

Національна академія державного управління  
при Президентові України

*Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів*

# **ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

*Конспект лекції до короткотермінового  
семінару в системі підвищення  
кваліфікації кадрів*

Київ  
2010

УДК 321:327  
Т65

*Схвалено Вченою радою Національної академії  
державного управління при Президентові України  
(протокол № 147/7-12 від 3 липня 2010 р.)*

**Укладачі :**

**Е. А. Афонін**, доктор соціологічних наук, професор, професор кафедри державної політики і управління політичними процесами НАДУ;

**О. В. Суший**, кандидат філософських наук, докторант кафедри державної політики і управління політичними процесами НАДУ.

**Рецензенти :**

**В. В. Голубь**, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики і управління політичними процесами НАДУ;

**О. І. Вишняк**, доктор соціологічних наук, завідуючий відділом Інституту соціології НАН України.

**Транспарентність** влади в контексті європейської інтеграції України : конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад :  
Т65 Е. А. Афонін, О. В. Суший. - К. : НАДУ, 2010. - 48 с.

Видання містить конспект лекції з тематики однойменного короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів.

Призначене для слухачів і викладачів системи перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби та місцевого самоврядування.

УДК 321:327

- © Афонін Е. А., Суший О. В.,  
укладання, 2010
- © Національна академія державного  
управління при Президентові  
України, 2010

## ПЕРЕДНЄ СЛОВО

У ХХІ ст. "інстинкт реформування" (Д.Кеттл) стає самою суттю практики державного управління\*. Наприкінці 80-х рр. минулого століття розпочався глобальний реформаторський рух у сфері державного управління. Процес охопив чимало країн та позначився широкою масштабністю реформ, головним завданням яких був перегляд ролі держави та її відносин з громадянами. Зокрема, недоліки та патології, притаманні бюрократії, спонукали до заміни традиційних бюрократичних командно-адміністративних механізмів ринковими. Зменшення довіри громадян до традиційних інститутів державного управління, визнання неефективності урядових програм зумовили розробку альтернативних систем надання державно-управлінських послуг населенню, зорієнтованих на громадян-споживачів, надання їм можливості вибору. На зміну централізованому управлінню запроваджувалась його децентралізація - центр реалізації програм переміщувався на більш низькі рівні управління, відбувалось розосередження влади, впливу, авторитету між різними організаціями, асоціаціями, групами, індивідами. Загалом реформи державного управління були спрямовані на заміну традиційних способів адміністрування, що ґрунтуються на правилах та авторитеті, ринковими, рушійними силами яких є вільна конкуренція.

Ці процеси були зумовлені низкою факторів, що їх визначали тогочасні тенденції світового розвитку, а саме:

- *політичним* - трансформування основ системи управління та модернізація економіки в колишніх соціалістичних країнах і країнах, що розвиваються, становлення демократичних соціальних інститутів та громадянського суспільства, оновлення відносин з громадянами;

- *соціальним* - фундаментальні зміни в усіх сферах соціального життя внаслідок переходу від індустріального до інформаційного суспільства;

- *економічним* - застій, кризовий спад економіки, її неконкурентоспроможність на світових ринках;

- *інституціональним* - становлення нових конструкцій глобальної економіки та глобальної політичної системи, поява над-

---

\*Дональд К. Глобальная революция в государственном управлении / К. Дональд. - Режим доступа : <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=821>

державних організацій, наднаціональних та локальних інституцій влади.

У багатьох західноєвропейських країнах спостерігалось зниження рівня довіри громадян до держави та уряду. Особливо різким таке зниження було у 1990-ті рр. у Канаді, Германії, Швеції, Великобританії, США - громадяни залишаються прихильниками демократії, але їх не влаштовує те, як демократія функціонує в їх країнах.

Були запроваджені дві основні моделі реформування державного управління - *вестмінська* та *американська*. В них на своє практичне розв'язання очікували дві важливі проблеми:

1. Що має робити держава? Це питання пов'язане з політичною складовою та стосується політичної сфери, його розв'язання має спиратись на політичну систему держави.

2. Як держава може краще робити те, що їй належить робити? Це питання пов'язане з адмініструванням та його ефективністю, рішення потребує міцного політичного керівництва та суспільної підтримки, а іноді навіть трансформації політичних інститутів держави.

**Вестмінська модель** - "новий державний менеджмент" - була розроблена Новою Зеландією та Великобританією, а надалі застосовувалась у країнах з британським типом парламентського устрою. Цілі та способи реалізації реформи були спрямовані на:

- звуження сфери діяльності держави;
- заміну традиційної бюрократії механізмами ринкової конкуренції;
- прозорість цілей та результатів державного управління;
- перерозподіл функцій визначення політики та її адміністрування;
- надання державним менеджерам більшої свободи у виборі засобів для досягнення цілей;
- інтенсивне використання інформаційних технологій;
- рекрутування та підготовку професіоналів як альтернативи скороченню штатів;
- приватизацію структур та організацій, спроможних до надання певних управлінських послуг;
- передачу низки функцій недержавним партнерам або їх спільне обслуговування;
- відповідність державних програм очікуванням народу;
- орієнтацію на результат як принцип звітності.

Водночас відносно мало уваги приділялось реорганізації бюрократії, реформи не були орієнтовані на кардинальну зміну

основ функціонування держави. Суть цієї моделі полягає у прагненні зменшити обсяг державного управління, його функцій, підкоривши його ринковій дисципліні з метою більш ефективного виконання державою своєї управлінської ролі. Вестмінська модель справила значний вплив на підхід до реформи державного управління в інших країнах.

**Американська модель** - "створення правління законів" (reinvention) - використовувалась тільки у США. Реформи торкнулися багатьох компонентів управління та зосередились на зміні поведінки бюрократів, а не на зміні структур та процесів управління. З метою зниження вартості та підвищення ефективності послуг, які надаються федеральною системою управління споживачам, було здійснено:

- децентралізацію бюрократії;
- делегування федеральних повноважень більш низьким рівням управління;
- встановлення партнерських відносин між державним та приватним підприємництвом;
- укладання між ними контрактів як альтернатива приватизації державних функцій.

Сьогодні серед реформаторів точаться дискусії щодо подальшої конвергенції двох зазначених моделей проведення реформи державного управління. Звичайно, що й відмінності в нових підходах будуть визначатись різними стратегіями реформування, соціокультурною специфікою країн, що впливатиме на практику реформування державного управління, а отже, й **особливостями відносин між державою та громадянським суспільством, характером поділу влади та їх взаємодії в процесі управління державою.**

Реформування державного управління - справа не тільки держави, воно потребує широкої участі громадян, зокрема для визначення цілей і завдань реформ, а також тісного партнерства між державними і недержавними секторами. Не можна розраховувати на успіх там, де зусилля з реформування державного управління не збігаються з цінностями та нормами суспільства. Відповідно необхідні значні зусилля щодо узгодження та синхронізації процесів реформування як держави, так і суспільства. Отже, державне управління (країна крокує шляхом реформ) все більше спиратиметься на неурядові суспільні інститути, потребуватиме більш тісної їх взаємодії з державою та їх функціональної ефективності. Відповідно загострюватиметься потреба у подоланні

відомчих бар'єрів на шляху координації механізмів надання управлінських послуг населенню, забезпеченні все більшої *прозорості* та *відкритості* цього процесу. При цьому проблема прозорості та відкритості (транспарентності) державного управління стає вузловою як для його реформування, так і для підвищення довіри громадян до держави та органів місцевого самоврядування.

Державне управління здійснюється всіма гілками влади, але пріоритет в організації, відповідальність за результат урегульованості соціального, політичного, економічного стану суспільства залишається за виконавчою гілкою влади як такою, що безпосередньо пов'язана з реалізацією широких соціальних інтересів. Прозорість у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування дає змогу громадянам та їх об'єднанням більш усвідомлено та організовано обстоювати власні інтереси, а рішення влади в такому випадку формуються з урахуванням більш широкого спектра позицій, що існують у суспільстві. Це, у свою чергу, зумовлює суспільну підтримку діяльності влади. Адже перевага відкритої влади, прозорого процесу схвалення рішень полягає в тому, що громадяни так чи інакше стають учасниками вироблення управлінського рішення, а отже, з більшою вірогідністю підтримають його виконання. Коли ж громадяни не розуміють, яким чином з'явилося політичне рішення, наслідки якого вони не вважають сприятливими для себе, вони схильні підозрювати владу у корупції та неефективній роботі.

Головним і незмінним стратегічним пріоритетом державної політики незалежної України є європейська інтеграція. Євроінтеграційні прагнення України обумовили необхідність реформування системи державного управління та її адаптації до загальноприйнятих в економічно розвинених країнах засад, що посилило потребу впровадження в діяльність органів державного управління принципів демократизму, серед яких принцип транспарентності (прозорості та відкритості) влади. Звертаючись до проблеми імплементації цього принципу в управлінську діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування розглянемо такі питання:

1. Транспарентність як системно-функціональний феномен демократичної правової держави.
2. Інституціоналізація принципу транспарентності в нормативній системі суспільства та практиці державного управління.
3. Форми та механізми забезпечення транспарентності влади.

# Розділ 1. ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ЯК СИСТЕМНО- ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ФЕНОМЕН ДЕМОКРАТИЧНОЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

## 1.1. Поняття "транспарентність". Транспарентність як соціальний, правовий, економічний та політичний феномен

Поняття "транспарентність" має іноземне походження. Англійське слово "*transparent*" перекладається як прозорий, зрозумілий, явний, з французької "*transparent*" - прозорий. Етимологічно воно утворилось від латинських "*trans*" - прозорий, наскрізь та "*pareo*" - бути очевидним. Категорія транспарентності як ознака адміністративної та політичної комунікації між публічною владою та населенням була розроблена в англо-американській соціальній науці, де прозорість перед об'єктом державного управління визначалось поняттям "*transparency*", а відкритість влади для участі в державному управлінні з боку членів суспільства - поняттям "*openness*". У сучасній вітчизняній літературі поняття "транспарентність" змістовно поєднало у собі як "прозорість", так і "відкритість", часто ці терміни застосовуються як рівнозначні та вживаються поряд з поняттями "гласність" та "публічність". Найчастіше значення поняття транспарентності пов'язується з інформаційною відкритістю соціальних, економічних та політичних процесів.

Транспарентність як соціальний феномен характеризує вплив інформації та медіа на механізми соціальної організації, стан поінформованості (наявність повного, достатнього та достовірного знання) щодо того чи іншого виду діяльності (її об'єктів чи результатів). Водночас існують побоювання, що надмірна відкритість соціальної системи збільшує можливості соціального конструювання контролю в різних сферах та соціальної деконструкції, унаслідок імплузії - взаємопроникнення та змішування структур, категорій та цінностей.

Нормативно-правова сфера забезпечує правове врегулювання відносин з приводу доступу до інформації та свободи висловлення думок як невід'ємних прав громадянина. Оскільки транспарентність як інформаційний процес є сукупністю відносин, які виникають навколо доступу, передачі та поширення інформації,

відповідно правотворчі органи створюють норми, спрямовані на врегулювання цих відносин, ними формується відповідний правовий інститут - інститут транспарентності. У праві транспарентність розглядається як правовий інститут та правовий режим, який виникає на його основі й утворюється із сукупності правовідносин з приводу доступу різних суб'єктів до потрібної їм інформації з відповідною повнотою, достатністю та достовірністю.

В економічній сфері транспарентність означає прозорість економічних процесів, відносин, планів, програм, угод, що законодавчо підтримуються, безпосереднє, чітке відображення в них усіх змістових елементів. Зокрема, принцип транспарентності є ключовим для юридичної системи СОТ: кожна країна зобов'язується створити інформаційні центри, в яких країни-члени можуть отримати інформацію про закони та постанови, що діють у відповідних секторах економіки. Це означає, що для забезпечення доведення до відома іноземних постачальників товарів (робіт, послуг) всієї інформації, яка стосується торгівлі відповідними товарами (роботами, послугами) в іншій країні, країни зобов'язані оприлюднювати документи, що містять норми права, які регулюють відповідні правовідносини. Водночас дозволяється не поширювати конфіденційні відомості, якщо це суперечить суспільним інтересам або завдає шкоди законним діловим інтересам.

Найбільш поширене трактування поняття "транспарентність" пов'язане з особливостями інформаційної взаємодії між державою та владою, тобто транспарентність розуміється як право громадян на доступ до інформації (право на інформацію), що дає змогу вільно шукати, отримувати, передавати, створювати та поширювати інформацію будь-яким законним способом. Але нецільно зводити взаємодію органів влади і громадян суто до одержання чи надання інформації. Сучасна демократична правова державність передбачає децентралізацію владних повноважень, поділ влади, політичний плюралізм, доступ громадян до участі в державних і суспільних справах, верховенство закону та рівність усіх перед ним. Визнання владою громадян як рівноправних партнерів, а не тільки як об'єкт політичного маніпулювання, вимагає відкритості й прозорості у відносинах інститутів влади та громадянського суспільства. Процеси розвитку громадянського суспільства та демократії, поза якими неможливе ефективне державне управління в сучасних умовах, ґрунтуються на досягненні суспільної згоди (солідаризації) та громадянського консенсусу, завдяки яким



зміцнюється легітимність влади. Транспарентність - це інструмент, який налаштовує двосторонній політичний зв'язок між державою та громадянським суспільством:

- "зверху" - через забезпечення відкритості та прозорості державної влади, доступності управлінської інформації як для суб'єкта, так і для об'єкта управління, що набуває свого законодавчого закріплення як право на доступ до інформації (право на інформацію) - законодавче положення, яким забезпечується ознайомлення громадян з інформацією про діяльність органів влади та можливість участі в державному управлінні;

- "знизу" - як зворотний зв'язок, шляхом рівності прав на отримання інформації, участі громадян у суспільно-політичному житті, їх контролю над діяльністю органів державної влади та управління.

Відданість курсу демократичної правової державності за нових посттрансформаційних умов змістовно розширює значення феномену транспарентності, він постає як:

- необхідна властивість, умова відповідальності та ефективності державної влади й державного управління - відсутність цих властивостей не дозволяє говорити про цивілізаційні адміністративно-правові відносини;

- форма взаємодії держави та громадян, яка забезпечує участь громадян у суспільно-політичному житті, суспільний контроль над органами влади та вказує на відданість правовому режимові;

- основний механізм протистояння тіньовим політичним явищам та процесам;

- спосіб досягнення суспільної згоди та громадянського консенсусу - для цього наявність владних розбіжностей між учасниками має нейтралізуватися таким чином, щоб ці розбіжності не впливали на досягнення консенсусу (нейтральність сили влади), відповідно, учасники мають відкрито оголошувати свої цілі та наміри (прозорість);

- ефективно забезпечені права громадян на вільне самовираження, доступ до інформації, у тому числі до альтернативних джерел;

- інструмент політичної соціалізації та політичної культури;

- маніпуляційна технологія;

- фактор національної та інформаційної безпеки.

Транспарентність - це засадна властивість політичної влади, насамперед її виконавчої гілки, яка забезпечує розвиток де-

мократії, громадянського суспільства шляхом відкритості дій різних гілок влади, процедури прийняття політичних рішень та активізації суспільного контролю над діяльністю органів державної влади та управління. Умови, принципи та правила використання транспарентності як інструменту демократії мають бути чітко регламентовані законодавством. Розбудова транспарентності влади сприяє вирішенню проблем відповідальності та ефективності державного управління.

## 1.2. Рівні, компоненти та функції транспарентності

Проблема транспарентності є не лише проблемою політичного розвитку, а і найсуттєвішим фактором підвищення ефективності економічного і соціокультурного життя. Сфери поширення транспарентності:

- державне управління та виконавча влада;
- економіка;
- правоохоронна діяльність;
- громадянське суспільство.

У сфері державного управління, зокрема виконавчої влади, транспарентність функціонально виступає як:

- принцип організації та діяльності органів державного управління;
- принцип взаємовідносин між державою і громадянським суспільством;
- прояв демократизму правового статусу особи.

### **Компоненти транспарентності\***

**Нормативний** - законодавче закріплення прозорості та відкритої діяльності владних інституцій. Розв'язати проблему відкритості влади можна, лише створивши якісний відповідний законодавчий механізм. Це особливо важливо для суспільства, в якому відсутні міцні традиції демократизму. За таких умов нагальною є потреба в унормуванні поведінки як владних інституцій і представників влади, так і громадськості. Нормативні передумови реалізації принципу транспарентності влади - закони, укази, постанови - можуть діяти, впроваджуватися в життя, якщо для цього створено відповідні структурні й організаційні форми і механізми.

---

\*Тихомирова С. Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення в Україні / С. Б. Тихомирова // Наукові записки. - Т. 20. Політичні науки / Нац. ун-т "Києво-Могилянська академія". - К. : Видавн. дім "КМ Академія", 2002.

**Інституційний** - наявність структурних і організаційних форм, дієвих механізмів та конкретних процедур, які дають змогу реалізувати принцип транспарентності. Інституційний компонент транспарентності визначається як діяльністю владних структур, так і діями неполітичних організацій, що існують в суспільстві та коригують дії влади, здійснюючи на неї певний тиск. Відповідно визначають два рівні:

- внутрішній - відкритість одних владних структур для інших, встановлення зв'язків та взаємодія між різними гілками і рівнями влади:

- зовнішній - відкритість владних інституцій для громадянського суспільства, комунікації з різними групами громадськості.

Інституції структурують елементи суб'єктів державного управління та об'єкта - суспільства в усьому різноманітті їх відносин у самостійну підсистему, складову загальної системи державного управління.

**Особистісний** - прозорість і відкритість діяльності насамперед посадових осіб державних установ, що передбачає наявність певного рівня політичної культури та професіоналізму. У державі окремою сферою транспарентності визначається діяльність суб'єктів, які беруть участь у здійсненні демократичних процедур. Відкритості діяльності державних діячів та політиків сприяють їхні особисті контакти з представниками громадськості; повідомлення про їхні дії та рішення; зусилля щодо створення їхнього іміджу. Особистісний компонент транспарентності влади повинен бути незалежно від того, бажають цього посадовці чи ні. Як показує практика, вони дуже часто зовсім не зацікавлені в тому, щоб їхня діяльність була прозорою для громадськості, і прагнуть якомога далі "сховатися" за інструкції та регламенти, що дозволяють утаємничувати інформацію. Отже, особиста відкритість представників влади має бути їхнім обов'язком, визначеним законодавством.

Транспарентність як інструмент демократії виконує низку важливих **функцій**<sup>\*</sup>, серед яких:

- просвітницька - завдяки прозорості та інформаційній відкритості громадяни обізнані не тільки щодо діяльності політичних структур, а й про свої права та свободи;

---

<sup>\*</sup>Пызина Г. В. Транспарентность исполнительной власти: сущность и механизмы реализации в современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Г. В. Пызина ; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. - М., 2006.

- забезпечення політичної участі, вільного та конкурентного вибору населенням тієї чи іншої альтернативи суспільного розвитку;
- громадський контроль щодо прийняття та реалізації політичних рішень;
- вільна конкуренція лідерів та еліт за владу зі збереженням за стороною, яка зазнала поразки, права на її оскарження;
- створення безпечного політичного середовища для опозиційної діяльності;
- виявлення випадків порушення прав людини та демократичних норм з метою профілактики та своєчасного вжиття відповідних заходів як усередині країни, так і за її межами;
- захист громадян від нав'язування "зверху" рішень;
- розвиток активності громадян, їх свідомості та політичної культури тощо.

### **1.3. Транспарентність як атрибут демократичного державного управління: прозорість, відкритість, гласність**

Відкритість, прозорість, гласність є самостійними характеристиками демократичної виконавчої влади. У транспарентних відносинах ці атрибутивні характеристики органічно поєднуються.

У вимірі транспарентних відносин *прозорість* відображає:

- функціональну характеристику органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- ступінь обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторін їхньої діяльності;
- зрозумілість широкій громадськості обумовленості, змісту і сенсу політичних дій та політичних рішень, а також своїх прав і свобод;
- поінформованість громадян, їх об'єднань, на які поширюються або яких певним чином стосуються рішення та дії органу публічної влади, щодо процедури їх здійснення.

Прозорість є ознакою зрозумілості, переконливості дій влади та належної обізнаності громадян з обумовленістю і змістом цієї діяльності, без чого неможливий свідомий та результативний вплив громадськості на цю діяльність.

*Відкритість* як функціональна характеристика органів державної влади та органів місцевого самоврядування виявляє:

- ступінь безпосередньої участі громадян у їх діяльності;

- активність суспільного контролю над діяльністю органів державної влади та управління;
- ступінь забезпечення 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.

Відкритість державної влади означає її готовність та вміння поділитися цією владою через залучення об'єктів у процес прийняття рішень, здійснення влади.

Відкритість не тотожна прозорості: можна бути дуже добре обізнаним із діяльністю апарату управління, але не мати ніяких реальних можливостей вплинути на її зміст. Прозорість і відкритість мають бути взаємно узгодженими, адже не можна забезпечити стабільне управління за умов, коли високий ступінь прозорості дає можливість громадянам споглядати усі негаразди в діяльності управлінського апарату, а брак відкритості не дозволяє результативно впливати на їх усунення.

**Гласність** - демократичний принцип, загальноправове поняття, яке характеризує:

- максимальну відкритість та правдивість у діяльності державних і громадських організацій;
- дієву та активну форму участі громадської думки у вирішенні важливих проблем країни;
- широке інформування про суспільно значущі процеси (діяльність органів представницької та виконавчої влади, судів, органів місцевого самоуправління, порядок обрання чи формування відповідних органів, обговорення законопроектів, розв'язання різних суперечливих питань, функціонування суспільних об'єднань та ін.).

Між гласністю і транспарентністю існують певні відмінності\*, які дають змогу більш точно диференціювати ці поняття, зокрема:

- площа функціонування транспарентності не обмежується площиною діяльності державних органів на відміну від гласності у загальноприйнятому її розумінні;
- транспарентність пов'язана із забезпеченням інтересів як конкретних суб'єктів, так і їх невизначеного кола; гласність завжди пов'язана тільки з інтересами невизначеного кола суб'єктів, що

---

\*Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання / В. І. Мельниченко. - Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej5/txts/07mviozr.htm>

зумовлене цільовим призначенням гласності - надавати можливість обговорення всім;

- транспарентність як універсальний механізм доведення до зацікавлених осіб потрібних їм відомостей застосовується у будь-яких правовідносинах, у тому числі пов'язаних з необхідним управлінським впливом (опублікування нормативно-правових актів, доведення індивідуально-правових рішень до відома підвладних суб'єктів та ін.), а не тільки для надання всілякої інформації, що притаманне гласності.

Транспарентність у сфері адміністративно-державного управління спрямована на реалізацію принципу гласності. Однак зведення поняття транспарентності тільки до способу забезпечення цього принципу є неправильним і штучно його звужує.

Добра поінформованість та залученість громадян до процесу обговорення та прийняття рішень з головних питань суспільного життя збільшують політичну ефективність дій державної влади та управління. Це також підвищує зацікавленість громадян у власній високій активності в суспільному житті за умови, що влада налаштована дослухатись до суспільної думки.

## **Розділ 2. ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В НОРМАТИВНІЙ СИСТЕМІ ТА ПРАКТИЦІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

### **2.1. Засади і традиції інституціоналізації транспарентності**

Інститут транспарентності базується на таких *zasadaх*:

- принцип поділу гілок влади на законодавчу, виконавчу, судову, які протиставлені одна одній та функціують на основі системи стримувань і противаг з метою запобігання зловживанням будь-якою з гілок своїми повноваженнями та узурпації влади;

- якість чинного нормативно-правового забезпечення;

- підзвітність, відповідальність у діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування;

- наявність дієвих, конкретних механізмів і процедур реалізації прав доступу громадян до інформації про діяльність державної влади;

- рівень політичної культури.

Зародження інституту прозорості нерозривно пов'язане з появою держави. Протягом століть прозорість як явище проявлялось тільки в діяльності держави з управління країною. З появою книгодрукування, розвитком освіти та поступовим збільшенням чисельності освічених людей, які вміли читати, почався процес активного культивування потреби пересічних громадян в отриманні інформації. Боротьба за природні права, що призвела до переходу в багатьох державах від монархій до республік, а пізніше від авторитаризму до демократизму, вимагала інструментів масового доступу до інформації, якими стали засоби масової інформації. Боротьба за так звані інформаційні права сприяла утворенню норм права, які збереглися майже незмінними дотепер, насамперед широкого визнання набули права на вільне висловлення думок та вільне використання інформації\*.

Свобода висловлення думок та доступність, відкритість інформації є частиною невід'ємних прав людини, що дозволяє фізичним особам і суспільним групам відстоювати свої права. Згідно з Європейською конвенцією (ст. 10), свобода висловлення думок - пріоритетне право кожної людини незалежно від державних кордонів. Свобода інформації - це важливий засіб захисту від зловживань, безгосподарності та корупції. Водночас вона вигідна для самих урядів, оскільки відкритість та прозорість у процесі прийняття рішень можуть сприяти підвищенню рівня довіри громадян до діяльності уряду, забезпечують його легітимацию.

Затвердження інституту прозорості є багатолітньою тенденцією, у багатьох ліберально-демократичних державах створені інститути прозорості, або інститути відкритості. Зачинателем цієї традиції стала Швеція, у якій ще в 1766 р. був прийнятий закон про свободу видань. У подальшому цей приклад наслідували Фінляндія (Закон "Про відкритість публічних документів", 1951 р.), США (Закон "Про свободу інформації", 1966 р.), Данія (Закон "Про доступ до адміністративних документів", 1970 р.), Норвегія (Закон "Про гласність в адміністративному управлінні", 1970 р.), Франція (Закон "Про доступ до адміністративних документів", 1978 р.), Нідерланди (Закон "Про встановлення правил відкритості адміністративного управління", 1978 р.), Австралія

---

\*Гунин Д. И. Прозорість и тайна информации: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Гунин Д. И. - Екатеринбург, 2008. - 31 с. - Режим доступа : <http://www.ifap.ru/library/book365.pdf>

(Закон "Про свободу інформації", 1982 р.), Канада (Закон "Про доступ до інформації", 1982 р.), Нова Зеландія (Закон "Про адміністративну інформацію", 1982 р.), Австрія (Закон "Про розкриття інформації федеральних адміністративних органів", 1987 р.), Бельгія (Закон "Про розкриття адміністративного управління", 1994 р.), Республіка Корея (Закон "Про розкриття інформації публічних органів", 1996 р.), Великобританія (Закон "Про свободу інформації", 2000 р.), Японія (Закон "Про друкування інформації", 2001) та ін\*.

Першою країною, яка почала затверджувати принцип транспарентності державних органів, стала **Швеція**. У 1766 р. королем Густавом III був схвалений Закон "Про свободу видань", який пізніше став частиною конституції, прийнятої у 1772 р. Цим документом вперше у світовій історії:

- у законодавчому порядку скасовано цензуру;
- гарантовано свободу висловлення думок та надано свободу доступу до джерел інформації, насамперед до офіційних документів;
- встановлено у світі систему публічного характеру офіційних документів владних структур та, відповідно, відкритий характер здійснення державної влади.

Цей закон як складова частина конституції діє у Швеції дотепер. У 1949 р. його було модифіковано у Закон "Про свободу друку", що гарантує всім громадянам країни свободу отримання інформації в державних органах.

У Швеції закріпився своєрідний правовий досвід у площині захисту права на доступ до інформації - правовий інститут під назвою "свистун" (whistleblower). Справа в тому, що шведські чиновники уповноважені публічно розкривати певного роду відомості, які стали їм відомі по роботі чи службі, навіть такі, що захищені грифом "службова таємниця". Це право вони отримують тільки в тому випадку, якщо суспільна значущість поширюваних відомостей превалює над важливістю збереження їх конфіденційності.

Давні традиції у площині законодавчої бази щодо свободи доступу до інформації має **Фінляндія**: будучи частиною Швецького королівства, вона застосовувала шведський Закон 1766 р. "Про доступ до публічної інформації". У 1951 р. було прийнято Закон "Про гласність офіційних документів", який діяв до 1999 р. 31 грудня

---

\*Савинцева М. И. Правовое обеспечение информационной открытости в России по новому закону о доступе к информации / М. И. Савинцева // Право СМІ. - 2009. - № 3. - Режим доступа : <http://mediascope.ru/node/408>



1999 р. його замінив Закон "Про відкритість діяльності уряду". Цим документом було визначено принцип, згідно з яким документи є відкритими для громадськості, за винятком випадків, коли існують вагомі причини для відмови в їх наданні.

Основні вимоги інформаційної відкритості органів влади та надання урядової інформації населенню ґрунтуються на таких засадах:

- визнається право людей на інформацію, яка стосується державних справ, вона не обмежується адміністративними бар'єрами, географією чи платіжною спроможністю користувача;
- громадянину надається доступ до офіційних записів та документів, до документів, що стосуються офіційних законів, угод чи рішень, до даних урядових досліджень, які використовуються для розробки політики;
- архіви утримуються таким чином, щоб забезпечити рівноправний доступ до інформації для всіх громадян;
- уряд несе відповідальність за збирання та поширення інформації, урядова інформація поширюється у формі, що забезпечує її повноцінність для публіки;
- на урядову інформацію не поширюється авторське право, але при цьому доступ може бути обмеженим відповідно до чинного законодавства;
- визнається право користувача урядової інформації на таємницю.

Сьогодні майже всі органи влади та місцевого самоуправління Фінляндії мають власні веб-сайти та пропонують ряд он-лайн-послуг: громадяни можуть шукати та отримувати інформацію, надсилати запити, брати участь у голосуванні, подавати заяви та більше взаємодіяти з посадовими особами. Політика відкритості та можливість електронного доступу до інформації є основною причиною низької корупції у Фінляндії, факти корупції 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. Ними проголошується право доступу до всіх державних документів як основне право громадянина, у свою чергу, органи державної влади зобов'язуються превентивно забезпечувати інформацією громадськість.

*США* мають власну історію доступу до державних документів, документів судів та законодавчих матеріалів: з 1936 р. дру-

кується Федеральний реєстр, у 1946 р. Конгресом прийнято Закон "Про адміністративні процедури", згідно з яким вимагається:

- друкувати інформацію про структуру, повноваження та процедури;

- забезпечувати доступ до всіх постанов, що стосуються винесення рішень;

- надавати доступ до всіх рішень.

Дозволялось відмовити в доступі до інформації, якщо йшлося про збереження секретності в інтересах держави та внутрішнього управління. Згідно з цим правовим актом інформація надавалась в достатньо обмеженому обсязі.

Починаючи з 50-х рр. минулого століття ЗМІ і Конгрес пропагують прийняття комплексного закону. У 1966 р. був прийнятий і набрав чинності у 1967 р. Федеральний закон США "Про свободу інформації":

- визнано суспільним надбанням всю інформацію, що збирається та зберігається державними структурами;

- встановлено повну відкритість усіх документів органів Федерального уряду США для громадян чи організацій незалежно від громадянства чи країни походження.

Окремі відомства - Міністерство оборони, ЦРУ, ФБР - частково звільнені від зобов'язань, встановлених законом. Передбачено 10 категорій дискреційних виключень та близько 140 різних законів, які дозволяють не надавати інформацію. Однак громадяни мають право вимагати розсекречення інформації через суд.

Державні службовці зобов'язані надавати аргументовану відповідь у встановлений термін та нести відповідальність за невиконання цієї вимоги, що є додатковою гарантією для реалізації права на доступ до інформації.

Свобода доступу до інформації в США досягається шляхом друкування документів у бюлетені "Federal Register", а також надання громадянам права ознайомлюватись з документами та копіювати їх. Державна установа федерального рівня не тільки має надавати громадськості власні документи, а й створювати умови для їх швидкого пошуку шляхом постійного видання покажчиків, на відповідь на запит встановлені жорсткі терміни. Причини запити на отримання інформації пояснювати не потрібно. Скарги на відмову держоргану надати інформацію розглядаються в суді в першочерговому порядку та, як правило, на користь громадянина.

У 1996 р. прийнятий закон "Про свободу електронної інформації", яким було внесено поправки в Основний закон, зокрема вимагається, щоб державні відомства створювали "електронні читальні" та забезпечували доступ до інформації в електронному вигляді, яка має бути оприлюднена разом з іншими запитуваними документами.

Законодавство у сфері свободи інформації існує більш ніж два століття і продовжує еволюціонувати. Більшість країн визнали право на доступ до інформації, накопичуваної державними органами, через видання окремих законів про свободу інформації, інші - шляхом прийняття окремих адміністративних положень, лише кілька країн внесли право на доступ до інформації в Основний закон країни. Багато із цих законів протягом наступних років неодноразово коригувались\*.

Розвиток прозорості та відкритості є закономірним проявом поширення процесів демократизації у світі - більшість документів прийнято за останні 20 років, а також відповіддю на вимоги суспільних організацій, засобів масової інформації та міжнародних кредиторів.

Сьогодні у світі нараховується 87 країн, які мають спеціалізовані закони щодо регулювання та забезпечення доступу громадян до інформації, яка належить до відання органів влади\*\*. У 33 інших країнах, таких як: Афганістан, Аргентина, Бахрейн, Бангладеш, Болівія, Камбоджа, Камерун, Коста-Рика, Єгипет, Ефіопія, Острови Фіджі, Гана, Гватемала, Індонезія, Кенія, Лівія, Люксембург, Малаві, Малайзія, Мальдівські острови, Монголія, Марокко, Мозамбик, Нігерія, Папуа-Нова Гвінея, Парагвай, Сьєрра-Леоне, Шрі-Ланка, Суринам, Танзанія, Уругвай, Замбія, Ємен розроблені проекти законів про свободу інформації або ці закони вже були ухвалені, але ще не набрали чинності.

У країнах СНД закони, що регламентують право на доступ до інформації, діють в Вірменії (2003), Азербайджані (2005), Грузії (1999), Казахстані (1993), Киргизстані (2007), Молдові (2000), Таджикистані (2002), Україні (1992)\*\*\*, Узбекистані (1997).

---

\*Банисар Д. Свобода інформації в мирі. 2006 год. Общій обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире / Д. Банисар. - Режим доступа : <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf>

\*\*Див. дод. А.

\*\*\*Перелік окремих нормативно-правових актів України щодо впровадження принципів прозорості та відкритості державного управління в Україні (див. дод. Б).

В Африці закони про доступ до інформації є в таких країнах, як: Ангола (2002), ПАР (2000), Уганда (2005), Зімбабве (2002).

В Америці (Центральна, Північна, Латинська, країни Атлантичного океану (Карибське море)) діють закони з доступу у країнах: Антигуа і о. Барбуда (2004), Аруба (1999), Беліз (1994), Гренландія (1994), Гондурас (2006), Домініканська Республіка (2004), Канада (1982), Кайманові острови (2007), Колумбія (1985), Сент-Вінсент і Гренадіни (2003), Нідерландські Антильські острови (1999), Мексика (2003), Нікарагуа (2007), Панама (2002), Перу (2002), Тринідад і Тобаго (1999), США (1966), Чилі (2008), Екватор (2004), Ямайка (2002).

Закони, які забезпечують доступ до інформації органів влади, діють у таких європейських країнах, як: Австрія (1987), Албанія (1999), Бельгія (1994), Болгарія (2000), Боснія і Герцеговина (2000), Великобританія (2000), Шотландія (2002), Венгрія (1992), Греція (1986), Німеччина (2005), Данія (1970), Ірландія (1997), Ісландія (1969), Іспанія (1992), Італія (1990), Косово (2003), Латвія (1998), Литва (2000), Ліхтенштейн (1999), Македонія (2006), Нідерланди (1978), Норвегія (1970), Польща (2001), Португалія (1993), Румунія (2001), Сербія (2004), Словаччина (2000), Словенія (2003), Фінляндія (1951), Франція (1978), Хорватія (2003), Чехія (1999), Чорногорія (2005), Швеція (1766), Швейцарія (2004).

У країнах Азії та Близького Сходу закони є в Гонконгу (1995), Індії (2002), Ізраїлі (1998), Йорданії (2007), Китаї (2007), Непалі (2007), Пакистані (2002), на Філіппінах (1987), у Південній Кореї (1996), Тайвані (2005), Таїланді (1997), Туреччині (2003), Японії (1999).

У країнах Океанії закони є в Австралії (1982), на Островах Кука (2008), у Новій Зеландії (1982).

Принцип транспарентності є міжнародно-правовим виявом принципу незастосування неопублікованих нормативно-правових актів, на якому засновані правові системи всіх цивілізованих країн світу.

## **2.2. Свобода і таємниця інформації. Цензура**

У всіх суспільних та державно-політичних системах існували та існують відносини, спрямовані на отримання інформації та обмеження доступу до неї. Відносини стосовно отримання доступу до інформації сприяли відкритості (транспарентності) інформації. Відносини з обмеження доступу до інформації породили таємницю інформації. Головною історичною тенденцією співвідно-

шення таємниці інформації і транспарентності є зміни, пов'язані з поступовим переходом від панування таємниці інформації до превалювання транспарентності в усіх сферах суспільних відносин\*.

У наш час поняття "*свобода інформації*" охоплює цілий комплекс прав і свобод: свободу слова (висловлення думок), свободу друку, право на отримання інформації, яка має суспільне значення, свободу поширення інформації будь-яким законним способом.

Свобода інформації спирається на активність суб'єкта, а транспарентність інформації характеризує стан інформації щодо певного об'єкта - пасивна частина у свободі інформації. Транспарентність на відміну від свободи інформації передбачає можливість гарантованого отримання розшукованої інформації в повному обсязі. Метою транспарентності є забезпечення можливості отримання не будь-якої цікавої для суб'єкта інформації, а такої інформації, яка дасть змогу здійснити свої права в тій або іншій діяльності, яка створить у суб'єкта стан поінформованості про процеси, що відбуваються у цікавій йому сфері.

*Таємниця інформації* визначається як такий стан інформації, за якого вона відома тільки певному колу осіб або суворо обмеженому колу осіб. Це інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі. Стан закритості інформації для решти, невизначеного кола осіб досягається шляхом обмеження можливих дій у напрямі отримання та передачі цієї інформації. Суб'єктами процесу обмеження доступу до інформації виступають її власники. Відповідний процес реалізується через сукупність відносин з обмеження доступу до інформації. Ці відносини опосередковуються відповідними нормами права, які утворюють власні правові інститути - інститути тайни інформації.

Слід розрізнити поняття "таємниця інформації" та "цензура" як явища різного характеру.

*Цензура* (лат. *censura*) - це контроль офіційної влади за змістом, виходом у світ та поширенням друкованої продукції, змістом та виконанням сценічних вистав, радіо- і телевізійних програм, іноді - приватним листуванням (перлюстрація), з метою недопущення або обмеження поширення для широкого загалу ідей та відомостей, які визначаються цією владою небажаними чи

---

\*Гунин Д. И. Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Гунин Д. И. - Екатеринбург, 2008. - 31 с. - Режим доступа : <http://www.ifap.ru/library/book365.pdf>

шкідливими. Насамперед це стосується питань національної безпеки, військових таємниць, матеріалів непристойного характеру тощо. Більшість сучасних країн, проголошуючи свободу інформації, прямо забороняють цензуру. Водночас у всіх країнах світу введення цензури допускається при оголошенні деяких з режимів надзвичайного або військового стану.

Таким чином, цензура як одна з функцій держави може виступати як:

- спосіб забезпечення таємниці інформації;
- засіб забезпечення транспарентності;
- спосіб порушення таємниці інформації;
- самостійна форма, що не пов'язана з таємницею інформації чи транспарентністю.

Водночас заборона цензури, заборона примусу до висловлення власних думок та переконань чи відмови від них є найбільш важливою гарантією свободи інформації.

Принцип транспарентності є важливою необхідною властивістю державного управління, яким забезпечується взаємодія держави та громадян у вигляді надання органами різних гілок влади інформації з усіх сфер або доступ до неї, за винятком встановлених законом обмежень щодо надання інформації. Відповідно до цього принципу діяльність державних органів має бути максимально прозорою, за винятком випадків її належності до державної таємниці. Принцип відкритості не тільки забезпечує взаємодію держави та громадянина, а й сприяє зміцненню правової державності.

## **Розділ 3. ФОРМИ ТА МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ВЛАДИ**

### **3.1. Політичні комунікації та Public relations: досвід України**

Принцип транспарентності не може бути реалізований поза комунікаціями владних структур з громадськістю: транспарентна взаємодія передбачає комунікативний процес, особливостями якого є відкритість у наданні достовірної інформації та готовності до її отримання та опрацювання. У вузькому розумінні **політична комунікація** - це процес передачі чи обміну політичною інформацією між політичними інститутами та соціальними групами, які справ-

ляють вплив на політику в процесі боротьби за владу або її здійснення\*.

Однак недоречно зводити комунікацію лише до процесу обміну інформацією - метою будь-якої комунікації є досягнення консенсусу. Взаємообмін політичною інформацією, що здійснюється між органами державної влади і управління з іншими політичними й соціальними суб'єктами, також передбачає досягнення суспільної згоди та громадянського консенсусу. Суспільна, громадянська згода у суспільстві виступає як результат ефективної політичної комунікації - процесу безперервного обміну політичними смислами між громадянами та основними політичними силами суспільства з метою досягнення згоди. Відповідно, досягнутий політичний консенсус є соціально корисним продуктом комунікації.

Транспарентність у політичній комунікації налаштовується шляхом:

- забезпечення високої соціальної значущості, яка передбачає активність усіх учасників процесу;
- наявності відносного рівноправ'я комунікуючих суб'єктів на основі добровільної та вільної участі в комунікаційному процесі;
- обміну смислами та забезпеченням розуміння цих смислів;
- наявності зворотного зв'язку як механізму контролю за процесом цього розуміння з боку всіх комунікуючих суб'єктів;
- формування нового знання з обговорюваної проблеми;
- переоцінки позицій та, як наслідок, зміни поведінки.

Таким чином, політичні комунікації є безперервним соціально значущим процесом обміну смислами на основі зворотного зв'язку між суб'єктами політичної системи, через який справляється вплив на стан суспільства.

Виділимо різновиди політичної комунікації в основні блоки - типи учасників процесу комунікації:

- політична комунікація, що обслуговує діяльність органів влади та управління: зміст повідомлень - *службова інформація*; суб'єкти комунікації - *державні чиновники та службовці*;
- політична комунікація, що утворює інформаційне середовище діяльності партій, профспілок, суспільних рухів та ін.: зміст повідомлень - *політичні програми, позиції, заяви, устави та ін.*; суб'єкти комунікації - *профспілкові, партійні активісти, депутати, політичні лідери*;

---

\*Теория политики : учеб. пособие / под ред. Б. А. Исаева. - СПб. : Питер, 2008.

- політична комунікація, безпосередньо спрямована до суспільної думки, масової свідомості: зміст повідомлень - *інформаційні продукти, вироблені з метою впливу на політичну поведінку великих груп людей*; суб'єкти комунікації - *мас-медіа (ЗМІ та ЗМК) і великі групи людей*.

Саме остання складова політичних комунікацій робить політичні комунікації відкритими та публічними.

Надзвичайно важливу роль у забезпеченні політичної комунікації, налагодженні вертикальних та горизонтальних каналів зв'язків між суб'єктами комунікації відіграє інститут PR - державна служба у зв'язках із громадськістю. **Public relations** - функція управління, яка сприяє встановленню та підтримці взаєморозуміння і співробітництва між організаціями й громадськістю. Головна мета системи зв'язків з громадськістю в органах державної влади і управління - сприяти поширенню демократії і забезпечувати інформування громадськості, формувати довіру громадян до інститутів влади. Зокрема, завданнями служб PR у владних структурах є\*:

- формування суспільної думки із широкого спектра проблем, що стосуються діяльності уряду та місцевих органів влади, розвитку економіки, зміни міждержавних відносин;
- інформування про діяльність установи, її плани та успіхи;
- просвіта громадськості в питаннях законодавства, права тощо;
- вивчення громадської думки, проведення відповідних досліджень та збирання статистичних даних;
- інформування урядовців про існуючу і можливу реакцію громадськості на діяльність владних структур та політику, що проводиться або намічається;
- прогнозування громадсько-політичних процесів.

Зв'язки з громадськістю покликані забезпечити гармонізацію приватних, суспільних та державних інтересів. PR-фахівці виступають у ролі радників політичних діячів та організацій, що допомагають їм презентувати власні програми як прийнятну для суспільства політику та отримати його підтримку.

При урядах багатьох країн Заходу створені ефективні PR-служби, які виконують два головних завдання:

---

\*Василенко И. Связь с общественностью в государственных организациях и местных органах власти: западный опыт / И. Василенко // Пробл. теории и практики управления. - 2003. - № 4. - Режим доступа : <http://rusref.nm.ru/indexpub210.htm>



1) доводити до відома громадськості інформацію щодо діяльності державних інститутів, створюючи сприятливий клімат для здійснення державних програм;

2) інформувати міністрів та інших осіб, які приймають рішення, про наявну та можливу реакцію громадськості на здійснювану та заплановану політику.

У *Великобританії, Франції та Німеччині* в кожному міністерстві існує інформаційний відділ, міністри користуються послугами прес-секретарів для зв'язків з громадськістю. В інших країнах такі інформаційні служби називаються інформаційними центрами, службами інформації та ін. У більшості міністерств керівники подібних відділів, центрів чи служб мають право висловлювати власну думку під час обговорення будь-яких питань на всіх рівнях. Вважається, що вони не можуть ефективно виконувати свої функції, якщо не мають доступу до потрібної їм інформації всередині установи. Їх думка має враховуватись при розробці всіх планів організації.

У *Великобританії* кожний міністр несе персональну відповідальність за проведення політики у сфері PR. Крім відомчих PR-служб, існує Центральне управління інформації (Central Office of Information) - спеціалізований координуючий заклад із зв'язків з громадськістю всіх державних організацій. Воно має широке коло експертів з різних напрямів організації PR, даючи можливість кожному з державних інститутів за необхідністю користуватись їх послугами. Крім того, Центральне управління інформації постачає в усі державні PR-підрозділи інформацію з питань технічної реклами, займається підготовкою та виданням фільмів, фотоматеріалів та публікацій, проведенням виставок.

У *США* аналогічну роль у держсекторі відіграє Інформаційне агентство (USIA), метою якого є поширення по всьому світу позитивної інформації про країну, американський народ, культуру та політичне життя. Серед його завдань - надання інформації президенту країни з питань зміни світової суспільної думки. Разом з Інтернетом USIA вдало використовує у своїй практиці традиційні комунікативні засоби, підтримує бібліотеки більше 90 держав, сприяє американським письменникам у поширенні їх творів за кордоном, спонсорує освітні програми в різних країнах.

У незалежній *Україні* також розробляються механізми сприяння розвитку відносин між органами державної влади, громадя-

нами та їх об'єднаннями, засобами масової інформації та іншими інститутами громадянського суспільства\*.

Органи виконавчої влади проводять **консультації з громадськістю**, метою яких є вироблення рішень, в яких будуть враховані права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін. Найбільш поширеними способами проведення консультацій з громадськістю є:

- громадські слухання;
- круглі, "трикутні" столи;
- письмові консультації;
- зустрічі з громадськістю;
- оприлюднення проєктів нормативно-правових актів у мережі Інтернет:

- Інтернет-конференції;
- телефонні "гарячі лінії" тощо.

У Секретаріаті Кабінету Міністрів України за роботу з організації, проведення методичного забезпечення консультацій з громадськістю відповідає Департамент комунікацій влади та громадськості.

При центральних та місцевих органах виконавчої влади утворюються **громадські ради** - консультативно-дорадчі органи, які на постійній основі забезпечують зворотний зв'язок між громадянами та органами виконавчої влади. Їх завдання:

- сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- забезпечення врахування громадської думки в процесі підготовки та організації виконання рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади;
- здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

Посередником у партнерських відносинах між органами державної влади та громадськістю виступають **засоби масової інформації**. Для оперативного інформування про діяльність уряду та органів виконавчої влади проводяться:

- прес-конференції;
- брифінги;
- розсилка прес-релізів та інформаційних матеріалів;
- надання інтерв'ю, коментарів, відповідей на інформаційні запити;

---

\*Робота Уряду у сфері взаємодії з громадськістю / Секретаріат Кабінету Міністрів України ; Н. К. Дніпренко (заг. ред.). - Вінниця : Консоль, 2006.

- семінари, наради, круглі столи за участю представників ЗМІ.

Під час цих заходів надається оперативна інформація з основних питань порядку денного, суспільно-політичних та соціально-економічних питань.

Створено Управління організації роботи із зверненнями громадян, в якому приймаються та централізовано реєструються **звернення громадян**. Усі громадяни мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів. У структурі всіх органів виконавчої влади існують структурні підрозділи з питань звернень громадян. У Кабінеті Міністрів України діє "**гаряча лінія**", працює **Приймальня Кабінету Міністрів** тощо.

Для **інформування** громадян про діяльність органів виконавчої влади використовується інформаційно-презентаційна продукція, зокрема видаються серія брошур "Влада для громадян", "Відкритість та прозорість у діяльності органів державної влади", буклет "Пам'ятка для представників об'єднань громадян - відвідувачів Будинку Уряду" тощо. З метою підвищення громадянської культури населення, популяризації історії української державності, владних традицій проводяться виставки, конкурси. Реалізується проєкт "Влада очима історії", його мета - ознайомити громадськість з історією та демократичними традиціями української державності. Матеріали розміщуються на Урядовому порталі ([kmu.gov.ua/control/](http://kmu.gov.ua/control/)) та публікуються на шпальтах газети "Урядовий кур'єр".

Окремо відзначимо роботу, що ведеться в напрямі формування у підростаючого покоління розуміння демократичних цінностей, підвищення обізнаності школярів стосовно традицій державотворення в Україні, основних цілей і завдань діяльності уряду та органів виконавчої влади. Для формування у дітей та молоді розуміння цілей і завдань діяльності уряду створено Урядовий сайт для юних громадян ([children.kmu.gov.ua](http://children.kmu.gov.ua)), який містить інформацію про структуру державної влади в Україні, діяльність уряду, органів виконавчої влади, історію державного управління, культуру і традиції українського народу. Видано брошуру "Мій Уряд", яка містить адаптовану інформацію про Кабінет Міністрів, його структуру та функції, процедури підготовки та порядок прийняття урядових рішень. Проведено Всеукраїнський конкурс серед школярів "Я люблю тебе, Україно".

### 3.2. E-Government: новий формат транспарентних відносин

Електронний уряд (E-Government) - поняття, яким позначають трансформацію способів та методів функціонування системи державного управління. Сутність електронного уряду полягає у широкій інформатизації всієї сукупності внутрішніх та зовнішніх зв'язків і процесів за допомогою відповідних інформаційних та комунікативних технологій, з метою підвищення ефективності, економічності та прозорості уряду та можливості суспільного контролю над ним. Технології електронного уряду спрямовані на вдосконалення внутрішніх, міжвідомчих та міжурядових операцій, надання інтерактивних послуг, а також покращення комунікації між громадянами та представниками влади. Електронний уряд є проекцією існуючої системи у віртуальний простір, інструментом, який посилює дійсні характеристики та принципи державної системи.

Показовим є досвід *Сполучених Штатів Америки*, зокрема його нинішнього президента Барака Обами, який вже під час своєї передвиборчої кампанії вразив Америку та весь світ умілим використанням технологій Інтернету і соціальних мереж\*. Зараз його адміністрація має намір за допомогою Інтернету підвищити прозорість роботи уряду та залучити широкі верстви громадян у процес вироблення політичних рішень. Білим домом 21 травня 2009 р. оголошена ініціатива "Відкритий уряд", яка передбачає більшу широкую участь громадськості в діяльності держави для підвищення її ефективності та активніше співробітництво між державними органами всіх рівнів, між державою та приватним сектором з метою опанування інноваційних технологій. У межах цієї ініціативи створена Інтернет-платформа, яка дозволить американцям вносити та обговорювати ідеї про те, як полегшити доступ до інформації про роботу державних служб, тощо.

Думка про таку ініціативу була оголошена Б.Обамою в його "Меморандумі про транспарентність та відкритий уряд"', оприлюдненому на наступний день після того, як він приніс присягу в

---

\*Администрация Обамы открывает новое направление деятельности в Интернете / America.gov. 01 июня 2009 года. - Режим доступа : <http://www.america.gov/st/usg-russian/2009/June/20090601162236ajesrom0.2036096.html>

\*\*Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. - [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Memorandum-for-the-Heads-of-Executive-Departments-and-Agencies-3-9-09/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Memorandum-for-the-Heads-of-Executive-Departments-and-Agencies-3-9-09/)

ролі президента США. У цьому меморандумі президент наголосив на тому, що адміністрація Білого дому бере на себе зобов'язання щодо створення безпрецедентного рівня відкритості та прозорості в роботі державних органів, яке сприятиме більшій підзвітності уряду.

Основні вимоги меморандуму:

- прозорість уряду як механізм збільшення відповідальності (підзвітність);
- відкритість інформації про діяльність та рішення (он-лайн);
- активна участь громадськості в політиці як спосіб підвищення ефективності роботи державних органів;
- співпраця уряду та громадськості, забезпечення зворотного зв'язку з метою оцінки та підвищення рівня співпраці, визначення нових можливостей для співробітництва.

Така ініціатива має допомогти поставити уряд США на новий фундамент, який ґрунтується на принципах прозорості, підзвітності та відповідальності. Запорукою зміцнення американської демократії та підвищення ефективності й дієвості уряду визнається рівень суспільної довіри, мірою якого є діалог у душі співробітництва та транспарентності.

На думку президента США, використання найякіснішої інформації, яка є в країні, виступає основою ефективності політики: опора на досвід та знання різних верств населення американського суспільства може підвищити рівень державних політичних рішень та підходів. Насамперед у відгуках, зауваженнях та пропозиціях громадян очікують на свіжі ідеї, які сприятимуть виробленню рекомендацій на ранніх стадіях процесу.

Американським громадянам пропонується надавати свої рекомендації стосовно ініціативи "Відкритий уряд" та голосувати щодо запропонованих ідей на веб-сайті Білого дому. За статистикою на 28 травня (тиждень роботи сайту) у Білий дім надійшло більше 900 пропозицій та було подано 33 000 голосів. Найбільш цікаві ідеї, запропоновані в процесі первісного "мозкового штурму", виносяться на обговорення у блозі Білого дому. Далі пропонується колективно надавати проекти рекомендацій за допомогою вікі-технологій - технологій взаємодії користувача з веб-сайтом, призначених для колективної розробки, збереження, структуризації інформації (найвідоміший продукт - Вікіпедія). Вікі-технології дозволяють вести документацію багатьом людям одночасно. На заключному етапі проекту керівник відділу комп'ютерних технологій Білого дому разом з Адміністративно-бюджетним управлін-

ням та Адміністрацією загальних служб США проаналізують рекомендації громадськості, після чого рідним підрозділам федерального уряду будуть надані директиви відносно реалізації кінцевих ініціатив у їх щоденній діяльності.

Майже всі федеральні установи володіють власними веб-сайтами. Але те, що інформація розпорошена по багатьох сайтах та виконана в різних форматах, ускладнює для користувача завдання пошуку потрібних відомостей. Задля подолання цієї проблеми Міжвідомча федеральна рада запустила новий сайт **Data.gov** - вузловий центр для вільного доступу до інформації, що виробляється всіма федеральними установами. Єдиний централізований сайт має стати платформою, яка:

- об'єднає економічну, медичну, екологічну та інші види урядової інформації;
- відкриє для громадськості доступ до перших даних, що дасть змогу пересічним громадянам опрацьовувати їх інноваційним чином;
- підвищить якість діяльності рідних підрозділів уряду, полегшуючи доступ як до власних даних, так і до даних, які виробляються іншими установами в реальному часі;
- збільшить ефективність роботи державних установ;
- сприятиме економії коштів податківців.

Створенням цього сайту було віддзеркалено рішучість президента Б.Обами "демократизувати інформацію".

Також Агентством із збереження навколишнього середовища разом з Адміністративно-бюджетним управлінням у межах ініціативи "Відкритий уряд" був запущений ще один новий сайт - **regulations.gov/exchange**, метою якого є збирання думок громадськості з приводу найкращих шляхів залучення пересічних громадян до процесу вироблення норм та правил федеральних відомств. Також Білий дім запрошує громадськість надавати свої пропозиції та зауваження в офіційному щоденному бюлетені уряду США **Federal Register**, який видається з 1934 р. у друкованому вигляді, а відтепер доступний і в режимі он-лайн. У бюлетені друкуються правила, проекти правил та повідомлення, які видаються різними державними органами, а також президентські укази та інші документи, які виходять з Білого дому.

В *Україні* видано низку постанов щодо впровадження Електронного уряду\*, функціонує єдиний веб-портал органів виконавчої влади - *Урядовий портал*\*\* , на якому зібрана інформація про

---

\*Див. дод. Б.

\*\*<http://www.kmu.gov.ua/control>

діяльність усіх органів виконавчої влади. Його створення стало першим кроком до створення інформаційної системи "Електронний уряд". На сторінках Урядового порталу розміщені оперативна інформація про життя країни, нормативно-правові акти, порядок заповнення і форми відповідних документів, презентації загальноєкономічних можливостей країни, звіти про результати роботи уряду, центральних та місцевих органів виконавчої влади. Інформаційна структура порталу побудована з урахуванням світового досвіду і розрахована на вільний доступ громадськості до інформаційних ресурсів.

### **3.3. Патології та ризики НЕпрозорості та НАДвідкритості**

Механізм забезпечення транспарентності може мати різну структуру, але необхідно, щоб він був чітко налагодженим і відпрацьованим на всіх рівнях влади та управління. Тільки тоді відкритість може мати потрібний ефект. Відкритість - не самоціль, а засіб для покращення взаємодії та взаєморозуміння між усіма соціальними суб'єктами, що має вирішуватися на загальній основі правових норм.

Транспарентність характеризується особливим співвідношенням способів правового регулювання, що передбачає:

- дозвіл на доступ до інформації для певних суб'єктів права чи їх невизначеного кола;
- зобов'язання щодо надання доступу та поширення певних даних на конкретних осіб;
- встановлення заборони на обмеження доступу до певної інформації;
- юридичну відповідальність за порушення режиму транспарентності.

Транспарентність як правовий режим складається із сукупності правовідносин з приводу доступу різних суб'єктів до будь-якого виду та обсягу цікавої їм інформації, забезпечення її своєчасності, зрозумілості, достатності та достовірності. Тобто транспарентні відносини визначаються не тільки високим рівнем інформаційного розвитку суспільства, а й певним рівнем розвитку політико-правової свідомості та культури, подолання державного бюрократизму та закритості влади.

Рівень відкритості та прозорості залежить від ступеня зацікавленості суб'єктів та об'єктів влади у транспарентних відноси-

нах, їх зорієнтованості на ефективність управління (*effectiveness-oriented*) та досягнення згоди (*compliance-oriented*). Реалізація права на доступ до інформації органів влади передбачає активну позицію як з боку громадян, так і з боку держави, при цьому елементи суб'єкта державного управління та об'єкта, яким є суспільство, з їх взаємовідносинами утворюють самостійну підсистему. Тому забезпечення стабільності функціонування системи державного управління прямо залежить від наявності та характеристик зворотного зв'язку, де відкритість та прозорість відіграють провідну роль.

У трансформаційних політичних системах, в яких демократичні традиції ще ослаблі, розвиток транспарентних відносин гальмується організаційними та управлінськими патологіями (дисфункціями ціленедосягнення), насамперед ідеться про:

- тіньовий сектор - інерційність системи органів державного управління, яка суб'єктивно не зорієнтована на забезпечення широкого доступу до інформації про свою діяльність, гальмує контроль;

- "роздутість" бюрократичного апарату - ускладнення внутрішньобюрократичної прозорості гальмує комунікацію не тільки між державною владою та суспільством, а й безпосередньо всередині бюрократичної системи;

- закритість процедур оновлення - незрозумілість, надмірність нераціональних обмежень процесу оновлення, кадрового забезпечення (рекрутування) в системі державного управління, що може призвести до самозамкнення системи і повернення її до стану ієрархічної неопатримоніальної побудови;

- недостатність інформаційно-аналітичних структур, її наслідком стає зростання рівня ентропії в частині інформаційно-комунікаційних відносин;

- недосконалість законодавства - ускладнення правозастосовної практики через нечіткість та незрозумілість нормативно-правової регламентації;

- ігнорування організаційного укладу - порушення зв'язків та норм, прийняття рішень всупереч їм;

- некоріненість нормативно-правових норм у масову свідомість як громадян, так і державних службовців;

- низьку активність, пасивність та нераціональність громадян, які компенсуються безконтрольною активністю професійних політиків та державних службовців.

Відсутність унормування, розпорошеність уявлень, внутрішня невмотивованість перетворює принципи відкритості та прозо-



рості на фарс, а політику - на театральне видовище. На шляху фундаментального реформування системи державного управління сутнісне викривлення життєтворчих демократичних засад не зупиняє трансформаційні процеси, але ними конститується система, в якій панують:

- розрив між рішенням та виконанням;
- інверсія, протилежність цілей та результату управлінського впливу;
- культивування процедур, корупція;
- маніпуляції, у тому числі масовою свідомістю;
- стагнація, нездатність до проведення змін;
- атомізація суспільства;
- тотальний контроль та тоталізація.

Процес розбудови будь-якої системи завжди містить у собі ризик потрапляння цієї системи в залежність до тих, хто створює більш складні системи. Тоді відкритість та прозорість перетворюються на засоби впливу на прийняття рішень, маніпулювання цим процесом. Можна сказати, що відкритість та прозорість можуть відкрити безпрецедентні можливості для встановлення як тиранії меншості (еліти), так і тиранії більшості. Єдиним способом протистояння та подолання патологій є дотримання обраного курсу демократичної правової державності та послідовне впровадження його ціннісних, нормативно-правових і практичних засад.

У міжнародній практиці використовується низка інтегральних показників, якими відображаються відповідні якості державного управління, зокрема застосовуються Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)\*.

**Індекс сприйняття корупції (ІСК)** впроваджений організацією Transparency International (TI) з 1995 р. Він ранжує країни залежно від ступеня уявлень про поширення корупції серед державних службовців та політиків. Цей індекс складається на основі даних 17 різних опитувань та досліджень, що проводяться незалежними організаціями. TI фокусує увагу на корупції в державному секторі та визначає корупцію як зловживання службовим становищем на власну користь.

**Інтегральний показник GRICS** оцінює ефективність управління у 199 країнах. Показник складається з шести індексів, які

---

\*Справка по интегральным показателям качества государственного управления (применяемым в странах ОЭСР). - Режим доступа : [http://www.csr.ru/upload/editor\\_files/file0097.doc](http://www.csr.ru/upload/editor_files/file0097.doc)

відображають шість параметрів державного управління. Ці параметри відповідають загальному визначенню державного управління як сукупності традицій та інституційних утворень, за допомогою яких органи влади керують країною, що передбачає:

- процеси вибору, контролю та заміни уряду;
- здатність уряду формулювати та проводити політику;
- повагу громадян та держави до інститутів, які керують соціальною та економічною взаємодією у суспільстві.

Для аналізу стану політичної системи вживають також такі показники:

- **Право голосу та підзвітність** (Voice and Accountability) - містить результати, які вимірюють різні аспекти політичних процесів, громадянських свобод та політичних прав; вимірюється ступінь можливості участі громадян у виборі уряду; сюди ж входить показник свободи преси.

- **Політична стабільність та відсутність насилля** (Political Stability and Absence of Violence) - містить групу показників, які вимірюють вірогідність дестабілізації уряду та вимушеної відставки внаслідок застосування насилля (у тому числі тероризм і насилля всередині країни). Індекс відображає, наскільки якість державного управління може викликати необхідність різких змін, зміну політичного курсу, а також підриває можливість мирних виборів уряду громадянами.

- **Ефективність уряду** (Government Effectiveness) - відображає якість послуг, якість бюрократії, компетенцію держслужбовців, рівень незалежності держслужби від політичного тиску, рівень довіри до політики, яку проводить уряд.

- **Якість законодавства** (Regulatory Quality) - відображає пов'язаність законодавства з політикою, що проводиться. Вимірюються заходи, що суперечать ринковій економіці, зокрема: контроль рівня цін, неадекватний контроль банків, надмірне регулювання міжнародної торгівлі та розвитку бізнесу.

- **Верховенство закону** (Rule of Law) - вимірює рівень довіри громадян до законів суспільства, їх прихильність до виконання цих законів. Містить показники ставлення громадян до злочину, ефективності та передбачуваності законодавчої системи.

- **Контроль корупції** (Control of Corruption) - відображає сприйняття корупції у суспільстві. Корупція розуміється як використання суспільної влади з метою особистої користі. Крім того, в аналізі й оцінці спроможності держави як суб'єкта господарювання використовуються такі індекси:

**Індекс непрозорості** дає комплексну оцінку супеня прозорості в контексті впливу непрозорості країни на вартість та ефективність капіталовкладень. Під непрозорістю розуміється відсутність чіткої, достовірної, формальної, легко перевіряємої та широко поширюваної практики. Індекс являє собою комбінацію п'яти показників, які впливають на ринок капіталу, а саме:

- корупція в державних органах;
- закони, які регулюють права власності;
- економічна політика (фіскальна, монетарна, податкова);
- стандарти фінансування;
- регулювання комерційної діяльності.

Абревіатури з англійських назв сфер дослідження (тобто Corruption, Legal, Economic, Accounting, Regulatory) утворюють "CLEAR" - англ. "ясний", "прозорий", "чіткий". Найменші рейтинги непрозорості були в Сінгапурі, США, Чилі та Великобританії. Цей рейтинговий ряд містив два вимірювання: *ранжування країн за ступенем непрозорості та "премії за ризик"* - збільшення вартості іноземних кредитів. Таке двомірне вимірювання дає змогу оцінити реальні витрати через непрозорість.

**Дослідження ділового середовища та діяльності підприємств** (BEEPS - The Business Environment and Enterprise Performance Survey) проводиться Світовим банком і Європейським банком реконструкції та розвитку. Досліджуються бізнес-середовища та поведінка бізнесу, надаються порівняльні дані щодо якості державного управління, інвестиційного клімату та конкурентного середовища. Мета - вивчення широкого спектра взаємодій між бізнесом та державою. Надає уявлення про рівень корупції, "пастки" державного сектору, лобіювання, якість бізнес-середовища. Дослідження проводиться шляхом індивідуального інтерв'ю з менеджерами та власниками підприємств.

**Індекс економічної свободи (ІЕС) у країнах світу** розроблений Фондом "Спадщина" (Heritage Foundation) разом з фондовою біржею Уол Стріт (Wall Street) в 1995 р. Інформаційною базою є дані урядових та неурядових організацій, результати міжнародних і національних соціологічних опитувань. ІЕС є одним з найбільш комплексних індексів, що враховує різноманітні фактори з восьми ключових сфер:

- корупція в судовій, митній та адміністративній системах;
- нетарифні бар'єри для торгівлі;
- фіскальний тиск з боку держави;

- сила закону;
- контрольний тиск на бізнес;
- обмеження банківської діяльності;
- регулювання ринку праці;
- Чорний ринок.

Чим вище значення показника індексу, тим значніші інтервенції держави в економіку країни, тим менший рівень економічної свободи.

**Рейтинг свободи преси** складається організацією "Репортери без кордонів" та ранжує всі країни на основі результатів анкетного опитування, що містить 53 критерії для оцінки ступеня свободи преси в кожній країні. Дослідження включає всі види порушень, що безпосередньо стосуються журналістів (у тому числі вбивство, позбавлення волі, фізичне насилля та погрози) та засобів масової інформації (цензура, конфіскація майна, обшуки та утиски).

## ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. У чому переваги відкритої та прозорої державної влади?
2. Визначте засади та принципи, на яких ґрунтуються відкритість та прозорість у системі державного управління.
3. Поясніть цілі впровадження принципів прозорості та відкритості в систему організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.
4. Хто виступає суб'єктом та об'єктом транспарентних відносин?
5. Чи існують обмеження свободи інформації? Чим відрізняється таємниця інформації від цензури?
6. Охарактеризуйте обставини (політичні, економічні, соціальні, психологічні тощо), які зумовлюють зв'язок між владою і громадою за нових - посттрансформаційних умов суспільного розвитку.
7. Назвіть форми залучення громадськості до творення державної політики. Чи є у Вас досвід участі в подібних заходах?
8. Чим зумовлено впровадження електронного уряду? Які функції державного управління виконує електронний уряд?
9. Якими є наслідки організаційних та управлінських патологій для трансформаційних систем?
10. Сформулюйте Ваші пропозиції щодо вдосконалення практики прозорості та відкритості в державному управлінні сучасної України.

## ДОДАТКИ

*Додаток А*

### Нормативно-правові акти країн світу про свободу інформації (2006\*)

| Країна                   | Назва нормативно-правового акта  | Рік прийняття |
|--------------------------|--|---------------|
| 1                        | 2  | 3             |
| Албанія                  | Закон "Про право на інформацію для отримання офіційних документів"   | 1999          |
| Ангола                   | Закон "Про доступ до адміністративних документів"  | 2002          |
| Антигуа і Барбуда        | Закон "Про свободу інформації"   | 2004          |
| Арменія                  | Закон "Про свободу інформації"   | 2003          |
| Австралія                | Закон "Про свободу інформації"   | 1982          |
| Австрія                  | Федеральний закон "Про обов'язки надавати інформацію"  | 1987          |
| Азербайджан              | Закон "Про право на отримання інформації"  | 2005          |
| Бельгія                  | Закон "Про право доступу до адміністративних документів, що перебувають у веденні федеральних органів державної влади" | 1994          |
| Беліз                    | Закон "Про свободу інформації"   | 1994          |
| Боснія і Герцеговина     | Закон "Про свободу доступу до інформації"  | 2004          |
| Болгарія                 | Закон "Про доступ до державної інформації"   | 2000          |
| Канада                   | Закон "Про доступ до інформації"   | 1983          |
| Колумбія                 | Закон "Про надання гласності державним актам і документам"   | 1985          |
| Хорватія                 | Закон "Про право на доступ до інформації"  | 2003          |
| Чеська Республіка        | Закон "Про свободу доступу до інформації"  | 1999          |
| Данія                    | Закон "Про доступ до документів Державної Адміністрації"   | 1985          |
| Домініканська Республіка | Закон "Про свободу доступу до державної інформації"  | 2004          |
| Еквадор                  | Основний Закон "Про прозорість та доступ до державної інформації"  | 2004          |
| Естонія                  | Закон "Про державну інформацію"  | 2001          |
| Фінляндія                | Закон "Про відкритість діяльності уряду"   | 1999          |
| Франція                  | Закон "Про доступ до адміністративних документів"  | 1978          |
| Грузія                   | Основний адміністративний кодекс Грузії  | 1999          |
| Німеччина                | Закон "Про регулювання доступу до інформації федерального уряду"   | 2005          |
| Греція                   | Кодекс адміністративних процедур   | 1999          |
| Гондурас                 | Закон "Про прозорість та доступ до державної інформації"   | 2006          |
| Угорщина                 | Закон "Про захист особистих даних та розголошення інформації, яка становить суспільний інтерес"                        | 1992          |
| Ісландія                 | Закон "Про інформацію"   | 1996          |
| Індія                    | Закон "Про право на інформацію"  | 2005          |
| Ірландія                 | Закон "Про свободу інформації"   | 1997          |
| Ізраїль                  | Закон "Про свободу інформації"   | 1998          |
| Італія                   | Закон № 241 от 7 серпня 1990 року  | 1990          |
| Ямайка                   | Закон "Про доступ до інформації"   | 2002          |
| Японія                   | Закон "Про доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні адміністративних органів"                                | 1999          |

\*Баницар Д. Свобода информации в мире. 2006 год. Общий обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире. - Режим доступа : <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf>

| 1                               | 2  | 3    |
|---------------------------------|--|------|
| Південна Корея                  | Закон "Про розкриття інформації органами державної влади"  | 1996 |
| Косово                          | Закон "Про доступ до офіційних документів"   | 2003 |
| Киригизстан                     | Закон "Про гарантії вільного доступу до інформації, яка перебуває в розпорядженні державних органів влади та органів місцевого самоврядування" | 2006 |
| Латвія                          | Закон "Про свободу інформації"   | 1998 |
| Ліхтенштейн                     | Закон "Про інформацію"   | 1999 |
| Литва                           | Закон "Про право на отримання інформації від органів державної влади та органів місцевого самоврядування"                                      | 2000 |
| Македонія                       | Закон "Про свободу доступу до державної інформації"  | 2006 |
| Мексика                         | Федеральний закон "Про прозорість та доступ громадськості до урядової інформації"  | 2002 |
| Молдова                         | Закон "Про доступ до інформації"   | 2000 |
| Чорногорія                      | Закон "Про свободу доступу до інформації"  | 2005 |
| Нідерланди                      | Закон "Про урядову інформацію (доступ громадськості)"  | 1991 |
| Нова Зеландія                   | Закон "Про офіційну інформацію"  | 1982 |
| Норвегія                        | Закон "Про свободу інформації"   | 1970 |
| Панама                          | Закон "Про прозорість в державній адміністрації"   | 2001 |
| Перу                            | Закон "Про прозорість та доступ до державної інформації"   | 2003 |
| Польща                          | Закон "Про доступ до державної інформації"   | 2001 |
| Португалія                      | Закон "Про доступ до адміністративних документів"  | 1993 |
| Румунія                         | Закон "Про вільний доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес"   | 2001 |
| Сент-Вінсент і Гренадіни        | Закон "Про свободу інформації"   | 2003 |
| Сербія                          | Закон "Про вільний доступ до інформації державного значення"   | 2004 |
| Словаччина                      | Закон "Про свободу доступу до інформації"  | 2000 |
| Словенія                        | Закон "Про доступ до державної інформації"   | 2003 |
| Південно-Африканська Республіка | Закон "Про сприяння доступу до інформації"   | 2000 |
| Іспанія                         | Закон "Про правила для державної адміністрації"  | 2002 |
| Швеція                          | Закон "Про свободу преси"  | 1949 |
| Швейцарія                       | Федеральний закон "Про принципи адміністративної прозорості"   | 2004 |
| Таджикистан                     | Закон "Про інформацію"   | 2002 |
| Таїланд                         | Закон "Про офіційну інформацію"  | 1997 |
| Тринідад і Тобаго               | Закон "Про свободу інформації"   | 1999 |
| Туреччина                       | Закон "Про право на інформацію"  | 2003 |
| Уганда                          | Закон "Про доступ до інформації"   | 2005 |
| Україна                         | Закон "Про інформацію"   | 1992 |
| Великобританія                  | Закон "Про свободу інформації"   | 2000 |
| Сполучені Штати Америки         | Закон "Про свободу інформації"   | 1966 |
| Узбекистан                      | Закон "Про принципи та гарантії свободи інформації"  | 2002 |
| Зімбабве                        | Закон "Про доступ до інформації та недоторканість приватного життя" під юрисдикцією національних постанов та правил щодо свободи інформації    | 2002 |
| Аргентина                       | Постанова "Про доступ до державної інформації"   | 2003 |
| Болівія                         | Указ "Про доступ до державної інформації"  | 2004 |
| Гватемала                       | Указ "Про вільний доступ до інформації, яка стосується виконавчої влади"   | 2005 |
| Гонконг                         | Кодекс "Про доступ до інформації"  | 1998 |
| Пакистан                        | Указ "Про свободу інформації"  | 2002 |
| Філіппіни                       | Конституція і Кодекс поведінки та етичних норм для державних посадових осіб та службовців  | 1987 |

**Нормативно-правові акти України щодо впровадження принципів прозорості та відкритості в державне управління**

| Рік  | Назва нормативно-правового акта  | Коротка характеристика  |
|------|--|---|
| 1    | 2  | 3   |
| 1992 | Закон України "Про інформацію"   | Визначено право громадян України на інформацію, загальні правові засади її застосування, вимоги щодо відкритості, доступності та свободи обміну інформацією   |
| 1997 | Закон України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації"                         | Визначено порядок всебічного й об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування. Є складовою частиною законодавства України про інформацію   |
| 2000 | Указ Президента України "Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні" | Започатковано створення умов для прозорого здійснення владними структурами їх повноважень, зокрема вимагається встановити певний порядок електронного оприлюднення інформації про їх діяльність і створити веб-сторінки всіх рівнів влади, провідних наукових установ та навчальних закладів  |
| 2001 | Указ Президента України "Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади"  | Утворено робочу групу для розробки законопроектів, спрямованих на створення належних правових засад у забезпеченні гласності й відкритості діяльності органів влади. Передбачається розробка заходів та правового забезпечення щодо удосконалення взаємодії органів державної влади із засобами масової інформації та громадськими організаціями з питань гласності й відкритості; формування їх взаємної відповідальності за вирішення цих завдань; створення умов для вільного доступу громадян до інформації про діяльність і рішення органів державної влади  |
| 2002 | Постанова Кабінету Міністрів України "Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади"   | Вимагається оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади як засіб підвищення ефективності й прозорості діяльності цих органів. Визначено порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади:<br>- розміщення і періодичне оновлення міністерствами, іншими центральними й місцевими органами виконавчої влади інформації на власних веб-сайтах;<br>- створення єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України, призначеного інтегрувати веб-сайти органів виконавчої влади та давати доступ до інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян |

| 1    | 2  | 3   |
|------|--|---|
| 2002 | Указ Президента України "Про додаткові заходи із забезпечення відкритості діяльності органів державної влади"                | <p>Визнано пріоритетом реалізацію зрозумілої для суспільства політики.</p> <p>Проголошено необхідність введення нових технологій прозорості.</p> <p>Передбачаються створення спеціальної системи допомоги громадянам в організації запитів на будь-яку відкриту інформацію та реалізація вимоги про оперативне розміщення на веб-сайтах усіх проектів нормативних актів, що їх готують ті чи інші владні інституції.</p> <p>Органи влади зобов'язуються не лише розміщувати проекти в Інтернеті, а й негайно інформувати всіх зацікавлених через ЗМІ про те, що проект відкрито для обговорення</p> |
| 2003 | Постанова Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний уряд"         | Рішення щодо необхідності створення системи "Електронний уряд". Одним з пріоритетних завдань визначено надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи "Електронний уряд"  |
| 2004 | Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення Про національний реєстр електронних інформаційних ресурсів" | Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів визначено інформаційно-телекомунікаційною системою, призначеною для реєстрації, обліку, накопичення, оброблення і зберігання відомостей про склад, зміст, розміщення, умови доступу до електронних інформаційних ресурсів та задоволення потреб юридичних осіб в інформаційних послугах  |



## СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Банисар Д.* Свобода информации в мире. 2006 год. Общий обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире / Д. Банисар. - Режим доступа : <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf>

2. Відкритість і прозорість української влади в умовах її реформування: експертний круглий стіл (Київ, 30 листоп. 2007 р.) / Рада національної безпеки і оборони України ; Нац. ін-т пробл. міжнар. безпеки ; М. А. Ожеван (відп. ред.). - К. : Фоліант, 2008. - 120 с.

3. *Афонін Е. А.* Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. - К. : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2006. - 160 с. - (Бібліотека молодого державного службовця). - Режим доступу : [http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/povni\\_text/gromad.rar](http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/povni_text/gromad.rar)

4. *Афонін Е. А.* Держава і громадянин: шлях до співпраці: наук.-метод. матеріали з питань орг. громад. слухань / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 84 с. - Режим доступу : [http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/povni\\_text/dershava.pdf](http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/povni_text/dershava.pdf)

5. Робота Уряду у сфері взаємодії з громадськістю / Секретаріат Кабінету Міністрів України ; Н. К. Дніпренко (заг. ред.). - Вінниця : Консоль, 2006. - 31 с.

6. *Ивонин М. Ю.* Прозрачное государство: Проблема транспарентности государственного управления / М. Ю. Ивонин, Ю. П. Ивонин. - Новосибирск : НГУЭУ, 2007. - 250 с. - Режим доступа : [http://www.nsaem.ru/Institutes/IMOP/staff\\_works/Ivonin/M.JU.%20Ivonin,%20JU.P.%20Ivonin%20PROZRACHNOE%20GOSUDARSTVO.pdf](http://www.nsaem.ru/Institutes/IMOP/staff_works/Ivonin/M.JU.%20Ivonin,%20JU.P.%20Ivonin%20PROZRACHNOE%20GOSUDARSTVO.pdf)

7. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : монографія / Центр дослідж. пробл. публічн. упр. ; Н. Р. Нижник (заг. ред.). - Чернівці : Технодрук, 2008. - 432 с.

8. Урядовий портал. - Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/>

## СПИСОК ДОДАТКОВИХ ДЖЕРЕЛ

1. Администрация Обамы открывает новое направление деятельности в Интернете / America.gov. 01 июня 2009 года. - Режим

доступа: <http://www.america.gov/st/usg-russian/2009/June/20090601162236ajesrom0.2036096.html>

2. *Анисимцев Н.* Транспарентность административно-государственного управления: японский вариант / Н. Анисимцев // Пробл. теории и практики упр. - 2001. - № 6. - С. 33-37. - Режим доступа : <http://rusref.nm.ru/indexpub210.htm>

3. *Бегинина И. А.* Потребность в транспарентности власти как основа моделей взаимодействия государства и населения / И. А. Бегинина // Известия Саратов. ун-та. - 2009. - Т. 9. - С. 16-19. - (Серия "Социология. Политология" ; Вып. 2). - Режим доступа : <http://www.sgu.ru/files/nodes/37357/005.pdf>

4. *Василенко И.* Связь с общественностью в государственных организациях и местных органах власти: западный опыт / И. Василенко // Пробл. теории и практики упр. - 2003. - № 4. - Режим доступа : <http://rusref.nm.ru/indexpub210.htm>

5. Відкритість української влади: проблеми і перспективи : матеріали круглого столу / Адміністрація Президента України ; Нац. ін-т стратег. дослідж. ; О. В. Литвиненко (відп. та наук. ред.). - К. : Альтерпрес, 2002. - 56 с.

6. *Гунин Д. И.* Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Гунин Д. И. - Екатеринбург, 2008. - 31 с. - Режим доступа : <http://www.ifap.ru/library/book365.pdf>

7. *Дональд К.* Глобальная революция в государственном управлении / К. Дональд. - Режим доступа : <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=821>

8. *Ивонин М. Ю.* Транспарентность государственного управления как объект социологического исследования : дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08 / Ивонин М. Ю. - Новосибирск, 2007. - 167 с.

9. *Ібрагімова І. М.* Прозорість влади: Основи забезпечення інформаційної взаємодії державних органів з громадськістю (презентаційні схеми) / І. М. Ібрагімова ; Програма розвитку ООН в Україні ; Проект ПРООН "Належне управління за участю громадян: розбудова в Україні всеохоплюючого та прозорого процесу творення політики". - К., 2002. - 30 с.

10. Інформатизація та відкритість влади як засоби демократизації суспільства. Засідання № 1 : зб. матеріалів круглого столу "Державна інформаційна політика - проблеми законодавчого забезпечення" / О. В. Литвиненко (наук. ред.). - К. : Альтерпрес, 2003. - 160 с.

11. Курцман Дж. США. Индекс непрозрачности / Дж. Курцман // Государство в XXI веке : материалы конф. Microsoft для государственных деятелей, апрель 2002 г. - Вып. 18 ; ноябрь 2002.- Режим доступа : <http://www.microsoft.com/Rus/Government/newsletters/issue18/11.mspx>

12. Лапидус А. Доступ к официальной информации: сравнительный анализ / А. Лапидус. - Режим доступа : <http://www.jurix.ru/files/89.pdf>

13. Мендел Т. Свобода информации: Сравнительное правовое исследование / Т. Мендел. - Париж, ЮНЕСКО ; 2008. - Режим доступа : <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001584/158450R.pdf>

14. Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання / В. І. Мельниченко. - Режим доступа : <http://www.academy.gov.ua/ej5/txts/07mviozr.htm>

15. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / С. И. Неделько, А. В. Осташков, С. В. Матюкин и др. ; под общ. ред. В. В. Маркина, А. В. Осташкова. - М., 2008. - 321 с. - Режим доступа : [http://window.edu.ru/window\\_catalog/files/r59755/stup467.pdf](http://window.edu.ru/window_catalog/files/r59755/stup467.pdf)

16. Плужник И. Л. Доступ к информации как условие повышения эффективности высшего юридического образования (на примере Финляндии) / И. Л. Плужник, П. С. Кузнецов // Право и образование. - 2006. - № 4. - Режим доступа : [www.lexed.ru/pravo/journ/0406/pluznic.doc](http://www.lexed.ru/pravo/journ/0406/pluznic.doc)

17. Польский В. В. Проблемы реализации принципа открытости в контексте административной реформы / В. В. Польский // Эволюция российского права : тезисы докл. VI Всерос. студенч. науч. конф. (Екатеринбург, 25-26 апр. 2008 г.). - Екатеринбург : Издат. дом "Урал. гос. юрид. акад.", 2008. - С. 244-248. - Режим доступа : <http://www.usla.ru/science/konfer/2008/erp08/erp08-sbornik.pdf>

18. Прозорість влади і засоби масової інформації : матеріали наук.-практ. конф. журналістів Волин. обл., 11-12 листоп. 2003 р. / Управління у справах преси та інформації Волинської облдержадміністрації ; Обласна організація Національної спілки журналістів України (Волинська обл.) ; В. Т. Денисюк (упоряд.). - Луцьк : Надстир'я, 2003. - 109 с.

19. *Пызина Г. В.* Транспарентность исполнительной власти: сущность и механизмы реализации в современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Пызина Г. В. ; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ; - М., 2006. - 20 с.

20. Теория политики : учеб. пособие / под ред. Б. А. Исаева. - СПб. : Питер, 2008. - 464 с.

21. *Тихомирова Є. Б.* Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення в Україні / Є. Б. Тихомирова // Наукові записки. Т. 20. Політичні науки / Нац. ун-т "Києво-Могилянська академія". - К. : Видавн. дім "КМ Академія", 2002. - С. 39-43. - Режим доступу : [http://www.library.ukma.kiev.ua/e-lib/NZ/NZV20\\_2002\\_polityk/08\\_tyhomirova\\_eb.pdf](http://www.library.ukma.kiev.ua/e-lib/NZ/NZV20_2002_polityk/08_tyhomirova_eb.pdf)

22. *Савинцева М. И.* Правовое обеспечение информационной открытости в России по новому закону о доступе к информации / М. И. Савинцева // Право СМИ. - 2009. - № 3. - Режим доступа : <http://mediascope.ru/node/408>

23. Справка по интегральным показателям качества государственного управления (применяемым в странах ОЭСР) . - Режим доступа : [http://www.csr.ru/upload/editor\\_files/file0097.doc](http://www.csr.ru/upload/editor_files/file0097.doc)

24. Страны ОЭСР. 2000. Статистический справочник ОЭСР : пер. с англ. - М. : Изд-во "Весь Мир", 2001. - 96 с. - (Мир в цифрах).

25. *Садлер Дж.* Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании / Дж. Садлер // Гос. упр. - 2000. - № 3. - Режим доступа : <http://rusref.nm.ru/indexpub65.htm>

26. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies // [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Memorandum-for-the-Heads-of-Executive-Departments-and-Agencies-3-9-09/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Memorandum-for-the-Heads-of-Executive-Departments-and-Agencies-3-9-09/)

# ЗМІСТ

|   |    |
|---|----|
| <b>Переднє слово</b> .....  | 3  |
| <b>Розділ 1. Транспарентність як системно-функціональний феномен демократичної правової держави</b> .....                       | 7  |
| 1.1. Поняття "транспарентність". Транспарентність як соціальний, правовий, економічний та політичний феномен .....              | 7  |
| 1.2. Рівні, компоненти та функції транспарентності .....  | 10 |
| 1.3. Транспарентність як атрибут демократичного державного управління: прозорість, відкритість, гласність .....                 | 12 |
| <b>Розділ 2. Інституціоналізація транспарентності в нормативній системі суспільства та практиці державного управління</b> ..... | 14 |
| 2.1. Засади і традиції інституціоналізації транспарентності .....   | 14 |
| 2.2. Свобода і таємниця інформації. Цензура .....   | 20 |
| <b>Розділ 3. Форми та механізми забезпечення транспарентності влади</b> .....   | 22 |
| 3.1. Політичні комунікації та Public relations: досвід України .....  | 22 |
| 3.2. E-Government: новий формат транспарентних відносин .....   | 28 |
| 3.3. Патології та ризики НЕпрозорості та НАДвідкритості .....   | 31 |
| <b>Питання для самоконтролю</b> .....   | 36 |
| <b>Додатки</b> .....  | 37 |
| <b>Список рекомендованих джерел</b> .....   | 41 |
| <b>Список додаткових джерел</b> .....   | 41 |

Навчальне видання

# ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

*Конспект лекції до короткотермінового  
семінару в системі підвищення  
кваліфікації кадрів*

**Укладачі :**  
*Афонін Едуард Андрійович*  
*Сушій Олена Володимирівна*

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*  
Редактор *М. В. Золотова*  
Коректори : *С. Г. крушельницька, О. В. Должикова*  
Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 25.11.2010.  
Формат 60 x 84/16. Ум.-друк. арк. 2,79. Обл.-вид. арк. 2,22.  
Тираж 100 пр.

Видавець і виготівник : Національна академія державного управління  
при Президентові України  
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.  
E-mail: [vydav@academy.kiev.ua](mailto:vydav@academy.kiev.ua)

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.

