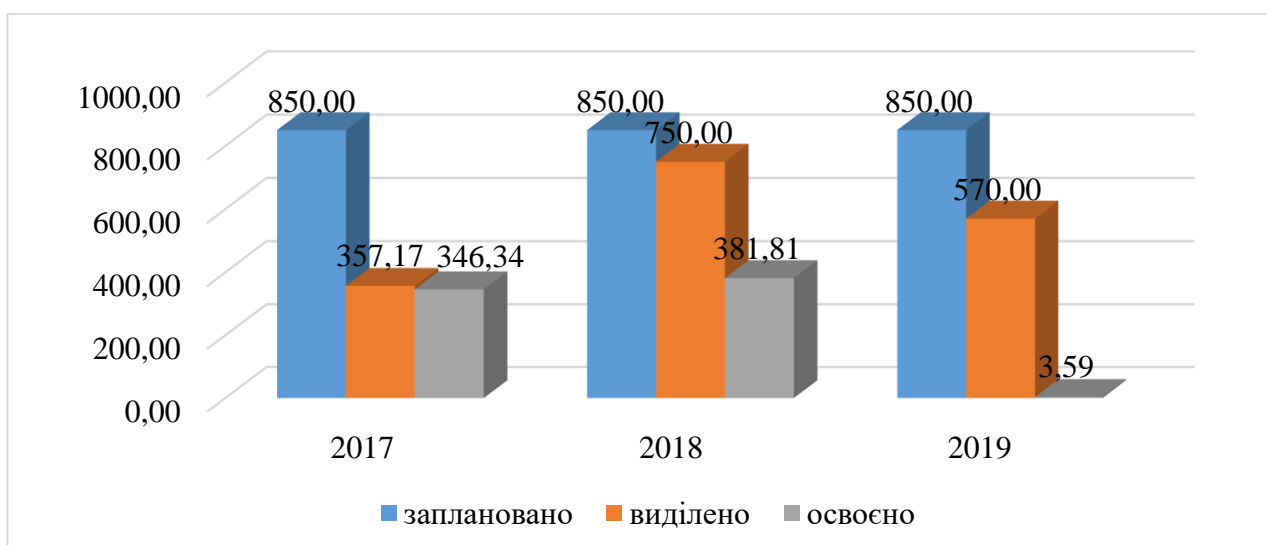


Рис. 2.9. Стан виконання Розділу 6 Комплексної програми

Касові видатки за цим розділом виконано на рівні 96,9% (2017), 50,9% (2018) до виділених бюджетних асигнувань.

Таким чином, проведеним аналізом виконання планових показників Комплексної програми «Розвиток місцевого самоврядування в Запорізькій області на 2017-2021 роки» встановлено, що загальний обсяг видатків на виконання заходів 2017-2019 років виконано на рівні 54,5%, 56%,2% передбачених показників Регіональної програми та 98,7%, 90,07%, 2,55% до виділених асигнувань.

Дослідження показало, що протягом періоду, ресурсне забезпечення регіональної програми, виходячи з можливостей обласного бюджету становило на рівні 55,2%, 62,2%, 77,4% передбачених показників Регіональної програми, відповідно.

Як наслідок, виконання заходів програми від 50% до 90% прогнозних розрахунків свідчить про те, що не досягнуто у повному обсязі очікуваних результатів заходів Програми.

Найбільший фінансовий ресурс було спрямовано на виконання заходів за Розділом 5. «Заохочення громадської ініціативи з питань місцевого та регіонального розвитку», що складає 58 % від загального обсягу фінансування за Програмою та 91,5% від загального обсягу освоєних протягом періоду дослідження коштів.

Перейдемо до розгляду роботи Управління юридичного забезпечення діяльності ради виконавчого апарату Запорізької обласної ради, як місця роботи магістранта. Так, Управлінням юридичного забезпечення діяльності ради виконавчого апарату Запорізької обласної ради за період лише у 2017 році проведено правову експертизу близько 380 проєктів рішень, у 2016 цей показник складав 310 проєктів рішень; 1322 – проєктів розпоряджень голови ради, у 2016 – 1309, а також приблизно 125 проєктів договорів, у 2016 – 93. У 2018-2019 роках цей показник складав уже більше 650 проєктів рішень і 2500 розпоряджень голови обласної ради (рис. 2.10).



Рис. 2.10. Динаміка правової експертизи проектів Управлінням юридичного забезпечення діяльності ради виконавчого апарату Запорізької обласної ради за 2016-2019 роки

За результатами цієї роботи Управлінням підготовлено близько 90 зауважень до проектів рішень ради у 2017 році (у 2016 році – 40), а лише за 2019 рік оформлено більш як 40 зауважень та пропозицій до нормативних документів обласної ради. Завдяки послідовній і виваженій позиції Управління, результатом участі у судових справах, стороною в яких виступає обласна рада, не допущено протиправне позбавлення прав комунальної власності, незаконного вибуття майна закладу оздоровлення дітей згідно проведеного у 2015 році аукціону з продажу майна (справа №908/321/16), а також забезпечено вирішення спірного питання, що тягло за собою вилучення земельної ділянки на узбережжі Азовського моря, у Великій Палаті Верховного Суду, яким скасовано рішення судів попередніх інстанцій та задоволено касаційну скаргу обласної ради (справа №826/9220/16). Загалом управлінням забезпечується постійна участь у більш як 65 судових справах, стороною у яких є орган місцевого самоврядування.

Приведення у відповідність чинному законодавству та вимогам діяльності ради діючих нормативно-правових документів, регламентів, які обумовлюють роботу органу місцевого самоврядування та спрямовують діяльність територіальних

громад Запорізької області стало пріоритетним напрямком, обраним управлінням.

Лише у 2017 році обласною радою прийнято низку регуляторних, нормативно-правових актів, які безпосередньо розроблені управлінням, або створення яких здійснювалось за безпосередньої його участі:

— «Про нормативно-правові документи з питань орендних відносин для об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст Запорізької області» (переглянуто акт 2011 року);

— «Про нормативно-правові документи з питань розпорядження майном, що є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст Запорізької області» (переглянуто акт 2008 року);

— «Про Порядок складання та затвердження фінансових планів комунальних підприємств, що є об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст Запорізької області».

У 2018 році обласною радою впроваджено процедури конкурсного відбору керівників закладів охорони здоров'я та загальної середньої освіти шляхом прийняття відповідних порядків, а в червні 2019 уже надано старт регуляторній процедурі з прийняття нормативного документу з питань приватизації комунального майна, що є новаційним. Рішенням обласної ради від 24.10.2019 №9 «Про нормативно-правові документи з питань приватизації майна, що є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст Запорізької області» відповідний порядок затверджено.

Ефективна, законна робота й налагоджування прозорих стосунків із потенційними орендарями комунального майна, яку проводить Запорізька обласна рада — сьогоднішні пріоритети в діяльності ради. Ілюстрацією запропонованих новацій стало прийняття нового порядку проведення конкурсів на право оренди — відкритих аукціонів, що суттєво збільшило надходження орендної плати до обласного бюджету. Приміром, якщо у 2016 році до обласного бюджету надійшло 2 937 671 грн., у 2017 – 4 855 990 грн., то у 2018 – 5 416 610 грн., а у 2019 році – 5 555 800 грн. (рис. 2.11).

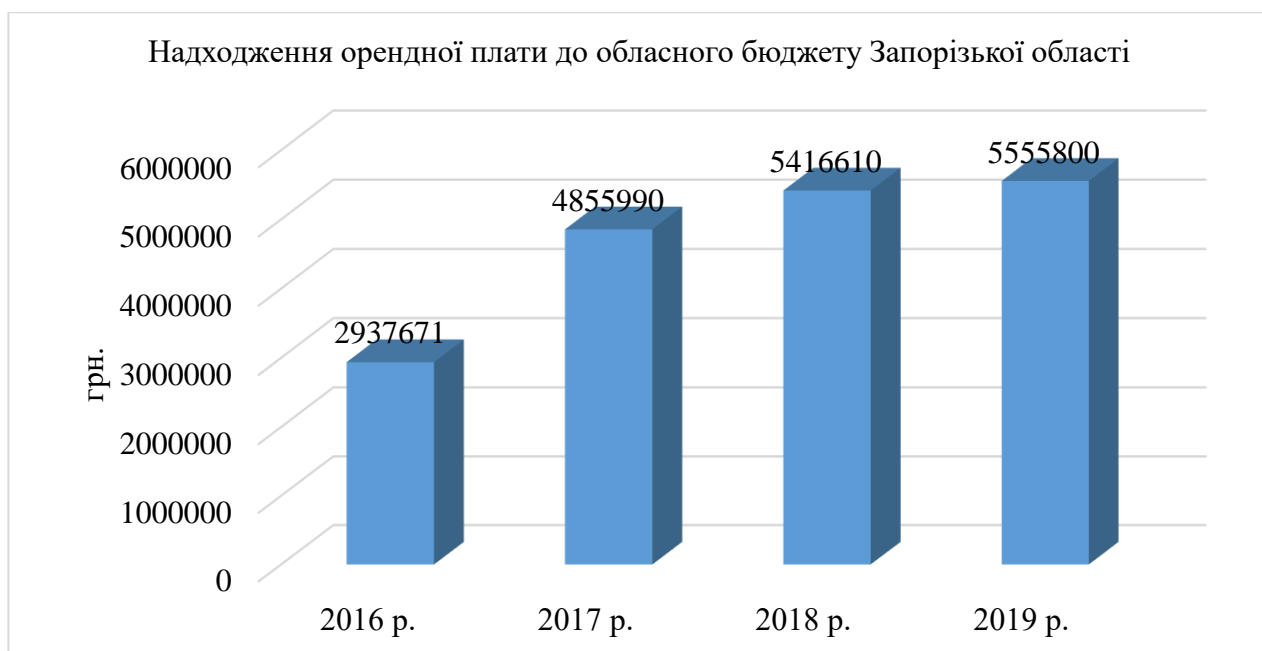


Рис. 2.11. Динаміка надходження орендної плати до обласного бюджету Запорізької області за 2016-2019 роки, грн.

Також, відчутна динаміка по проведеним конкурсам на право укладання договорів оренди – у 2016 році їх було проведено вдвічі більше ніж у 2015, а лише за 3 місяці 2017 рік майже як за весь 2015 рік.

Таким чином, впровадження відкритого аукціону при проведенні конкурсів на укладання договорів оренди надало змогу не лише залучити якомога більше суб'єктів, які матимуть намір орендувати комунальне майно, але й забезпечило значні надходження орендних платежів до бюджету.

За період із травня 2016 по жовтень 2019 в стані припинення перебувало 14 юридичних осіб, за цей період управлінням вжито заходи щодо завершення процедури припинення 8 підприємств та установ.

Із листопада 2019 по квітень 2020 до цього переліку доповнено ще 55 комунальні установи обласної ради, рішення про припинення шляхом приєднання 52 з яких ухвалено радою на реалізацію «медичної реформи».

Процес ліквідації однієї з установ завершено в лютому 2020 року, тобто в мінімально обмежені строки.

Крім того, на реалізацію «медичної реформи», впроваджуваної в області на третинному рівні забезпечено створення 18 комунальних некомерційних підприємств у результаті перетворення відповідних закладів охорони здоров'я, опрацьовано та впроваджено механізми про припинення 32 установ охорони здоров'я шляхом приєднання до 14 установ галузі охорони здоров'я.

Лише за 4 місяці 2020 року забезпечено проведення державної реєстрації прав користування більш як 40 земельних ділянок, які закріплено за об'єктами спільної власності територіальних громад, сіл, селищ, міст області, (первинна реєстрація прав, переоформлення прав іншого речового права), вирішено питання передачі відповідних ділянок правонаступникам припинених закладів охорони здоров'я, а упродовж 2017-2019 років управлінням забезпечено проведення державної реєстрації права власності та іншого речового права на 69 земельних ділянок, які перебувають у користуванні комунальних підприємств, установ і закладів Запорізької обласної ради

Ведеться плідна робота з орендарями водних об'єктів місцевого значення, договори з якими було укладено ще до 01.07.2013 року, стосовно своєчасності сплати орендних платежів.

За підсумками 2018 року надходження до обласного бюджету від сплати орендної плати за користування водними об'єктами місцевого значення склали 437 112,33 грн., а лише за перше півріччя 2019 р. – 116 389,95 грн.

Вагомим досягненням роботи Управління юридичного забезпечення діяльності ради виконавчого апарату Запорізької обласної ради 2018 та 2019 років стало вирішення питання управління частками у статутних капіталах товариств які належать територіальним громадам сіл, селищ, міст Запорізької області. Форма реалізації Запорізькою обласною радою свого корпоративного права у товариствах виявилася недієвою, у зв'язку з чим, була розпочата робота, спрямована на впорядкування вказаних правовідносин. Як результат, приведення важелів управління комунальним майном у руки одного господаря – Запорізької обласної ради та врегулювання питання отримання частки вартості майна до обласного бюджету щодо іншого.

2.2. Оцінка рівня довіри до Запорізької обласної ради

Створення відкритої влади нині є важливим завданням для багатьох країн, але кожна країна досягає цієї мети задля різних цілей: боротьби з корупцією та вдосконалення підзвітності, для посилення взаємодії та партнерства уряду з організаціями громадянського суспільства, щоб зробити владу доступнішою і зрозумілішою для громадян з метою покращення надання послуг.

Прозорість дій влади є головною запорукою здійснення ефективної політики, уможливлення громадського контролю і зміцнення довіри до себе з боку людей. Якщо головним завданням України є інтеграція до Європейського Союзу, то головним завданням органів державної влади має стати інтеграція в побудований на засадах відкритості і прозорості європейський адміністративний простір [12]. Стабільно низький рівень довіри громадян до органів державної влади в останні роки свідчить не тільки про те, що їх діяльність є недостатньо ефективною, що рівень корупції залишається надзвичайно високим, але ще й про недостатню відкритість української влади. Так, згідно з даними соціопитувань переважна більшість опитаних так чи інакше цікавляться діяльністю Запорізької обласної ради (рис. 2.12): біля 9% дуже цікавляться цією темою і ще 50% трохи цікавляться нею. Зовсім не цікавиться діяльністю цих органів публічної влади кожен третій (32%).

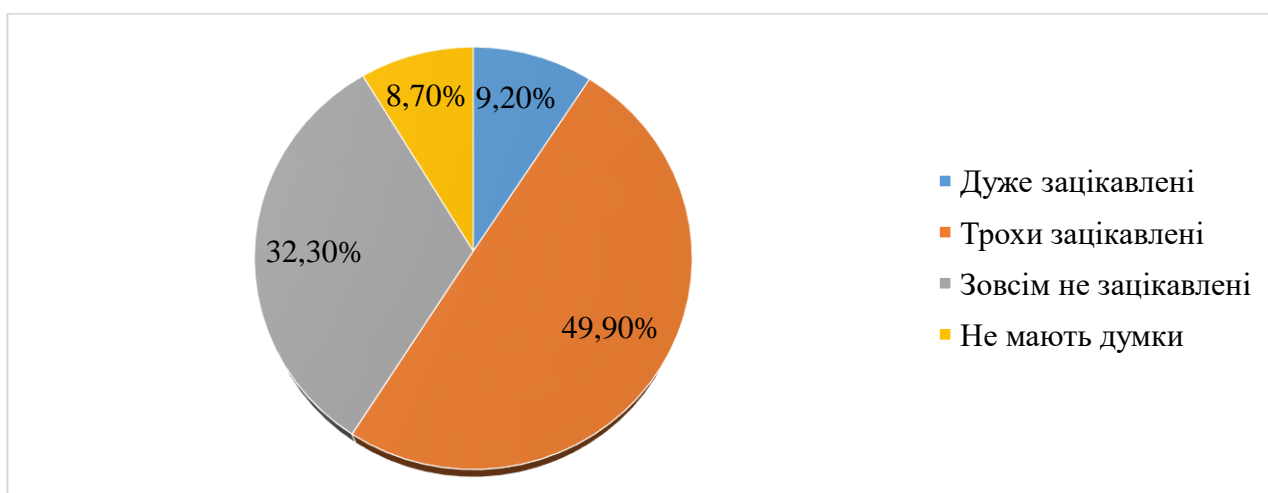


Рис. 2.12. Зацікавленість діяльністю Запорізької обласної ради, %

З іншого боку, абсолютна більшість мешканців вважає, що знає про діяльність Запорізької обласної ради недостатньо — і лише 6% притримуються протилежної думки. При цьому 37% повідомили, що не знають про це практично нічого, а 47% — що дещо знають, але недостатньо (рис. 2.13).

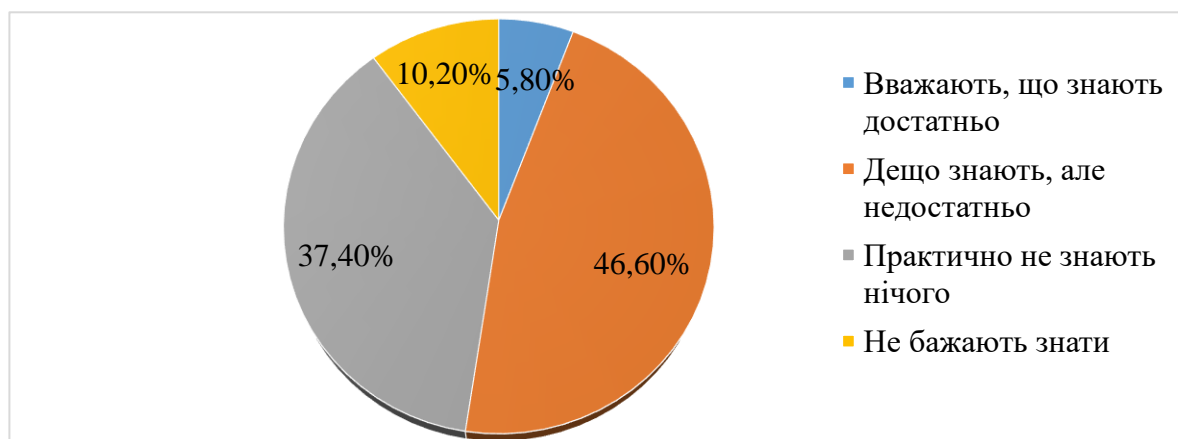


Рис. 2.13. Обізнаність про діяльність Запорізької обласної ради, %

Серед джерел інформації про діяльність Запорізької обласної ради респонденти виокремили передовсім телебачення (37% опитаних) і пресу (31%), а також особисті контакти з друзями, знайомими й сусідами (36%). Помітно менше громадян знаходять таку інформацію на радіо (16%) і в інтернетовій мережі (15%) (рис. 2.14).

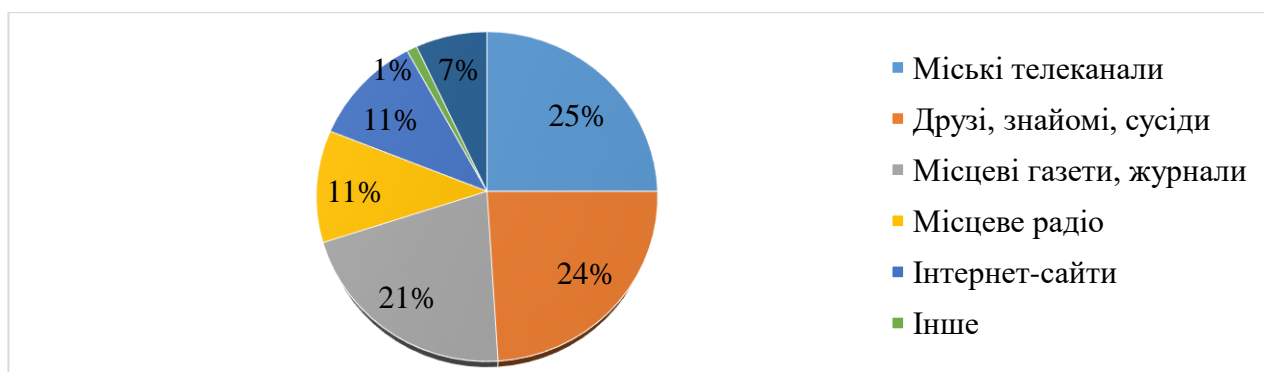


Рис. 2.14. Джерела поінформованості про діяльність Запорізької обласної ради, %

При цьому загальний рівень користування інтернетом досить високий: ним користуються 62% жителів міст, у тому числі 40% — щодня (рис. 2.15).

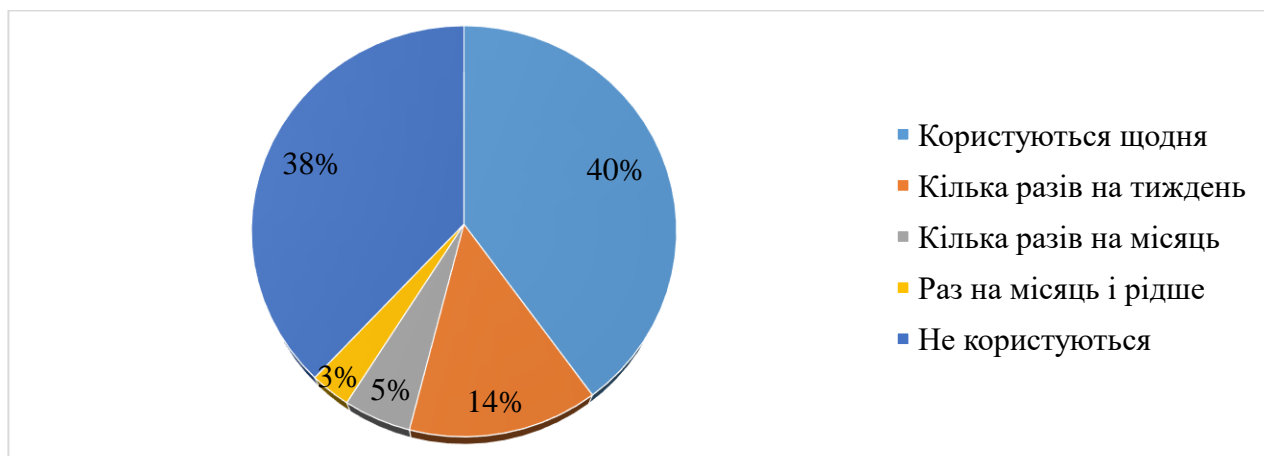


Рис. 2.15. Користування громадян інтернетом, %

Водночас результативність користування інтернетом у розрізі отримання корисної інформації залишається низькою. Хоча 45% користувачів інтернету відвідують сайти місцевих органів влади (рис. 2.16), однак лише 34% завжди або в більшості випадків знаходять там потрібну їм інформацію, у той час як 27% отримують таку інформацію рідко, а ще 39% — практично ніколи (рис. 2.17).

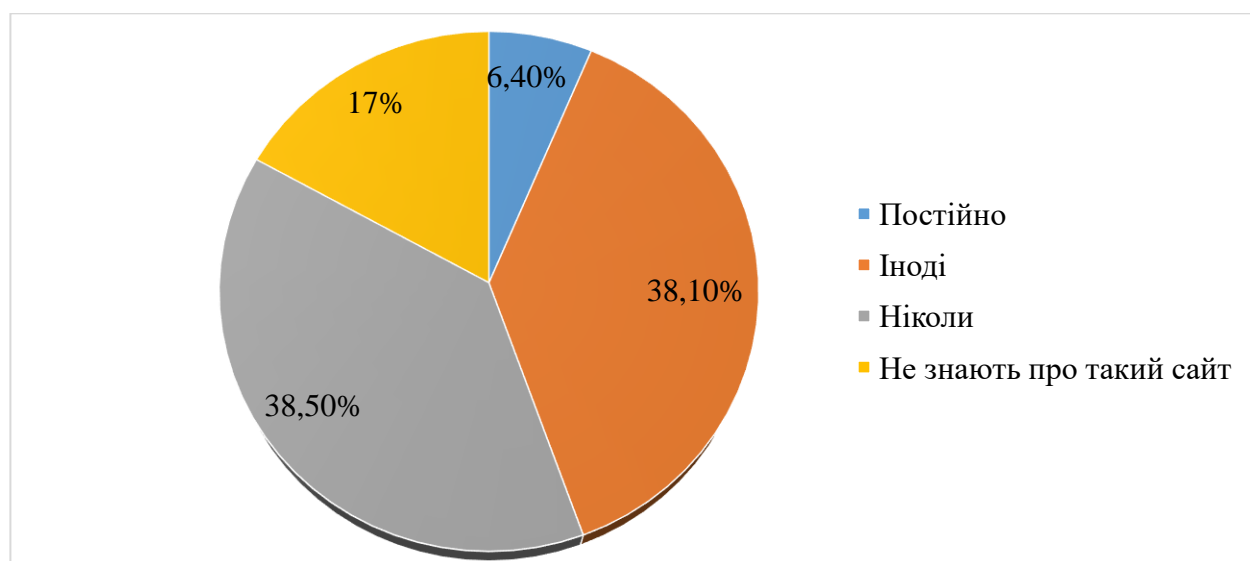


Рис. 2.16. Відвідування сайту Запорізької обласної ради, %

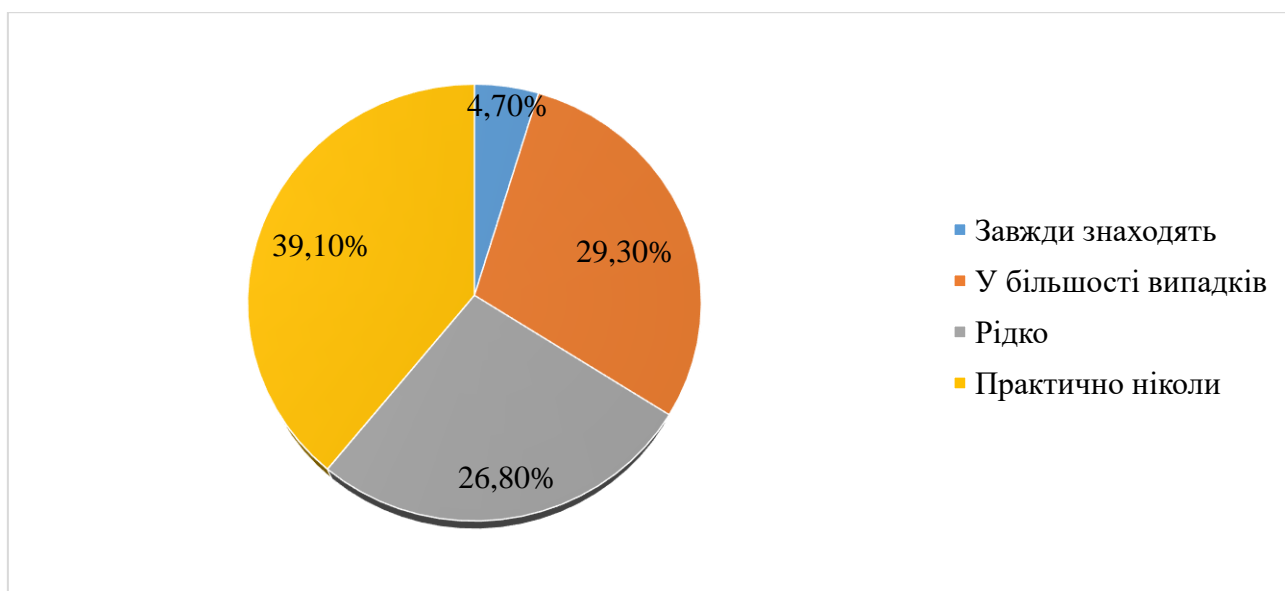


Рис. 2.17. Результативність відвідування сайту Запорізької обласної ради із знаходження необхідної інформації, % тих, хто користується Інтернетом

Таким чином, наочними виглядають проблеми комунікації Запорізької обласної ради з власним населенням. У той час, як більшість мешканців бодай трохи цікавляться діяльністю Запорізької обласної ради, остання нездатна надавати їм усю необхідну інформацію.

Показово, що найзручніший канал комунікації між владою й населенням – інтернет – наразі виконує свою функцію донесення корисної інформації до мешканців міст недостатньо, що вказує на очевидні прогалини в інформаційній політиці Запорізької обласної ради.

З іншого боку, традиційно низький рівень довіри українців до політичних інститутів практично не залежить від конкретних політичних сил, які їх представляють.

Відповідно, як центральні, так і місцеві органи влади мають здійснити великий обсяг роботи, щоб позбутися вкоріненого негативного іміджу, котрий вони мають у власних громадян.

2.3. Дослідження системи реалізації принципів прозорості та відкритості у діяльності Запорізької обласної ради

Відкритість і прозорість органів державної влади є важливими чинниками демократичного устрою держави, оскільки саме їх реалізація забезпечує реальний, об'єктивний та дієвий вплив суспільства на органи державної влади. Розвиток цих принципів сприяє підвищенню ступеня достовірності, оперативності та повноти інформації щодо управлінських рішень, які зачіпають права та інтереси об'єктів державного управління. Дієва та ефективна реалізація цих принципів органами державного управління здатна не тільки нівелювати напругу в суспільстві, пов'язану з неадекватними діями влади, найбільш повно та якісно враховувати потреби різних соціальних груп, у тому числі й структурованих у громадські угруповання, але і суттєво підвищити ефективність влади та управління за рахунок залучення громадськості до опрацювання управлінських рішень на різних стадіях їх підготовки й прийняття [30].

Створення відкритої влади нині є важливим завданням для багатьох країн, але кожна країна досягає цієї мети задля різних цілей: боротьби з корупцією та вдосконалення підзвітності, посилення взаємодії та партнерства уряду з організаціями громадянського суспільства, щоб зробити владу доступнішою і зрозумілішою для громадян з метою покращення надання послуг.

Прозорість дій влади є головною запорукою здійснення ефективної політики, уможливлення громадського контролю і зміцнення довіри до себе з боку людей. Якщо головним завданням України є інтеграція до Європейського Союзу, то головним завданням органів державної влади має стати інтеграція в побудований на засадах відкритості і прозорості європейський адміністративний простір [21]. Законодавчі норми щодо забезпечення права громадян України на доступ до інформації про діяльність органів державної влади України встановлені Конституцією України [24], Законами України «Про інформацію» [8], «Про звернення громадян», «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про засади

державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та інші. Перелік відомостей, що складають державну таємницю, визначається Законом України «Про державну таємницю» та «Зводом відомостей, що становлять державну таємницю» [41]. Стабільно низький рівень довіри громадян до органів державної влади останні роки свідчить не тільки про те, що їх діяльність є недостатньо ефективною, що рівень корупції залишається надзвичайно високим, але ще й про недостатню відкритість української влади. Так, згідно з даними соціопитувань, проведених Українським інститутом соціальних досліджень імені О. Яременка спільно з Центром «Соціальний моніторинг», станом на кінець 2019 року найвищим рівень громадської довіри був до волонтерів (74%), громадських об'єднань (61%) та Збройних сил України (61%). Найменше ж люди довіряють вітчизняній судовій системі (12%). Крім того, українці більш схильні довіряти місцевій, а не державній владі, а також органам місцевого самоуправління. Було проаналізовано рівень довіри до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні (рис. 2.18) [55].

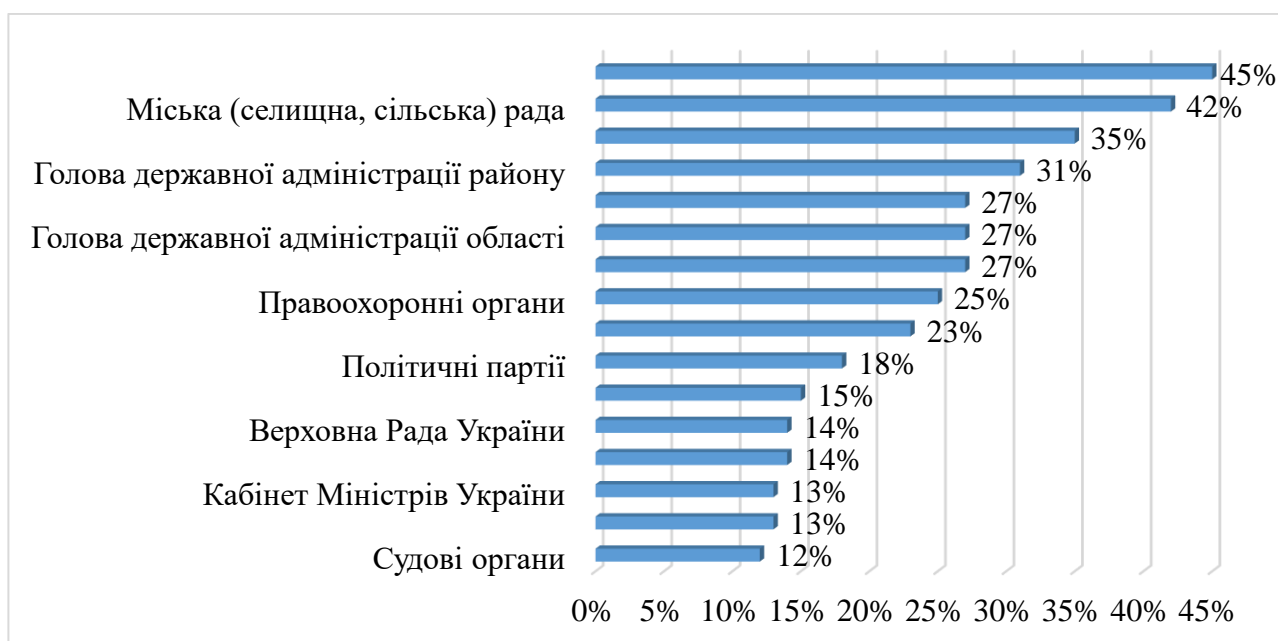


Рис. 2.18. Рівень довіри до органів державної влади станом на кінець 2019 р., %

На сьогодні в Україні є низка механізмів, визначених нормативно-правовими актами, завдяки яким Запорізька обласна рада може і має забезпечувати відкритість та прозорість своєї діяльності та залучення громадськості до активної взаємодії (рис. 2.19).

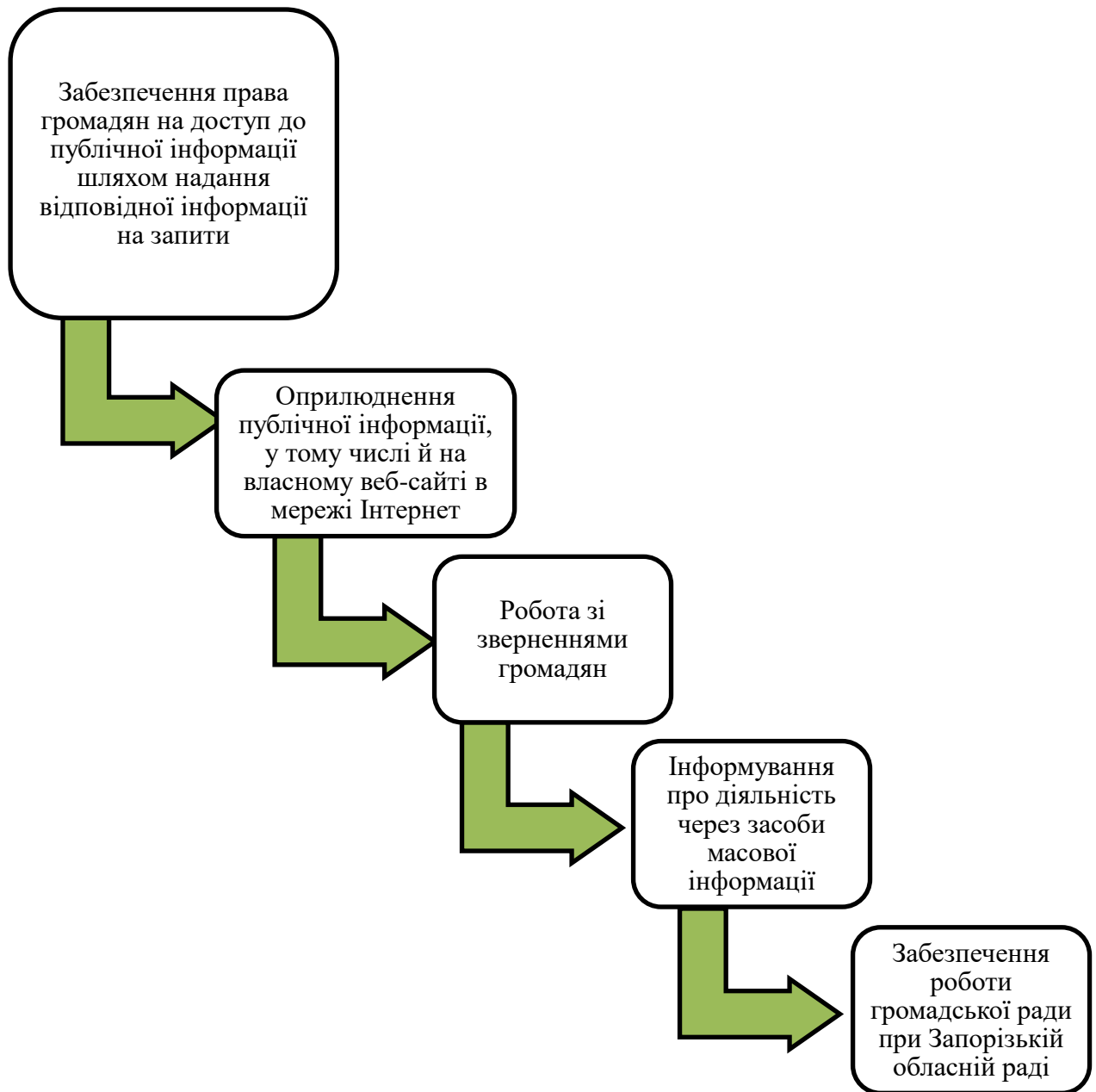


Рис. 2.19. Забезпечення Запорізькою обласною радою відкритості та прозорості своєї діяльності

Слід зауважити, що з перелічених вище механізмів дієвим є лише періодичне інформування про діяльність через ЗМІ та робота зі зверненнями громадян, Інші механізми забезпечення відкритості Запорізької обласної ради є ще менш ефективними. Так, станом на сьогодні залишається несформованою та фактично не діє громадська рада при Запорізькій обласній раді. Але слід зазначити, що навіть у попередні періоди її існування залишалося лише «на папері», і її робота не була ефективною. Не налагоджена належним чином робота Гарячої лінії Запорізької обласної ради (немає положення про Гарячу лінію).

Крім недостатньої поінформованості суспільства про діяльність установи, цьому також сприяють і такі негативні чинники, як допущення працівниками Запорізької обласної ради корупційних проявів при виконанні своїх посадових обов'язків, несформована корпоративна (організаційна) культура установи і, як наслідок, - нерозуміння більшістю посадових осіб своєї місії, незацікавленість у максимальному та позитивному сприянні у вирішенні проблем, з якими звертаються до Запорізької обласної ради громадяни, формальний підхід до опрацювання звернень громадян, внаслідок чого у громадян може складатися враження, що Запорізька обласна рада не задовольняє потреби суспільства і є неефективною.

Проблемним питанням для налагодження комунікацій, наслідком якої мала би стати більша відкритість та прозорість діяльності Запорізької обласної ради, є відсутність інформаційного супроводу як, власне, Запорізькою обласною радою, так і іншими державними органами, про свою діяльність, повноваження, напрями та особливості діяльності, для охоплення більш широкого кола мешканців області та інформування їх про те, з якими проблемними питаннями та куди слід звертатися. Для оцінки організаційної культури Запорізької обласної ради був запропонований опитувальник Куїнна та Камерона — OCAI, який призначений для оцінки шести ключових вимірювань організаційної культури організації. Зміст шести питань наступний:

- 1) найважливіші характеристики організації;
- 2) загальний стан лідерства в організації;

- 3) стиль менеджменту в організації (управління людськими ресурсами);
- 4) поєднуюча сутність організації;
- 5) стратегічні цілі організації;
- 6) критерії успіху організації.

Результати проведеного опитування наведені в табл. 2.2.

Таблиця 2.2

Результати опитування державних службовців Запорізької обласної ради щодо оцінки організаційної культури

Відповіді за стовпцем «Поточний стан»			Відповіді за стовпцем «Бажаний стан»		
Альтернатива	Сума балів	Середній бал	Альтернатива	Сума балів	Середній бал
А - кланова	830	138,33	А - кланова	2990	498,33
В - адхократична	910	151,67	В - адхократична	2700	450
С - ринкова	2360	393,33	С - ринкова	1330	221,67
Д - ієрархична (бюрократична)	4300	716,67	Д - ієрархична (бюрократична)	1380	230

На підставі отриманих даних було побудовано профілі організаційної культури: «Поточний стан» та «Бажаний стан» (рис. 2.20).

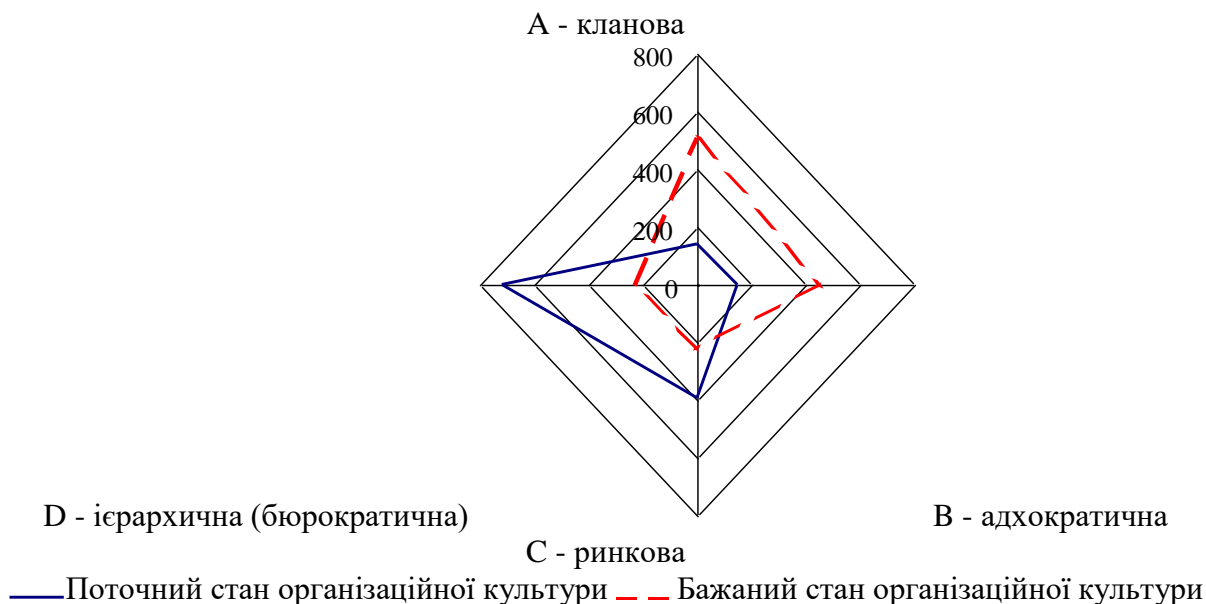


Рис. 2.20. Профіль організаційної культури Запорізької обласної ради

Отримані результати оцінки організаційної культури працівниками Запорізької обласної ради керівнику слід враховувати в подальшому при виборі напрямку

формування організаційної культури, яка є найбільш привабливою та прийнятною для працівників.

При цьому слід також враховувати, що серед домінуючих типів організаційної культури, обраних працівниками Запорізької обласної ради як бажані, разом із клановим типом обрано і адхократичну організаційну культуру, якій притаманні: особиста ініціатива, заохочення свободи, ініціативності, креативності та інноваційності.

Працівники заохочуються отримувати задоволення від своєї роботи, розвивати себе, займатися новими і цікавими видами та напрямками діяльності і прагнути до самоактуалізації. Але у чистому вигляді в органах державної влади такий тип культури застосовуватися не може.

Розуміння цих особливостей дозволить керівнику обрати саме той тип організаційної культури, який допоможе створити максимально комфортний клімат в колективі Запорізької обласної ради, надасть можливість забезпечити особистісне зростання персоналу, підвищення рівня компетентності, зробити мотиваційні та стимулюючі підходи прозорими та зрозумілими, та, відповідно, значно підвищити ефективність управління колективом й ефективність роботи всієї установи.

Отже, від найбільш відповідної обраної організаційної культури залежить те, в якому напрямку розвиватиметься людина, весь колектив і організація в цілому.

Проаналізувавши у другому розділі роботи ефективність механізмів забезпечення відкритості і прозорості у діяльності Запорізької обласної ради, який свідчить про недостатньо ефективну роботу у цьому напрямку, можна визначити такі основні першочергові кроки щодо їх покращення:

1. Вжити невідкладних заходів щодо забезпечення більш ефективного функціонування офіційного веб-сайту Запорізької обласної ради.
2. Запровадити та оприлюднити через місцеві ЗМІ, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування єдиний алгоритм дій громадян у випадках виявлення ними порушень у роботі Запорізької обласної ради.

3. З урахуванням проведеної оцінки стану організаційної культури Запорізької обласної ради, з метою запровадження системних змін у підходах до забезпечення відкритості та прозорості діяльності Запорізької обласної ради:

4. Провести навчання з посадовим складом Запорізької обласної ради на тему «Формування позитивного іміджу державного органу завдяки забезпеченню більшої відкритості та прозорості її діяльності, зокрема шляхом покращення ефективності роботи зі зверненнями громадян та інформаційної відкритості».

5. Внести зміни до посадових інструкції працівників Запорізької обласної ради, додавши до них пункти:

- «Несе персональну відповідальність за ефективність розгляду звернень громадян, за дотримання термінів їх опрацювання, за відсутність формального підходу до їх розгляду»;

- «Оперативно надає інформаційні матеріали/інформацію для висвітлення результатів діяльності Запорізької обласної ради».

6. Забезпечити щомісячне/щоквартальне оприлюднення на офіційному сайті та на власній сторінці у мережі Facebook підсумків проведеної роботи зі зверненнями громадян та із запитам про доступ до публічної інформації.

РОЗДІЛ 3

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ

3.1. Вплив громадян на прийняття рішень Запорізької обласної ради як чинник ефективного функціонування влади на принципах відкритості та прозорості

У Запорізькій області та в Україні загалом, спостерігається досить низький рівень участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, що, зокрема, зумовлено:

- необізнаністю переважної більшості громадян зі своїми правами в цій сфері;
- практичною відсутністю можливістю брати участь у вирішенні місцевих справ через недостатній рівень правовою забезпечення механізму реалізації права на місцеве самоврядування;
- обмежене фінансування діяльності територіальної громади;
- недостатній досвід муніципальної діяльності членів територіальної громади, що пояснюється історичними чинниками (відсутністю за радянських часів місцевого самоврядування) [34].

Вважаємо, що європейська перспектива України зумовлює необхідність подальшого детального дослідження європейських принципів та стандартів публічного управління, а розбудова ефективного регіонального управління в державі має розглядатися в контексті загальноєвропейських тенденцій децентралізації влади, спираючись на кращі європейські практики, з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування та інших нормативних документів ЄС [28].

Визнання державою права жителів кожної територіальної громади на місцеве самоврядування повинно знаходити своє відображення в конкретній державній

політиці, функціях, формах, методах та механізмах державного управління, а не бути лише декларативною нормою чинного законодавства України [7].

Існуючу систему місцевого самоврядування правильніше розглядати як динамічну систему, породжену політичними і соціальними конфліктами інтересів, що знаходиться в стані перманентної кризи і досить далеку від стабільного стану та функціональної досконалості [51].

На відміну від державної політики, де основними суб'єктами виступають органи влади, передбачається, що учасниками процесу розробки та реалізації публічної політики являються не лише державні органи, але й інститути громадянського суспільства, органи самоорганізації та громадяни. В результаті цього, рішення публічної політики схвалені громадянами та прийняті в інтересах громадян, що сприяє вдосконаленню політичної системи та всіх сфер життєдіяльності громадян [62].

Вважаємо, що успішне просування України шляхом євроінтеграції потребує реформування регіональної політики на рівні Запорізької обласної ради за такими напрямками:

- децентралізація управління;
- формування потужних громад дієздатного місцевого самоврядування;
- упорядкування територіальної організації влади;
- оптимізація адміністративно-територіального устрою.

Демократизація процесів управління розвитком територій передбачає також широке залучення громадськості, неурядових організацій, бізнес-структур до співпраці з органами місцевого самоврядування та представниками державної влади у вирішенні питань місцевого розвитку [6].

Головним детонатором децентралізації влади стає саме громадянське суспільство, являючи певну соціальну спільність населення, воно здобуває для себе нові можливості для реалізації свого потенціалу в політичній сфері [4].

Спільне історичне минуле України та Польщі, де публічна влада виступала, в основному, як централізована система управління, а основною її характеристикою був розподіл процесу прийняття рішень із їх виконанням.

Процес децентралізації влади і системних реформ у зазначених державах супроводжувався також процесами трансформацій від «планово-соціалістичної» економіки до ринкової, від тоталітарного і заідеологізованого суспільства до громадянського і демократичного [29].

Так, глобальними завданнями у процесі відновлення місцевого самоврядування Республіки Польща стали:

- наближення влади до людей;
- забезпечення максимально прозорого механізму адміністративних процесів, у тому числі прийняття рішень у коридорах влади таким чином, щоб вона була доступною і відкритою [22].

В цілому можемо погодитись із С. Байраком, що Україна та Запорізька область зокрема, не може механічно послуговуватися польським досвідом у цій сфері, адже, не зважаючи на близьку схожість між двома країнами, існують і певні відмінності, які необхідно враховувати, оскільки обсяг завдань, що колись стояв перед Польщею, дещо відрізняється від того, який стоїть перед Україною, але залишати польський досвід поза увагою, на наше переконання, також було непродуманим кроком.

Однією із особливостей реформування місцевої влади в Польщі стало те, що, подібно до інших європейських країн, воно здійснювалося відповідно до трьох напрямів: політичного, інституційного та функціонального.

Специфіка всієї системи місцевого самоврядування в Польщі полягає в тому, що її рівні існують за принципом доповнення, а не поглинання: кожен наступний виконує лише ті функції, які не здатен здійснювати попередній. Також в основу їх формування закладено чіткі і зрозумілі критерії розподілу територій, функцій і відповідальності.

В умовах розвинутого громадянського суспільства, високого ступеня політичної відповідальності, толерантності, зацікавленості політичної участі громадян саме інститути прямої демократії лягають в основу державного управління, стають основним механізмом суспільної регуляції, прийняття владних рішень.

Місцева демократія як концептуальна основа функціонування інститутів представництва та місцевого самоврядування базується на концепції партисипативної демократії та тісно пов'язана із розвитком громадянського суспільства, які передбачають участь громадян у політичному житті та обумовлюються не тільки необхідністю захисту індивідуальних інтересів, але й розвитком загального усвідомлення громадянської єдності, що й розглядається як передумова запровадження якісного політичного представництва на місцях.

Система локальної демократії передбачає тісний взаємозв'язок між громадянином та владою, можливість громадян активно залучатися до процесів прийняття рішень, впливати на порядок денний органів місцевого самоврядування, створення відкритого та відповідального суспільства. На переконання С. Були, становлення системи локальної демократії залежить від ціннісних передумов, нормативно-правової бази [11]. Так, політичні цінності пов'язані з системою владних відносин і політичних інститутів. Вони мотивують дії суб'єктів політики і тому носять плюралістичний характер. У політичних цінностях містяться уявлення суб'єктів про майбутні та існуючі у наш час політичні відносини, бажані типи політичних інститутів, способи реалізації поставлених цілей [17].

Залучення громадськості до вироблення та впровадження політики сприяє посиленню ролі громадян в демократичних перетвореннях держав. Участь громадськості збільшує прозорість процесу прийняття рішень, а також підвищує відповідальність посадових осіб перед своїми виборцями і є одним із найкращих засобів гарантування довгострокового успіху співпраці місцевої влади та громадськості [54].

Поняття політико-управлінських рішень — це центральний елемент перетворення політичних вимог різних груп і громадян у доступні для всього суспільства засоби регулювання соціальних відносин [49].

І. Харечко пропонує наступний поділ політико-правових механізмів участі громадян в публічній політиці, який, на нашу думку, можна застосовувати й до локального рівня у Запорізькій обласній раді (див. рис. 3.1).



Рис. 3.1. Політико-правові механізми участі громадян в публічній політиці Запорізької обласної ради

Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, розроблений Радою Європи, акцентує на двох взаємопов'язаних вимірах процесу залучення громадянського суспільства:

— рівні залучення: від простого надання інформації до консультації, діалогу і, нарешті, партнерства між неурядовими організаціями та органами державної влади;

— етапи процесу прийняття політичних рішень: встановлення по-ряду денного, складання проекту політики, прийняття рішення, здійснення політики, моніторинг та повторне формулювання політики [5].

У зв'язку з чим, пропонуємо канали, за якими можливий вплив громадськості на прийняття рішень на рівні Запорізької обласної ради (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Канали, за якими можливий вплив громадськості на прийняття прозорих та відкритих рішень на рівні Запорізької обласної ради

Ключовими для демократії принципами, на думку фахівця у царині компаративного політологічного аналізу місцевого самоврядування України та Польщі С. Байрака, є громадський контроль і політичне рівноправ'я на противагу

контролю за процесом прийняття рішень тільки вузькими групами тиску. Найбільш ефективно ці принципи реалізуються у невеликих групах і спільнотах, де кожен має право голосу та можливість безпосередньо висловлювати власну точку зору. Інший критерій демократичності органів місцевої влади – постійна готовність до аналізу проведеної ними політики на основі громадської думки відносно конкретних питань, реагування на інтереси і потреби громадян, врахування їх побажань при ухваленні рішень [0].

Відповідальність за ефективність системи місцевого самоврядування несуть не лише органи управління, які утворюють відповідну систему, але і члени територіальної громади.

За таких умов, необхідною вимогою є забезпечення тісної взаємодії між владними інститутами на місцях та громадянами.

Наприклад, в сусідній Польщі вже тривалий час регламентовано проведення громадських консультацій при ухваленні рішень на місцевому рівні, зокрема і за ініціативою громадських організацій. Вони спроможні дозволити більш раціонально використовувати наявні ресурси, уникати протестів мешканців і місцевих конфліктів, а також можуть підвищити рівень задоволення мешканців діяльністю влади.

В діяльності органів місцевого самоврядування загалом та в процесі підготовки, прийняття та виконання політико-адміністративних рішень особливої ваги набуває дотримання принципів відкритості та прозорості.

Так, принцип прозорості в сусідній Польщі як функціональна характеристика органів місцевого самоврядування відображає:

- ступінь обізнаності громадян про діяльність і наміри органів місцевої влади;
- поінформованість громадян, їхніх об'єднань, на які поширюються чи якимось чином стосуються рішення та дії органу публічної влади, щодо процедури їх здійснення;
- зрозумілість широкій громадськості обумовленості, змісту і сенсу політичних дій та рішень органів місцевого самоврядування, а також своїх прав і свобод.

Принцип ж відкритості в сусідній Польщі як функціональна характеристика органів місцевого самоврядування виявляє:

- ступінь безпосередньої участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування;
- ступінь поінформованості громадян про діяльність політичних структур, свої права та свободи;
- активність суспільного контролю над діяльністю органів місцевої влади;
- ступінь забезпечення реального впливу громадян та їх об'єднань на зміст публічно-управлінської діяльності;
- забезпечення політичної участі, вільного та конкурентного вибору територіальними громадами певної альтернативи суспільного розвитку [57].

Першочергове дотримання цих принципів, на нашу думку, сприятиме істотному зростанню конструктивного впливу на прийняття прозорих т відкритих політико-управлінських рішень Запорізької обласної ради.

Таким чином, за результатами даного параграфу магістерської роботи розроблено та узагальнено теоретико-методологічні підходи щодо удосконалення впливу громадян на прийняття рішень Запорізької обласної ради, задля побудови механізму ефективного функціонування влади на принципах відкритості та прозорості.

3.2. Формування і впровадження інтегрованої моделі відкритого врядування

Модель демократичного, відкритого врядування базується на залученні громадян до планування та прийняття рішень на рівні Запорізької обласної ради, забезпеченні підзвітності діяльності та наданні якісних адміністративних послуг. Урахування підходів і принципів відкритого врядування дозволяє модернізувати діяльність Запорізької обласної ради, дає можливість громаді займатися плануванням та управляти власними справами, підвищує ефективність, створює громадську довіру через прозорі процеси, підзвітність та діалог. На місцевому

рівні запровадження демократичного, відкритого врядування є життєво важливим, оскільки місцева влада є найближчою до громадян та надає їм основні послуги, і саме на цьому рівні громадяни можуть найшвидше відчутти свою причетність до ухвалення та впровадження найбільш важливих рішень. Демократичне, відкрите врядування зумовлює створення системи, яка дозволяє громадянам брати участь у плануванні та прийнятті рішень органами влади та місцевого самоврядування і передбачає, що потреби громадян враховуються відповідно до принципів підзвітності та прозорості (рис. 3.3).



Рис. 3.3. Інтегрована модель демократичного відкритого врядування на рівні Запорізької обласної ради

Запровадження інтегрованої моделі відкритого врядування на рівні Запорізької обласної ради передбачає можливість громадян вільно реалізовувати право на одержання інформації в зрозумілій формі; на користування публічними послугами; на тісну взаємодію та залучення до процесу прийняття рішень.

Модель відкритого врядування на рівні Запорізької обласної ради включає 3 складові — рис. 3.4.

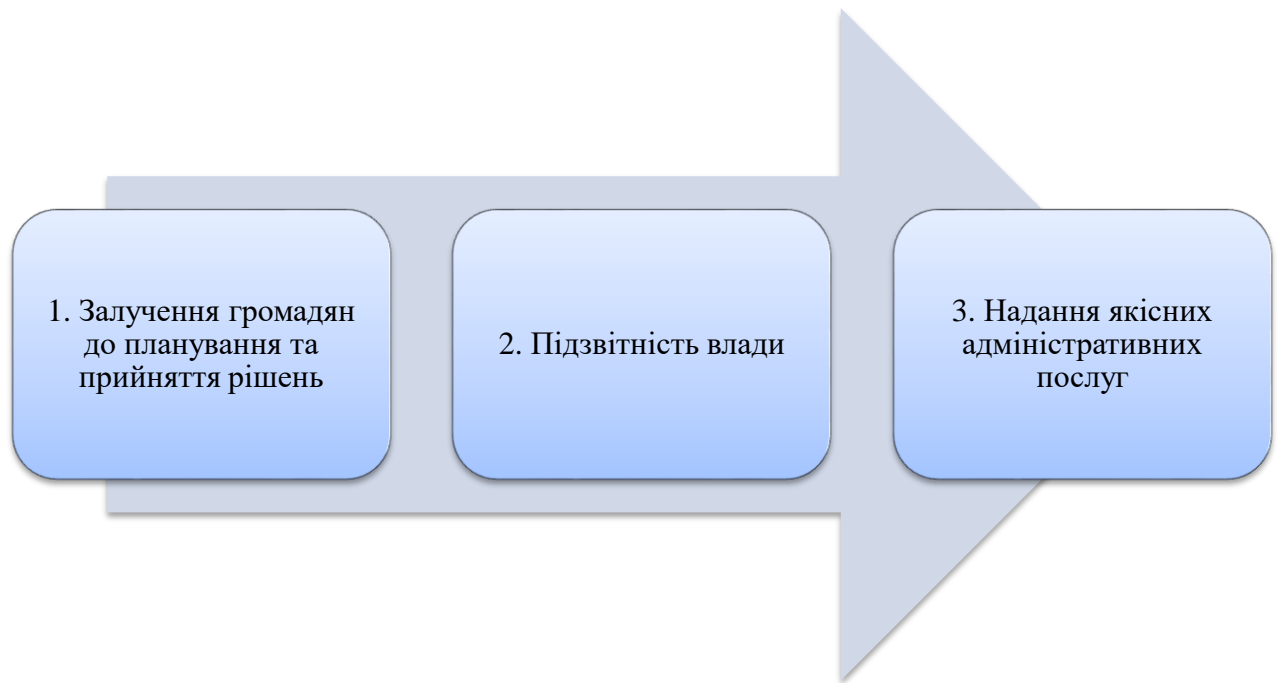


Рис. 3.4. Складові моделі відкритого врядування на рівні Запорізької обласної ради

1. Залучення громадян.

Залучення громадян дозволяє планувати і приймати рішення, які відповідають потребам громади. Стаття 38 Конституції України зазначає, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування.

Залучення громадян до планування та прийняття рішень Запорізької обласної ради передбачає проведення широкого спектру заходів, від інформування до спільного формування політики, та включає:

- інформування громадян (надання об'єктивної інформації) про важливі зміни у державній, регіональній і місцевій політиці для підвищення рівня їхньої поінформованості та долучення до обговорень;
- проведення консультацій, налагодження діалогу для обговорення з громадою важливих питань місцевого розвитку, отримання зворотного зв'язку стосовно рішень, що дозволяє громадянам висловити власну позицію щодо цих рішень ще до їхнього остаточного ухвалення;

— співпрацю та партнерство з розробки програм для того, щоб рішення приймалися спільно з ключовими зацікавленими сторонами, відображали погляди громадян.

Окремі групи населення, включаючи жінок, молодь, внутрішньо переміщених осіб (ВПО), можуть мати особливі потреби щодо участі у різноманітних публічних заходах.

Важливо визначити, які бар'єри можуть існувати для цих груп громадян, включаючи місце і час проведення заходів, і спробувати усунути їх для залучення усіх зацікавлених сторін.

Інструменти залучення громадян до планування та прийняття рішень Запорізької обласної ради:

- висвітлення діяльності органів влади та місцевого самоврядування у ЗМІ та інтернет-медіа;
- інтерактивні веб-сайти;
- загальні збори громадян за місцем проживання;
- місцеві референдуми;
- місцеві ініціативи;
- органи самоорганізації населення;
- громадські слухання;
- громадські форуми;
- опитування громадян;
- місцеві петиції;
- система «Відкрите місто»;
- залучення громадян до формування місцевих бюджетів та партисипативне бюджетування;
- громадські дорадчі органи.

Розглянемо заходи, які необхідні для залучення громадян до планування та прийняття рішень на рівні Запорізької обласної ради (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Заходи, які необхідні для залучення громадян до планування та прийняття рішень на рівні Запорізької обласної ради

Оцінка потреб та навчання	Розробка інструментів оцінки рівня залучення громадян Оцінка стану залучення громадян до планування та прийняття рішень у містах-партнерах Проведення навчання щодо відкритого врядування та залучення громадськості
Інформування та консультування	Запровадження медіа-засобів (газети, радіо, телебачення), інтерактивних веб-сайтів, днів відкритих дверей Впровадження процедури прозорого бюджетування Впровадження консультацій з громадянами, проведення зборів громадян, громадських слухань, форумів, засідання круглих столів Проведення фокус-групових досліджень за участю жінок, молоді, ВПО
Співпраця та надання повноважень	Залучення зацікавлених сторін до планування розвитку громади Використання консультативних опитувань та інструментів зворотного зв'язку (звітні картки) Запровадження системи «Відкрите місто», місцевих електронних петицій Формування громадських дорадчих органів Запровадження партисипативного бюджетування

2. Підзвітність влади.

Підзвітність органів влади та місцевого самоврядування передбачає відкритість, чесність та прозорість їхньої діяльності. Відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», усі рішення Запорізької обласної ради повинні оприлюднюватися протягом 5 днів з дня їхнього прийняття. Проте, відкрите врядування передбачає значно ширші межі підзвітності органів влади та місцевого самоврядування, ніж визначено цим Законом.

Відповідальність і підзвітність органів влади та місцевого самоврядування обумовлюється тим, що громадяни, по суті, є «власниками» активів громади, а посадові особи Запорізької обласної ради є лише їхніми розпорядниками. Це передбачає прозорість і відкритість процедур прийняття рішень із залученням усіх зацікавлених сторін та оприлюднення того, яким чином міськими активами управляють від імені громадян.

Прозорість і відкритість процедур прийняття рішень вимагає участі громадян протягом усього циклу — від початку процесу розробки політик і рішень

Запорізької обласної ради до їхнього ухвалення з постійним широким інформуванням громади.

Важливим є те, яким чином керівництво Запорізької обласної ради ставиться до процедур формування нормативних актів, а потім як вони ухвалюються і виконуються.

Взаємодіючи з громадськістю, Запорізька обласна рада демонструють здатність дотримуватися строків оприлюднення рішень, діють ефективно та доводять, що результати їхньої діяльності відповідають очікуванням громадян.

Інструменти прозорості і відкритості процедур прийняття рішень на рівні Запорізької обласної ради:

- присутність громадян на засіданнях;
- прийоми громадян;
- оприлюднення реєстрів нормативних актів;
- інформування та звітування перед громадськістю через ЗМІ та інтернет-медіа;
- громадський аудит рішень;
- оприлюднення рішень в прийнятні строки;
- муніципальні кодекси етики;
- відкриті закупівлі і тендерні процедури;
- щорічне звітування міського голови та оприлюднення звітів;
- відкрите звітування про використання бюджетних коштів;
- оприлюднення доходів і видатків службовців та членів їхніх сімей.

Розглянемо заходи, які необхідні задля дотримання прозорості і відкритості процедур прийняття рішень на рівні Запорізької обласної ради (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Заходи, які необхідні задля дотримання прозорості і відкритості процедур прийняття рішень на рівні Запорізької обласної ради

Оцінка потреб	Розробка інструментів оцінки рівня підзвітності Оцінка підходів до планування, прийняття рішень, звітування, які використовуються у містах-партнерах
Планування надання доступу до інформації	Проведення навчання щодо механізмів та інструментів підзвітності

	Формування стратегії комунікації (плану дій) з використання різних інструментів, зокрема рекомендацій щодо урахування інтересів жінок, молоді, ВПО тощо Аудит місцевих нормативних актів щодо підзвітності діяльності та розробка рекомендацій
Звітування перед громадою	Впровадження інструментів звітування перед громадою Оприлюднення рішень в прийнятні строки Оприлюднення річних звітів міського голови та проведення щорічних загальних зборів громадян Запровадження вільного доступу громадян до засідань місцевих рад Розробка та впровадження прозорих процедур проведення закупівель Запровадження прозорих процесів надання послуг (наприклад, розподіл місць в дитсадках)

3. Надання якісних послуг.

Зручні та доступні адміністративні послуги часто розглядаються громадянами як першочергове завдання діяльності Запорізької обласної ради. У Запорізькій обласній раді наразі створюється як модель прозорості, зменшення бюрократії, так і мінімізації корупційних ризиків у сфері адміністративних послуг. Діяльність Запорізької обласної ради має бути клієнто-орієнтованою, пропонувати широкий спектр послуг в зручному вигляді: без складної системи надання послуг, з електронною системою управління чергою, спеціальним обладнанням для осіб з інвалідністю, а також з пропозицією додаткових послуг, зокрема банківських.

Інструменти надання якісних адміністративних послуг Запорізькою обласною радою:

- формування планів надання послуг, які враховують розмір громади та її потреби;
- дотримання стандартів надання адміністративних послуг згідно вимог законодавства;
- ефективна діяльність і комфортність обслуговування;
- отримання послуг в режимі он-лайн;
- забезпечення доступності адміністративних послуг для усіх груп населення: жінок, молоді, людей похилого віку, осіб з інвалідністю;

- надання повного спектру адміністративних послуг для бізнесу;
- оприлюднення процедури отримання доступу до адміністративних послуг.

Розглянемо заходи, які необхідні задля надання якісних адміністративних послуг Запорізькою обласною радою (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Заходи, які необхідні задля надання якісних адміністративних послуг
Запорізькою обласною радою

Оцінка потреб	Розробка методології оцінки надання адміністративних послуг Оцінка стану надання адміністративних послуг у містах-партнерах
Планування покращення надання послуг	Розробка рекомендацій та планів заходів з удосконалення системи надання адміністративних послуг Формування і впровадження стандартів надання послуг
Покращення послуг та удосконалення діяльності	Проведення навчання щодо удосконалення надання адміністративних послуг Впровадження нових / покращення якості існуючих адміністративних послуг Запровадження онлайн-послуг Реорганізація і підвищення комфортності обслуговування, зокрема покращення доступності послуг для усіх груп населення Проведення опитувань, регулярний моніторинг якості надання послуг

Отже, в рамках даного підрозділу магістерської роботи представлено інтегровану модель відкритого врядування, спеціально розроблену автором роботи задля формування ефективної системи забезпечення прозорості та відкритості діяльності Запорізької обласної ради, зокрема дається обґрунтування необхідності запровадження цієї моделі, описуються інструменти, спрямовані на підвищення відкритості та ефективності врядування.

Таким чином, за результатами даного розділу магістерської роботи розроблено та узагальнено теоретико-методологічні підходи щодо удосконалення впливу громадян на прийняття рішень Запорізької обласної ради, задля побудови механізму ефективного функціонування влади на принципах відкритості та прозорості.

Основну увагу зосереджено на виявленні шляхів посилення участі громадян в публічній політиці на локальному рівні в процесі реформування системи місцевого самоврядування.

Доведено взаємозалежність ефективності процесів локальної політичної активності та активізації інститутів громадянського суспільства на рівні місцевих громад.

Запровадження інтегрованої моделі відкритого врядування на рівні Запорізької обласної ради дає можливість громадянам вільно реалізовувати право на одержання інформації в зрозумілій формі; на користування публічними послугами; на тісну взаємодію та залучення до процесу прийняття рішень.

ВИСНОВКИ

Дослідивши тему магістерської роботи «Забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування (на прикладі Запорізької обласної ради)» можемо зробити ряд висновків та узагальнень.

1. Розглянувши прозорість та відкритість як головні принципи діяльності органів місцевого самоврядування, дійшли до висновків, що зміст принципів прозорості та відкритості еволюціонував від широкої концепції відкритості до вузького підходу їх тлумачення в контексті діяльності публічної адміністрації. При цьому співвідношення відповідних понять та обсяг їх тлумачення може змінюватися залежно від сфери застосування та рівня нормативно-правового закріплення.

2. Дослідивши реалізацію принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування, виявили, що забезпечення реалізації принципів відкритості та прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування, можна розглядати як інструмент, який налаштовує двосторонній зв'язок між публічною владою та громадянським суспільством. З одного боку, прозорість передбачає доступ до управлінської інформації, зокрема до альтернативних джерел, що набуває законодавчого закріплення як право на доступ до інформації, яким забезпечується ознайомлення громадян із діяльністю органів місцевого самоврядування. З іншого боку, відкритість передбачає існування зворотного зв'язку між місцевою владою та громадянами шляхом участі громадян у суспільно-політичному житті, їх контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з метою протистояння тіньовим політичним явищам та корупційним процесам.

3. Проаналізувавши світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування, дійшли до висновку, що проведені порівняння здобутків зарубіжних та українських вчених свідчать про існування істотних розбіжностей у розумінні змісту принципів відкритості та прозорості. Це вказує на те, що пріоритетним завданням вітчизняної доктрини є змістовний перегляд принципів відкритості та прозорості відповідно до рекомендацій європейських науково-дослідних програм, рекомендацій Ради

Європи та законодавства ЄС. Вказані принципи закріплені нормами Європейського права, в яких визначено ключові методи й засоби впровадження цих принципів в діяльності органів публічної влади та сформульовано напрями проведення контролю з боку громадськості на предмет прозорості та відкритості.

4. Виокремлено принципи та методи дослідження, зокрема доведено, що прозорість є необхідною передумовою відкритості органу місцевого самоврядування, тобто забезпечення доступу громадськості до процедур прийняття рішень органами місцевого самоврядування та контролю за їх діяльністю.

5. Проаналізувавши у другому розділі роботи ефективність механізмів забезпечення відкритості і прозорості у діяльності Запорізької обласної ради, виявили недостатньо ефективну роботу у цьому напрямку.

6. Вважаємо, що необхідні основні першочергові кроки щодо забезпечення відкритості і прозорості у діяльності Запорізької обласної ради, а саме:

— вжити невідкладних заходів щодо забезпечення більш ефективного функціонування офіційного веб-сайту Запорізької обласної ради;

— запровадити та оприлюднити через місцеві ЗМІ, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування єдиний алгоритм дій громадян у випадках виявлення ними порушень у роботі Запорізької обласної ради;

— провести навчання з посадовим складом Запорізької обласної ради на тему «Формування позитивного іміджу державного органу завдяки забезпеченню більшої відкритості та прозорості її діяльності, зокрема шляхом покращення ефективності роботи зі зверненнями громадян та інформаційної відкритості»;

— внести зміни до посадових інструкції працівників Запорізької обласної ради, додавши до них пункти: «несе персональну відповідальність за ефективність розгляду звернень громадян, за дотримання термінів їх опрацювання, за відсутність формального підходу до їх розгляду»; «оперативно надає інформаційні матеріали/інформацію для висвітлення результатів діяльності Запорізької обласної ради»;

— забезпечити щомісячне/щоквартальне оприлюднення на офіційному сайті та на власній сторінці у мережі Facebook підсумків проведеної роботи зі зверненнями громадян та із запитами про доступ до публічної інформації.

7. Розроблено теоретико-методологічні підходи щодо удосконалення впливу громадян на прийняття рішень Запорізької обласної ради, задля побудови механізму ефективного функціонування влади на принципах відкритості та прозорості.

8. Обґрунтовано доцільність формування і впровадження інтегрованої моделі відкритого врядування у Запорізькій обласній раді. Так, основну увагу зосереджено на виявленні шляхів посилення участі громадян в публічній політиці на локальному рівні в процесі реформування системи місцевого самоврядування. Доведено взаємозалежність ефективності процесів локальної політичної активності та активізації інститутів громадянського суспільства на рівні місцевих громад. Акцентується увага на доцільності використання польського досвіду активізації участі місцевих мешканців в підготовці та прийнятті рішень в процесі інституційно-процедурної децентралізації та формування спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні.

9. Доведено, що запровадження інтегрованої моделі відкритого врядування на рівні Запорізької обласної ради надасть можливість громадян вільно реалізовувати право на одержання інформації в зрозумілій формі; на користування публічними послугами.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Андрійчук Т. Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення / Т. Андрійчук // Вісник книжкової палати. 2019. № 4. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkp/2019_4/st11.pdf. (дата звернення: 02.09.2020).
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Атаманчук Г. В. // изд. 4-е, стер. М. : Омега-Л, 2016. 584 с.
3. Афонін Е. А. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекцій до короткотер-мінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / Афонін Е. А., Сушій О. В. К. : Вид-во НАДУ, 2017. 48 с.
4. Байрак С. Місцеве самоврядування Республіки Польща : особливості становлення та засади функціонування / С. Байрак // *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2016. Вип. 3. С. 255-262.
5. Байрак С. О. Місцеве самоврядування — основа розвитку демократичної держави / С. О. Байрак // *Панорама політологічних студій*. 2015. Вип. 10. С. 148-154.
6. Байрак С. Шляхи оптимізації функціонування органів місцевого самоврядування України в контексті досвіду Республіки Польща / С. Байрак // *Studia Politologica Ucraino-Polona*. Випуск 2. Житомир-Київ-Краків : ФОП Євенок О. О., 2016. С. 130-137.
7. Барановська Т. М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні: автореф. дис. канд. н. з держ. управл. / Т. М. Барановська. Х., 2017. 20 с.
8. Береза А.В. Доступ до інформації як складова електронного уряду / А.В. Береза // *Держава і право. Юридичні і політичні науки: зб. наук. праць*. 2018. № 50. С. 679-686.
9. Біла книга. Європейське врядування / Комісія Європейських співтовариств, COM (2001) 428. Брюссель, 2001. 40 с.

10. Бониссар Д. «Privacy International». Свобода информации в мире. 2016 / Д. Бониссар. URL: <http://www.privacyinternational.org/foi/survey> (дата звернення: 02.08.2020).

11. Була С. Нормативні та організаційні передумови локальної демократії в Україні / С. Була // Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії. 2018. Вип. 3. С. 119-129.

12. Буханевич А. І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю / А. І. Буханевич // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2016. № 3. URL: www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=133/ (дата звернення: 02.07.2020).

13. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України / автореф. дис. канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Гудима Н. В. // Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2018. 20 с.

14. Деякі питання реформування державного управління в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.16 р. № 747-р. Урядовий кур'єр. 27 липня 2016 р. № 139.

15. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. 306 с.

16. Дніпренко Н. К. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / Н. К. Дніпренко; за заг. ред. канд. наук з держ. упр. Н. К. Дніпренко. К. : ТОВ «Вістка», 2018. С. 17-136.

17. Дьоміна О. С. Політична культура як ціннісно-нормативна система сучасного українського суспільства / О. С. Дьоміна // Політичні науки та методика викладання соціальнополітичних дисциплін. Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 22. К.: Видавництво Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова, 2016. Вип. 15. С. 148-155.

18. Економіка. – Муніципальне та державне управління в Україні. URL: <http://economics.studio/derjavne-upravlinnya-munitsipalne/printsip-vidkritosti-prozorosti-78944.html> (дата звернення: 12.09.2020).
19. Енциклопедичний словник з державного управління / Сурмін Ю. П., Бакуменко В. Д., Михненко А. М., Ковбасюк Ю. В. К.: НАДУ, 2018. 820 с.
20. Заходи програми та прогнольні розрахунки фінансування Комплексної програми «Розвиток місцевого самоврядування в Запорізькій області на 2017-2021 роки».
21. Інформаційна відкритість української влади. Аналітична доповідь. К.: НІСД, 2017. 59 с. URL: http://old.niss.gov.ua/Table/opengov/a_dopovid.htm (дата звернення: 02.10.2020).
22. Кара-Казарян С. А. Значення форм прямої демократії в розвитку місцевого самоврядування / С. А. Кара-Казарян // Сучасні питання економіки і права. 2015. Вип. 1. С. 82-86.
23. Кириленко О. Демократизація участі громадян у регіональному управлінні / О. Кириленко, О. Кириленко // Журнал європейської економіки. Т. 15 (№ 1). 2016. С. 121-138.
24. Конституція України: Закон України від 28.06.96 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
25. Кохан А. І. Державна комунікативна політика — механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні / А. І. Кохан. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/zmist.htm> (дата звернення: 02.09.2020).
26. Крет О. В. Інституціоналізація транспарентності державної влади: автореф. Дис. на здобуття наук. ступеня к. політ.н.: нац. спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О. В. Крет. Чернівці : Чернівецький національний університет Імені Юрія Федьковича, 2018. 20 с.
27. Лахижа М. Реалізація програми «Приязна адміністрація» та проведення конкурсів з метою вдосконалення діяльності органів влади: польський досвід / М. Лахижа, О. Черчатий // Вісн. держ. служби України. 2017. № 3.

28. Маєв А. П. Концептуальні засади розбудови інституту регіонального управління в сучасній Україні: європейський та вітчизняний досвід: автореф. дис... канд. н. з держ. управл. / А. П. Маєв. Одеса : Одеський регіональний інститут державного управління, 2016. 20 с.

29. Малиновський В. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації : монографія / В. Малиновський. Луцьк : СПД Гадяк Ж. В., 2017. 451 с.

30. Мельниченко В. І. Законодавче регулювання прозорості і відкритості публічного управління: необхідність, стан, проблеми, перспективи // Український соціум. К. : Національний університет внутрішніх справ, 2017. № 5–6 (22–23). С. 48–55.

31. Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість державного управління як чинники його стабілізації / В. І. Мельниченко // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2016. № 4. С. 48-55.

32. Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання / В. І. Мельниченко. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej5/txts/07mviozr.htm> (дата звернення: 02.09.2020).

33. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / О. Хмара, В. Андрусів, М. Лациба, О. Ващук та ін. К. : УНЦПД, 2015. С. 5-69.

34. Муркович Л. Світова практика залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами / Л. Муркович // Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2. С. 262-269.

35. Надолішній П. Управління сталим розвитком на засадах демократичного врядування: світоглядний і політико-правовий аспекти / Петро Надолішній // Теоретичні та прикладні питання державотворення: електронне наукове видання: збірник наукових праць. Вип. 8., 2017.

36. Офіційний сайт Запорізької обласної ради. URL: <https://zor.gov.ua/> (дата звернення: 12.07.2020).

37. Парубчак І. О. Вплив держави на стан і розвиток взаємовідносин влади і суспільства: зб. наук. праць. Теорія та практика державного управління. Харків : ХРІДУ НАДУ, 2017. Вип. №1 (40). С. 76-84.

38. Парубчак І. О. Роль органів державної влади у соціалізаційних процесах формування діалогових відносин в Україні: зб. наук. праць. Публічне управління: теорія та практика. Харків, 2017. Вип. 1 (13). С. 163-169.

39. Поппер К. Р. Открытое общество и его враги: пер. с англ. / К. Р. Поппер. М. : Феникс, 2002. 448 с.

40. Про адміністративну процедуру : проект Закону України від 28.12.18 р. № 9456. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307. (дата звернення: 02.09.2020).

41. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 16. Ст. 422.

42. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.11 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

43. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014 – 2015 роках»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.11.14 р. № 1176-р. Урядовий кур'єр. 17 грудня 2014 р. № 235.

44. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.03.15 р. № 213. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-p>. (дата звернення: 02.09.2020).

45. Про затвердження плану першочергових заходів з подолання корупції: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.07.14 р. № 647-р. Урядовий кур'єр. 17 липня 2014 р. № 127.

46. Про затвердження Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.14 р. № 492. Урядовий кур'єр. 07 жовтня 2014 р. № 184.

47. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.15 р. № 835. Урядовий кур'єр. 24 жовтня 2015 р. № 198.

48. Про захист особи відносно актів адміністративних органів: Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи від 28 вересня 1977 року. URL: <http://uchebana5.ru/cont/2458299-p78.html>. (дата звернення: 02.09.2020).

49. Публічна дипломатія та лобювання громадських інтересів на місцевому рівні. Матеріали всеукраїнської конференції за підсумками однойменного проекту у Верховній Раді України 25-го лютого 2019 р. К.: ІПО, 2019. 80 с.

50. Рогоза Я. Е. Розвиток принципів прозорості та відкритості в Європейській правовій доктрині / Я. Рогоза // Адміністративне право і процес. 2015. Вип. 4. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-14-2015/item/513-rozvitok-printsipiv-vidkritosti-ta-prozorosti-v-evropeyskiy-pravoviy-doktrini>. (дата звернення: 02.09.2020).

51. Садикова Є. О. Інститут представництва на місця в умовах трансформації системи місцевого самоврядування в Україні: дис... канд. політ. н.; спец.: 23.00.02 — політичні інститути та процеси / Є. О. Садикова. Одеса, 2016. URL: <http://www.pdpu.edu.ua/doc/vr/sadikova/dis.pdf>. (дата звернення: 02.09.2020).

52. Словник сучасної економіки Макміллана / пер. з англ. О. Мороз, Т. Мороз; голов.ред. Д. В. Пірс. К. : АртЕк, 2016. 628 с.

53. Совгіря О. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту і співвідношення понять. Журнал «Публічне право». Київ, 2016. № 2. С. 19-26.

54. Софій О. З. Залучення громадян до процесу прийняття рішень органами місцевої влади шляхом використання потенціалу громадських консультацій / О. З. Софій, І. І. Каспрук // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2017. Вип. 6. С. 112-117.

55. Соціологи виміряли рівень довіри українців до влади. URL: http://zik.ua/news/2019/02/01/sotsiology_vymiryaly_riven_doviry_ukraintsiv_do_vlady_1035987 (дата звернення: 02.09.2020).

56. Телешун С. О. Суспільні виклики та ефективна публічна влада: українські реалії / С. О. Телешун // Відкриті очі. URL: <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2010/11/blog-post.html> (дата звернення: 02.09.2020).

57. Тимошенко Н. В. Співвідношення принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування: «сіамські близнюки» чи узгоджена пара? / Н. В. Тимошенко // Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44(1). С. 125-131.

58. Тихомирова Є. Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення: наукові записки. Політологія / Тихомирова Є. Б. К. : Видавничий дім «KM Academia», 2019. С. 39–43.

59. Третій додатковий звіт про виконання рекомендацій Україною, затверджений GRECO на 59-у пленарному засіданні (Страсбург, 18-22 березня 2013 року). URL: http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep. (дата звернення: 02.09.2020).

60. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

61. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: посіб. К. : Ленвіт, 2018. 64 с.

62. Харечко І. З. Політико-правові механізми участі громадян у процесі прийняття політичних рішень в умовах електронної демократії: автореф. дисертації дис. канд. політ. н.; спец.: 23.00.02 — політичні інститути та процеси / І. З. Харечко. Львів, 2017. 16 с.

63. Шевчук Б. М. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів публічної влади. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1KWv8D9YpeYJ:>
http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik9/fail/Shevchuk_B.pdf

64. Шпортько О. Поле публічної політики / О. Шпортько // Політ. менеджмент. 2016. № 5 (44). С. 90-96.

65. Bojan Bugarič. Openness and transparency in public administration: challenges for public law. (Wisconsin international law journal, Vol. 22, № 3 (Fall 2004), str. 483–521). URL: <https://hosted.law.wisc.edu/wordpress/wilj/files/2016/02/bugaric.pdf>. (дата звернення: 02.09.2020).

66. Hoad T. F. The Concise Oxford dictionary of English etymology/ T. F. Hoad. — OUP General, Oxford University Press. 2002. 553.

67. Hood Christopher. Transparency. In Encyclopedia of Democratic Thought, ed. P. B. Clarke and J. Foweraker. London: Routledge, 2001. P. 863–868 URL: <http://ru.bookzz.org/book/609673/2fc205> (дата звернення: 02.09.2020).

68. Spiegelman J. J. The Principle of Open justice: A Comparative Perspective / J. J. Spiegelman // UNSW Law Journal, 2016. Volume 29(2). URL: https://docviewer.yandex.ua/?url=http%3A%2F%2Fwww.unswlawjournal.unsw.edu.au%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F19_spigelman_2006.pdf (дата звернення: 02.09.2020).

69. Susan I. Liem. Constituents of Transparency in Public Administration: With Reference to Empirical Findings from Estonia. Dissertation № 3350. Gutenberg. Schaan. 2007. P. 320.

70. The Open Data Charter: A Roadmap for Using a Global Resource. URL: https://www.huffingtonpost.com/joel-gurin/the-open-data-charter-a-r_b_8391470.html. (дата звернення: 02.09.2020).

71. Towards Transparency in Finance and Governance (with T. Vishwanath) Policy Research Working Paper (draft), The World Bank: Washington D. C., September 2001. 30 p. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=258978 (дата звернення: 02.09.2020).

72. Transparency in Three Dimensions Frederick Schauer / 2017 U. Ill. L. Rev. p. 1339–1358. URL:

<https://illinoislawreview.org/wp-content/ilr-content/articles/2017/4/Schauer.pdf> (дата звернення: 02.09.2020).

73. Transparency Principle as an Evolving Principle of EU Law — Vasiliki Karageorgou. 2017. URL:

<http://www.right2info.org/resources/publications/eu-karageorgou-vasiliki-transparency-principle-as-an-evolving-principle-of-eu-law> (дата звернення: 02.09.2020).

ДОДАТОК А

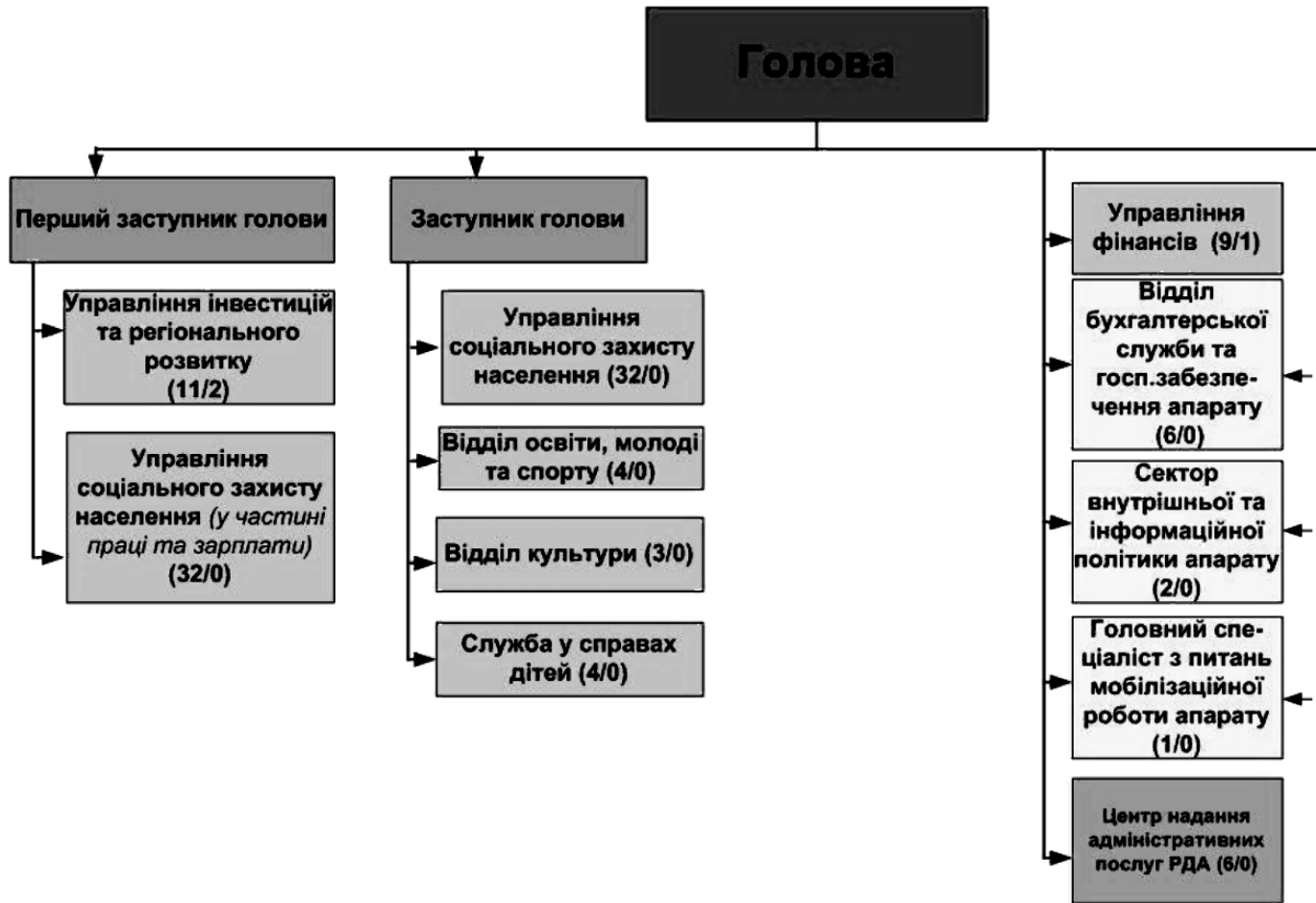


Рис. А.1. Організаційна структура Запорізької обласної ради