

УДК 351.9

Карлова В.В.

Національна академія державного управління при Президентові України

ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ВІДКРИТОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті з'ясовано сутнісні характеристики відкритого урядування як ключового чинника демократизації державного управління, проаналізовано принципи і механізми його реалізації, визначено особливості та перспективи впровадження відкритого урядування в Україні.

Ключові слова: відкрите урядування, органи державної влади, громадянське суспільство, електронний уряд, інформаційно-комунікаційні технології, електронна демократія.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Однією з основних рис, що характеризує демократичність процесу управління в державі, є застосування принципів відкритого урядування, що передбачає відкритість та прозорість прийняття рішень органами державної влади, їх підзвітність громадянам, широке залучення громадянського суспільства до процесу прийняття управлінських рішень. Відкрита та прозора влада є запорукою формування і реалізації ефективної публічної політики, спроможної створити реальний громадський контроль, забезпечити права людини та громадянина, зміцнити довіру громадян до влади [2].

Нині концепція (стратегія, доктрина) відкритого урядування впроваджується в управління державою в усіх країнах світу, які працюють над поглибленням демократизації державного управління. Аналіз світового досвіду реалізації концепції (США, Канада, Велика Британія, Аргентина, Бразилія, Молдова, Грузія тощо) у сфері відкритості держави включає значну кількість напрямів, які уряди країн обирають як пріоритетні залежно від вирішення загальнонаціональних завдань. Водночас є низка напрямів, що є невід'ємними для забезпечення відкритості державного управління у будь-якій країні: свобода інформації; відкриті дані; відкритий діалог; відкритий бюджет; відкритий парламент.

Вирішення проблеми відкритості і прозорості влади є одним із напрямів демократичного розвитку України та впровадження європейських принципів діяльності органів влади, цивілізованих норм політичної культури. Але ситуація в нашій державі із відкритістю влади поки що далека

від усталених норм розвинутих демократичних країн, за що маємо низьку довіру з боку міжнародної спільноти та інвесторів. Надмірна закритість державної влади зумовлює її відчуження від суспільства, сприяє посиленню корупції, знижує ефективність державного управління та позбавляє його необхідної підтримки з боку громадськості. Зазначене підтверджує актуальність запровадження відкритого урядування для України, адже трансформаційні очікування населення постійно наражаються на закритість влади, чим блокується мобілізація суспільства на вирішення загальнонаціональних завдань. Неналежний рівень партнерської взаємодії органів державної влади та громадськості, характерний для України нині, впливає на якість управлінських рішень, прояви корупції становлять небезпеку для соціально-економічного розвитку українського суспільства. Проблемаю також є низький рівень впровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій у державне управління як засіб забезпечення взаємозв'язку між владою і громадянами.

Виходячи із зазначеного, питання впровадження відкритого урядування, як інструменту забезпечення відкритості і прозорості державної політики, залучення до її формування інститутів громадянського суспільства, забезпечення професійної чесності в державному управлінні, є актуальним нині для нашої держави. Згідно зі Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», серед довгострокових очікуваних результатів її виконання є переважне забезпечення саме відкритості, прозорості та підзвітності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування [6].

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше

частин загальної проблеми. Питання теорії та практики втілення принципів відкритості й прозорості в державно-політичній сфері розглядають у своїх працях як українські, так і зарубіжні вчені, зокрема: С. Кандауров, П. Манжола, В. Мельниченко, О. Пухкал, В. Смирнов, Д. Фентон, Ю. Гофман, А. Чуклінов та інші.

Останнім часом до проблем упровадження електронної демократії, електронного урядування як складників відкритого урядування в Україні та передових країнах світу зверталися такі вітчизняні дослідники, як Н. Грицяк, А. Дуда, Н. Драгомирецька, І. Лопушинський, О. Карпенко, А. Семенченко, С. Чукут та інші.

Разом з тим, аналіз сучасної наукової літератури з проблем демократизації державного управління засвідчив, що в науковому плані проблема впровадження механізмів відкритого урядування в нашій державі на тепер залишається малодослідженою. Актуальність теми, її теоретичне і практичне значення та недостатня розробленість визначили науковий інтерес автора дослідження.

Метою статті є охарактеризувати сутнісні характеристики відкритого урядування, його вплив на демократизацію державного управління та проаналізувати проблеми й перспективи впровадження в Україні.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Виконання таких першочергових завдань, як посилення взаємодії органів державної влади та громадянської під час підготовки і виконання управлінських рішень, забезпечення прозорості державної політики і доступу до інформації про роботу органів влади та публічної інформації, застосування дієвого інструменту протидії корупції, підвищення ефективності державного управління, зокрема шляхом застосування електронних технологій, є можливим лише за умови тісного партнерства органів державної влади та інститутів громадянського суспільства.

Варто зазначити, що у визначенні відкритого урядування варто виходити з того, що сама ідея цієї концепції виникла з ідеї «відкритого управління» в бізнесі, автором якої вважають американського менеджера Джека Стека, який у 1983 р. у м. Спрінгфілді разом із компаньйонами викупив завод з ремонту двигунів, що перебував на межі банкрутства [7, с. 73].

Досягнення максимальної ефективності «відкритого управління» залишилося головною метою цієї стратегії, переходячи із суто господарської до суспільно-політичної сфери, де вона набула назв «концепція відкритого урядування», «відкритий уряд» або «відкрита держава». Вперше на держав-

ному рівні термін «відкрита держава» був запропонований герцогом Ланкастером у 1993 році і мав такий зміст: «Відкрита держава – це частина ефективної демократії. Громадяни повинні мати адекватний доступ до інформації та аналізу, на основі яких держава працює. Міністри і публічні службовці зобов'язані роз'яснювати закони, свої рішення і дії громадськості. Держава, проте, потребує того, щоб зберігати деякі секрети і зобов'язана захищати особисте життя тих, ким вона управляє» [5].

Концепція відкритого урядування передбачає здійснення цілісної системи заходів щодо демократизації державного управління із використанням новітніх інформаційних технологій, засобів і форм комунікації. Вона визначає перелік принципів, пріоритетів, завдань організації державного управління на основі залучення громадян, громадських організацій та бізнес-об'єднань до прийняття і реалізації управлінських рішень, підтримки їх права на доступ до документів і дій держави з метою ефективного суспільного контролю за здійсненням нею управління країною.

Ефектогенуючий результат відкритого урядування зумовлений принципами, на яких базується модель взаємодії державної влади та неурядових організацій, такими як: відкритість, спільна участь, партнерство, відповідальність, політична незалежність, етичність [3; 5]. Відкрите урядування покликане забезпечити прозорість діяльності органів влади. Воно надає громадянам можливість знати все про державне управління, брати участь у прийнятті державних рішень, контролювати владу [4, с. 63]. Основоположним в роботі «відкритого уряду» є метод взаємодії, що дозволяє використовувати думки громадян для удосконалення управлінських рішень.

Реалізація відкритого урядування – це послідовне і неухильне дотримання під час здійснення державних повноважень і функцій таких принципів:

1. *Принцип інформаційної відкритості* – своєчасне надання інформації про діяльність органів державної влади, доступ до якої спеціально не обмежений законами, актами президента та уряду, яка є відкритою, загальнодоступною і достовірною, у форматі, зручному для її пошуку, оброблення і подальшого використання, зокрема у формі відкритих даних.

2. *Принцип зрозумілості* – уявлення цілей, завдань, планів і результатів діяльності органів виконавчої влади у формі, що забезпечує просте і доступне сприйняття суспільством інформації про діяльність зазначених органів влади.

3. *Принцип залучення громадянського суспільства* – забезпечення можливості участі громадян, громадських об'єднань і підприємницької спільноти в розробленні і реалізації управлінських рішень з метою врахування їх думок і пріоритетів, а також створення системи постійного інформування та діалогу.

4. *Принцип підзвітності* – розкриття органами влади інформації про свою діяльність з урахуванням запитів і пріоритетів громадянського суспільства, забезпечуючи можливість здійснення громадянами, громадськими об'єднаннями та підприємницькою спільнотою контролю за діяльністю органів виконавчої влади [8].

Для дотримання принципів відкритості органам державної влади необхідно вирішити такі завдання:

- забезпечувати надання в зрозумілій і доступній формі повної і достовірної інформації про цілі, завдання, плани діяльності органів державної влади та хід їх виконання;

- забезпечувати повноту, достовірність, об'єктивність і своєчасність надання інформації про свою діяльність, що підлягає розкриттю в обов'язковому порядку відповідно до вимог законодавства, та надається за запитом громадян, громадських об'єднань і підприємницької спільноти;

- удосконалювати технології надання та роз'яснення інформації шляхом розширення способів і форм її отримання різними користувачами і групами користувачів, забезпечуючи при цьому можливість вибору зручного формату, доступність, простоту, зрозумілість і візуалізацію наданої інформації;

- підвищувати доступність відкритих державних даних для використання громадянами, громадськими об'єднаннями та підприємницькою спільнотою, зокрема для повторного використання, забезпечуючи вільний доступ в інформаційно-телекомунікаційній мережі Інтернет до відкритих даних, що містяться в інформаційних системах органів державної влади, без будь-яких обмежень на їх безпечне використання;

- удосконалювати процеси публікації та інфраструктуру відкриття даних, визначаючи пріоритети їх формування і розкриття з урахуванням їх цінності для суспільства;

- впроваджувати процеси та інфраструктуру, зокрема електронні сервіси та послуги, для проведення публічних онлайн-консультацій з громадянами та організаціями, а також здійснювати онлайн-інформування, обслуговування та

надання інформації про діяльність органу державної влади, одночасно спрощуючи способи взаємодії з громадянським суспільством;

- забезпечувати об'єктивність, неупередженість і публічність процедур формування громадських, експертних і консультативних рад (комісій, робочих груп), що створюються при органах виконавчої влади, наділяти їх необхідними повноваженнями, враховувати думку цих рад під час прийняття рішень;

- формувати і розвивати ефективні механізми оперативного реагування на звернення громадян, громадських об'єднань і підприємницького співтовариства по суті порушених у зверненнях питань;

- удосконалювати форми, методи і способи роботи із засобами масової інформації, соціальними мережами та форумами в мережі Інтернет.

Принципи відкритості дій уряду упроваджуються шляхом:

- реалізації інформаційної відкритості органу державної влади;

- забезпечення роботи з відкритими даними;

- забезпечення зрозумілості нормативно-правового регулювання, державної політики та програм, що розробляються (чи реалізуються) органами влади;

- прийняття плану діяльності та щорічної публічної декларації цілей та завдань органів влади, їх громадське обговорення та експертний супровід;

- формування публічної звітності органу виконавчої влади;

- інформування про роботу зі зверненнями громадян та організацій;

- організація роботи з референтними групами;
- взаємодія органу виконавчої влади з громадською радою;

- організація роботи прес-служби органу виконавчої влади;

- організація незалежної антикорупційної експертизи та громадського моніторингу правозастосування тощо.

За умови, коли уряд забезпечує прозорість прийняття своїх рішень, ідей, що виносяться на обговорення громадськості, активно доповнюються і доопрацьовуються з урахуванням громадської думки. Оцінки таким ідеям та проектам рішень даються не самим урядом або окремими посадовими особами, а фахівцями і експертами з недержавної сфери. Це дає політикам можливість отримувати оцінки своїх ідей і інструменти підвищення їх ефективності з багатьох джерел

і від багатьох фахівців. Такий підхід є проявом, так би мовити, громадської мудрості. Крім того, він дозволяє уникнути зайвих втрат у державних ресурсах, заощадити кошти платників податків, а також скоротити витрати на проблемні ідеї та ефективно перерозподілити ресурси на перспективні державні проекти.

За відкритого урядування суттєво зростає політична, соціальна і моральна вага інститутів громадянського суспільства, які виконують роль не лише об'єктів, а й суб'єктів на кожному етапі процесу вироблення політичних рішень.

Реалізація відкритого урядування являє собою засіб швидшого досягнення загальнонаціональних цілей, якими є поглиблення демократії, розвиток продуктивних сил, піднесення культурного рівня населення, поліпшення якості життя. Це один із серйозних кроків до модернізації застарілої системи управління, який покликаний вирішити купу назрілих проблем, таких як: корупція; бюрократична тяганина; нестача експертного співтовариства в розробленні законопроектів; відсутність громадського контролю за діями влади будь-якого рівня і багато інших.

Впровадження відкритого урядування в Україні є однією з основних форм реформування державного управління на демократичних засадах, бо саме вона надає потенціал безпосередньої взаємодії уряду з громадянами, відкриває нові можливості для такої взаємодії.

Нині в нашій державі реалізована низка заходів, важливих для підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності органів державної влади:

- суттєво оновлена законодавча база з питань діяльності інститутів громадянського суспільства – існує доволі об'ємний пакет правових актів, якими громадянам гарантуються можливості участі у державному управлінні;

- утворений урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада» (<http://civic.kmu.gov.ua>), що спрощує доступ громадян до обговорення проектів суспільно важливих державних рішень та інформації про заходи, що здійснюються урядом і органами виконавчої влади у напрямі налагодження взаємодії з громадськістю, відповідно, сайти утворені органами державного управління на всіх рівнях;

- запроваджені механізми контролю за декларуванням майна, доходів, витрат публічних службовців, а також конфлікту інтересів;

- створені центри надання адміністративних послуг, функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, ведення Реєстру адміністративних послуг;

- запроваджено окремі технології електронного урядування;

- впроваджено елементи електронної демократії.

Водночас існує низка перешкод на шляху впровадження принципів і механізмів відкритого урядування. Це, насамперед:

- неготовність та небажання чиновників дотримуватись у своїй діяльності стандартів відкритого урядування;

- низький рівень залучення громадян до вирішення питань, що входять до компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- низька ефективність урядових антикорупційних програм на практиці;

- низька якість надання адміністративних послуг населенню в деяких центрах надання адміністративних послуг; відсутність системи державного та громадського контролю за діяльністю центрів надання адміністративних послуг, регулярного моніторингу ефективності та оцінки якості надання ними адміністративних послуг населенню;

- наявність проблем запровадження «електронного уряду» та електронної демократії.

Крім того, далеко не у всіх органах державної влади в Україні реалізація принципів відкритості і прозорості носить системний і регулярний характер, є одним із пріоритетів їх діяльності, а робота з референтними групами з надання інформації, отримання зворотного зв'язку щодо прийнятих рішень і поставлених завдань носить епізодичний характер.

Поки що відкриті дані не скрізь сприймаються керівниками і співробітниками органів влади як системний інструмент, що підвищує якість державного управління і надання адміністративних послуг. Багатозначні набори даних, затребувані громадянами та бізнес-спільнотою, через різні фактори залишаються нерозкритими.

Мало враховуються відповідними державними структурами пропозиції експертного співтовариства щодо більшої відкритості державної служби, включаючи оптимізацію системи залучення кадрів і оцінки діяльності державних службовців. Органи влади і уряд у цілому поки що не перейшли до системної взаємодії з експертним співтовариством – суспільно значущі рішення часто приймаються без будь-якого попереднього обговорення або таке обговорення проходить формально, не представляються мотивовані обґрунтування у разі відхилення пропозицій.

Цей перелік аж ніяк не є вичерпним. Але і з нього можна зрозуміти, що успіх впровадження принципів і механізмів концепції відкритого уря-

дування в роботу органів влади значною мірою залежить від людського фактора – відповідної свідомості та бажання включитися в процес демократизації державного управління самих чиновників.

Для забезпечення реалізації відкритого урядування в Україні, на нашу думку, необхідно:

1. Здійснити потужну інформаційну кампанію з просування ідей відкритого урядування, зокрема роз'яснення суспільству переваг відкритого доступу до публічної інформації, а також навчання громадян способів використання цієї інформації, форм їх залучення до процесу прийняття державних рішень, розвитку механізмів електронної демократії.

2. Імплементувати у вітчизняну практику кращий досвід реалізації концепції відкритого урядування зарубіжних країн: зокрема, запровадити моніторинг пропозицій і коментарів громадян до законів і законопроектів з метою підготовки для парламенту нових законодавчих ініціатив, що являють громадський інтерес; запровадити систему електронного голосування; створити інтегровану інформаційно-аналітичну систему «Прозорий бюджет»; забезпечити відкритість та прозорість здійснення публічних закупівель тощо.

3. Створити систему навчальних курсів і відкрити нові спеціалізації в закладах професійного навчання державних службовців щодо навчання інноваційних моделей інформаційної взаємодії органів державної влади і громадськості, оволодіння державними службовцями новими управлінськими технологіями і механізмами інформаційного спілкування з інститутами громадянського суспільства і громадянами.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи викладене, необхідно

вказати, що відкрите урядування – це система принципів, механізмів та інструментів організації державного управління на основі розвитку форм участі громадян в управлінні, прозорості, відкритості та підзвітності діяльності органів влади, а також широкого використання сучасних інформаційних технологій і нових засобів комунікації в здійсненні взаємодії з громадянами. Результатом такої взаємодії є підвищення якості прийнятих рішень і якості роботи державного апарату в цілому, і у підсумку – зростання якості життя громадян. Впровадження відкритого урядування в Україні є однією з основних форм реформування державного управління на демократичних засадах, бо саме воно дає потенціал безпосередньої взаємодії уряду з громадянами, відкриває нові можливості для неї.

Нині в нашій державі реалізовані певні заходи, важливі для підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності влади. Водночас удосконалення потребують політичні, нормативно-правові, організаційні, інституційні, інформаційні та освітні механізми забезпечення прозорості і відкритості у діяльності органів державної влади, які можуть мати різну структуру, інструменти, методи. Важливою умовою ефективного функціонування зазначених механізмів, безперечно, є чітке їх налагодження та відпрацювання на всіх рівнях влади, управління та у суспільстві.

Перспективним напрямом подальших досліджень має стати вивчення досвіду зарубіжних країн щодо використання ефективних інструментів у процесі розвитку і вдосконалення діяльності відкритого уряду та можливості його використання в Україні.

Список літератури:

1. Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ) / упоряд. В.М. Яблонський, О.А. Корнієвський, П.Ф. Вознюк; за заг. ред. О.А. Корнієвського. К.: НІСД, 2014. 192 с. (Сер. «Громадянське суспільство», Вип. 1).
2. Кандауров С. Прозорість та відкритість влади як запорука демократичного управління. URL: <http://elearn.univector.net/file.php/14/Material.html>.
3. Манжола П.Г. Взаємодія влади та громадян: практика легітимації інститутів влади у новітній історії України. Стратегічні пріоритети. 2007. № 1. С. 58–64.
4. Мельниченко В.І. Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej5/txts/07mviozr.htm>.
5. Открытое государство. Материал из Википедии – свободной энциклопедии. URL: <http://ru.-wikipedia.org>.
6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/52015-18245>.
7. Смирнов В. «Система открытого управления» Джека Стека, или Как избежать банкротства в условиях экономического кризиса? URL: <http://www.toppersonal.ru/issue.html?1943>.
8. Open government. Fostering dialogue with civil society. OECD, 2003 URL: <http://www.scribd.com/doc/33611663/Open-GovernmentFostering-Dialogue-with-Civil-Society>.

ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ ОТКРЫТОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье определены сущностные характеристики открытого управления как ключевого фактора демократизации государственного управления, проанализированы принципы и механизмы его реализации, выяснены особенности и перспективы внедрения открытого управления в Украине.

Ключевые слова: *открытое управление, органы государственной власти, гражданское общество, электронное правительство, информационно-коммуникационные технологии, электронная демократия.*

OPEN GOVERNMENT OPERATION PERSPECTIVES IN UKRAINE

The article outlines the essential characteristics of open government as a key factor in the democratization of public administration, analyzes the principles and mechanisms of its implementation, identifies the peculiarities and prospects of the implementation of open government in Ukraine.

Key words: *open government, state authorities, civil society, e-government, information and communication technologies, electronic democracy.*