УДК 340.12:340.114
DOI: 10.34132/pard2019.03.09

РОЛЬ ПРОЗОРОСТІ І ВІДКРИТОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ У РОЗБУДОВІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Тимофєєв С.П., канд. наук з держ. упр, доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

У статті розкривається вплив прозорості та відкритості у діях влади на формування та розвиток громадянського суспільства в Україні. При цьому визначаються пріорітетні завдання щодо залучення громадськості до процесів формування і реалізації державної політики. Акцентується увага на тому, що в рамках вироблення державної політики, крім участі громадськості у підготовці відповідних проектів нормативно-правових актів, особливе місце займає питання визначення механізму взаємодії влади і громадянського суспільства у сфері вироблення державної політики. Визначаэться, що прозора влада характеризується чесністю і відвертістю, відповідальністю, підзвітністю і підконтрольністю громадськості, прогнозованістю, адекватністю суспільним реаліям, чутливістю до альтернатив розвитку політики, уважністю до різних позицій громадян та залученням громадян до процесів прийняття рішень і т. п. Відмічається, що у сучасній Україні проблема завоювання довіри суспільства до влади полягає в тому, що немає чіткого механізму взаємодії влади і громадянського суспільства. Зворотний зв'язок між політиком і громадянином починається на рівні виборчої кампанії і закінчується обранням першого. Далі утворюється вакуум між депутатами та громадою. Патерналістська політична культура з елементами фрагментарності не дає громадянському суспільству стати єдиним цілим і визначити чіткий для себе інтерес, таким чином, політика проводиться у відносинах «влада-бізнес», де суспільство виключено і не може жодним чином на це вплинути. Громада не має для цього ефективних інститутів, які

будуть побудовані «знизу вгору». Пропонуються шляхи та заходи, які мають право здійснювати як органи влади так й інститути громадянського суспільства в рамках сприяння формуванню і реалізації державної політики. Висвітлюються проблеми організації зв'язків з громадськістю органів державної влади, роль засобів масової інформації в процесі формування позитивного іміджу органів публічного управління.

Ключові слова: *прозорість, відкритість, суспільство, громадянське суспільство, державна політика, органи влади, державне управління.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Для сучасної України актуальним є питання становлення демократії, розвитку демократичного врядування. Сьогодні істотно посилюються претензії до влади з боку суспільства. Переважною мірою в масовій свідомості закріпився образ влади як суцільно корумпованої. Тому, суспільна потреба в більш прозорій, відкритій та, відповідно, передбачуваній державній політиці, яка значною мірою забезпечила консенсус, визначила нову технологію створення такої політики, а також вказала на необхідність формування нової парадигми управлінської філософії.

Підтвердженням дійсності демократичних перетворень в державі, впровадження якісно нового підходу до управління державними справами та вирішення нагальних питань в державі є створення умов для формування і розвитку громадянського суспільства. Актуальність зазначених завдань обумовлена зростанням ролі громадянського суспільства у різних сферах: від просування реформ на державному та місцевому рівнях, європейської інтеграції та розвитку електронного уряду до надання волонтерської допомоги військовим формуванням, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам.

Саме завдяки розробці ефективного механізму впливу громадськості на суспільно-політичні процеси в державі можна забезпечити вироблення та реалізацію державної політики у всіх сферах суспільного життя, що в результаті дозволить з допомогою додаткових людських, організаційних і матеріальних ресурсів вирішити

численні політичні, економічні, соціальні та гуманітарні проблеми, забезпечити взаємодію між державою, інститутами громадянського суспільства та представниками бізнес-структур.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання ефктивності впливу відкритості та прозорості дій органів державної влади на становлення та розвиток громадянського супільства, на організацію громадянського суспільства та на впровадження належного управління в державі розглядали та досліджували такі науковці як Є. Афонін [1], М. Бойчук [2], Л. Гонюкова [1], Н. Драгомирецька [5], Р. Войтович [1].

Розгляду проблем взаємодії влади й суспільства та законодавчого регулювання прозорості і відкритості публічного управління в своїх наукових працях та публікаціях приділяли увагу А. Кохан [8], В. Мельниченко [11], А. Михненко [12], С. Кравченко [12], В. Мартиненко [12], С. Телешун [18] та ін.

Формулювання цілей статті. Метою статті є визначення впливу прозорості та відкритості органів влади на вироблення державної політики та налагодження взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відомо, що простота і легкість отримання громадянами країни необхідної та цікавої для них суспільно значимої інформації є самим надійним індикатором цивілізованості і відкритості державного устрою країни. Значення доступу громадян до інформації державного сектора як засобу забезпечення прозорості державних органів управління та участі громадян у демократичному процесі визнається у Європі щонайменше з 1950 року, коли Радою Європи було підготовлено проект Європейської конвенції про права людини. Стаття 10.1 цього документа проголошує: «Кожен має право на самовираження. Це право включає свободу висловлювати свою думку, а також отримувати і зіставляти інформацію та ідеї без втручання державної влади і незважаючи на кордони» [7].

В першу чергу потрібно зробити акцент на тому, що фундаментом сучасної правової і соціальної держави є громадянське суспільство. Громадянське суспільство, в європейському розумінні, це

автономна від держави сукупність соціальних груп, яка здатна до самозабезпечення і самоорганізації. Таке суспільство базується насамперед на приватній власності. Воно є опонентом державної влади і служить ключовим контролюючим елементом діяльності влади. Тут існують політичні партії, громадські організації, мета яких полягає в захисті інтересів народу і тиску на державу, забезпечуючи інтереси народу.

Громадянське суспільство має, крім цього, ще одну відмінну рису, воно характеризується досить пристойним рівнем освіченості населення і політичної участі. Політична культура такого суспільства передбачає взаємну відповідальність на раціонально-легальному рівні, таким чином, громадянин несе певну відповідальність за свій голос на виборах, а держава має забезпечувати його права. Сприйняття політики крізь призму взаємодії держави і громадянського суспільства відтворює загальне благо. Держава, бізнес і громадянське суспільство утворюють неокорпоративный трикутник, разом виробляючи політику. Зразком реалізації даної політики, на думку багатьох експертів, є Швеція [3].

Водночас в умовах здійснення системного реформування сфер суспільного життя об'єктивно зростає потреба в значній поінформованості про цілі та плани дій нової еліти. Особливо, коли з точки зору усталених і звичних уявлень деякі дії частіше стають до кінця незрозумілими, вимагають ґрунтовних пояснень. В даному контексті вимога прозорості об'єктивно спрямована на створення та підтримку ефективних соціальних технологій узгодження інтересів, в рамках яких влада та еліти можуть домовитися про тривалу співдружність на основі взаємного врахування інтересів.

Зміст сучасного переходу об'єктивно визначається необхідністю реалізації суб'єктів створення державної політики, що забезпечують державі роль арбітра у відношенні і вирішенні окремих гносеологических проблем політичної філософії. Філософські напрямки висувають проблему цінностей на перший план. Ганс Ленк вважає, що вивчення процесу зародження й розвитку громадянського суспільства, формування його структурного ядра – сфери громадянської відкритості – дозволяє зрозуміти специфіку функціонування

інститутів громадянського суспільства на сучасному етапі. Демократія передбачає створення великої кількості «публічних сфер», які дозволяють громадянам через відкрите спілкування в громадських інститутах контролювати державну владу на різних рівнях і територіях, та буде гарантом забезпечення їх цивільних прав [9].

Суспільство як цілісна і складна система самоорганізації різних процесів і структур людської взаємодії, успішно функціонує тоді, коли працюють загальновизнані правила поведінки. Фрідріх Хайєк вважав, що «усвідомлення того, що люди можуть на загальне благо жити в мирі та злагоді один з одним, і для цього не обов'язково досягати гідності думок з приводу якихось конкретних спільних цілей, а значить лише дотримуватися абстрактних правил поведінки, що стало, напевно, найбільш грандіозним відкриттям з усіх, які колинебудь здійснювалися людством. Існування та діяльність держави тісно пов'язана з такими суспільними явищами, як демократія, громадянське суспільство, правова держава, свобода і рівність, права людини» [20].

Суспільство – це сукупність людей у межах ними ж створеної системи соціальних дій, їх змісту, розуміння і цінностей. Специфіка людини складається саме з її ціннісного ставлення до світу. Для людини цінністю є все, що має для неї конкретне, а не абстрактне значення, особистісний або суспільний сенс. Прозора влада належним чином забезпечує діалог з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень та постійний доступ до повної (з чітко окресленими винятками засекречування), об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів влади та посадових осіб згідно з нормами чинного законодавства [6].

Прозора влада характеризується чесністю і відвертістю, відповідальністю, підзвітністю і підконтрольністю громадськості, прогнозованістю, адекватністю суспільним реаліям, чутливістю до альтернатив розвитку політики, уважністю до різних позицій громадян та залученням громадян до процесів прийняття рішень і т. п.

Слід зазначити, що від свого початку вітчизняна державна політика формувалася як непрозора. Причиною цього було тривале панування тіньових соціально-ідеологічних та філософсько-полі-

тичних практик, які майже повністю всіх влаштовували. Це певною мірою дозволяло структурувати простір, в якому діяв той чи інший суб'єкт – бізнес, політика, публічна сфера. В результаті цього виникла необхідність створення ефективних механізмів відкритості та прозорості державної політики, що тим самим, знизило б ризик і невизначеність дій та їх наслідків, а також заклало цілісне синтетичне уявлення щодо нової парадигми політичної філософії.

Відкритість діяльності органів влади є необхідною передумовою забезпечення суспільного сенсу їх функціонування та позитивного сприйняття цієї діяльності широкою громадськістю. Забезпечення належної відкритості обмежується специфікою публічного управління як особливого виду суспільної праці, що потребує відповідних знань, вмінь і навичок, внаслідок чого відкритість не може досягатися, приміром, необмеженим зовнішнім втручанням в практичне функціонування органів влади [11].

В Україні громадянське суспільство недостатньо розвинуте, якщо розглядати його з точки зору розвинених держав. Після розпаду Радянського союзу Україна стала на шлях самостійного розвитку. Через більш як 25 років незалежності треба визнати, що влада фактично не займалася розвитком суспільства. Засоби масової інформації виконують функцію соціалізації, інтеграції і дезінтеграції суспільства. З їх допомогою влада і бізнес формують позитивну думку про себе в суспільстві, маніпулюють його думкою і штучно створюють імідж політикам і чиновникам. Населення, яке нездатне до критичного осмислення інформації, охоче піддається такого роду впливу, а від цього багато в чому залежить і потреба населення в реформах. Засоби масової інформації фрагментують різні соціальні групи, вкладаючи в їх свідомість інтереси бізнесу, стосовно реформування політичної системи. І якщо з'являється запит на реформи, то це, швидше за результат роботи агентів формування громадської думки, ніж справді думка самих громадян.

Проблема полягає в тому, що немає чіткого механізму взаємодії влади і громадянського суспільства. Зворотний зв'язок між політиком і громадянином починається на рівні виборчої кампанії і закінчується обранням першого. Далі утворюється вакуум між депутата-

ми та громадою. Патерналістська політична культура з елементами фрагментарності не дає громадянському суспільству стати єдиним цілим і визначити чіткий для себе інтерес, таким чином, політика проводиться у відносинах «влада-бізнес», де суспільство виключено і не може жодним чином на це вплинути. Громада не має для цього ефективних інститутів, які будуть побудовані «знизу вгору».

Розбудова України як демократичної європейської держави висуває на порядок денний питання відкритості та прозорості владних інституцій, рівноправного партнерства та залученння громадян до формування і реалізації державної та регіональної політики.

Сьогодні стає все більш вагомим офіційне визнання ролі громадянського суспільства. Посилення дієздатності і відкритості влади, підвищення ефективності її функціонування, забезпечення реальної участі людей у політиці, поліпшення взаємин влади і громадянського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку України є одними з пріоритетних питань, успішне вирішення яких значною мірою залежатиме від того, як владні інституції зможуть налагодити конструктивний діалог з громадськістю.

Реформа територіальної організації влади в Україні ставить на порядок денний питання вироблення системи заходів і механізмів ефективного партнерства держави та громадянського суспільства, підвищення результативності діяльності державних інституцій і посилення її правомірності в очах громадян, формування нової культури публічного управління [4].

Перше, що повинно статися для досягнення результату, це ротація еліт. В нашій державі її немає, тому що в циклічному порядку одна еліта змінює іншу, поповнення з громадянського суспільства немає. Низький рівень політичної культури громадян тільки сприяє цьому, оскільки існує попит на політичних лідерів, які не відрізняються належною компетентністю та не захищають їх інтереси. Утворення і діяльність організацій громадянського суспільства відбудеться тоді, коли буде зміна еліт і відбудеться трансформація свідомості в суспільстві. А для цього повинен бути сформований сигнал, який повинен створитися всередині соціальних груп та об'єднати їх. В даній ситуації це практично неможливо з ряду причин:

1) прозорість влади неможлива в політичній системі, де домінують кулуарні домовленості та неформальні практики замінюють цивілізований, побудований на рівних умовах діалог;

2) відсутність інтересу українського політикуму та бізнесу в подібного роду реформах, в суспільстві немає спільної думки про призначення політики і політичної культури, це виражається в електоральному клієнтелізмі, не розумінні правових інституцій та ліберальних цінностей;

3) вкрай низький відсоток середнього класу, який фактично відсутній, причина: неформальний тиск на цей прошарок суспільства, недостатнє забезпечення правових норм;

4) ніхто до кінця не знає, що зробити для реалізації реформ на практиці.

Однак, реальна можливість впливу громадянського суспільства на реформи і політичний процес на місцях не так висока, як хотілося б.

По-перше, більшість організацій в Україні малочислені, не володіють реальним кадровим, фінансовим і мобілізаційним потенціалом, щоб критична маса «третього» сектора надавала серйозний вплив на політику.

По-друге, щодо реформ спостерігається деяка фасадність і безсистемність. Фактично, навіть щодо тих ініціатив, які лобіюються громадськими діячами, вченими і експертами роками, помітна дуже слабка політична воля.

По-третє, для того що б процес участі громадянського суспільства у політичному процесі на центральному та регіональному рівні був продуктивнішим, необхідно закріплення відповідного правового статусу організацій та наявність легальних інструментів. Цьому сприяло б закріплення механізмів громадської експертизи, громадських слухань, посилення громадських рад при органах влади тощо.

Над реформуванням політичної системи має працювати держава в цілому, включаючи громадянське суспільство. За умови, коли напрямки публічної політики забезпечують відкритість та прозорість дій влади та перспективи об'єднань, груп і самого громадянина мати певний вплив на процеси розроблення і запровадження

рішень на рівні держави, тоді є можливість розвитку громадянського суспільства. Однією з важливих умов існування демократії є публічність політики, тобто гласність і відкритість будь-якої політичної дії. Громадяни мають право знати про наміри та діяння органів влади. Вони повинні мати вплив на процеси створення і реалізації законів, якість роботи державного апарату, рівень освіченості і громадянської самосвідомості політиків, які приймають політичні рішення [21].

Публічна політика має стати спеціальною формою відносин та спілкування суб'єктів політичного процесу, яка надасть можливість посилити активну участь громадян у формуванні, виробленні та реалізації політичного курсу. Варто зауважити, що публічна політика – це особливий вид відносин, який не є полем або сферою боротьби за владу [18].

Встановлення зворотного зв'язку з громадськістю, публічного діалогу, партнерських стосунків органів влади та інститутів громадянського суспільства, підвищення ефективності механізму залучення громадськості до формування, розробки та реалізації державної політики – є першочерговим завданням, так як від цього залежатимуть усі подальші дії влади [8].

Варто зауважити, що питання взаємин влади і громадянського суспільства – це одне з корінних питань соціуму, від якого залежить його політична облаштованість і стабільність. Становлення демократії прямо пов'язано зі взаємодією громадянського суспільства і влади. Громадянське суспільство визначає зміст державної влади, а характер державної влади, у свою чергу, впливає на розвиток громадянського суспільства. У налагодженні такої взаємодії зацікавлене не лише саме суспільство, але й держава, і органи місцевого самоврядування, і бізнес-структури і навіть іноземні країни [12].

У відносинах влади і людини Н. Драгомирецька розглядає два великих елементи: вплив і взаємодію. До характеристики впливу вона відносить всі категорії, які спрямовано на зміну поведінки людини, її думок, поглядів, вчинків, а саме: вплив, переконання, керування, взаєморозуміння, установлення взаємин, маніпуляція тощо. Взаємодія необхідна всім сторонам, включеним у процес комунікації [5].

Зважаючи на різноманітність поглядів, можна виокремити два основних підходи до розуміння процесу взаємодії громадянського суспільства і влади, які дають можливість побачити систему взаємодії громадянського суспільства і влади як систему взаємозв'язків, які перебувають в діалектичній єдності. Так, вчені, які дотримуються першого підходу, вважають, що держава і громадянське суспільство базуються на суспільній основі та існують у рамках єдиного комунікаційного поля держави. У той же час вони протистоять одна одній, через те що існує визначена відособленість цих двох елементів суспільної системи, зумовлена розходженнями їхньої структури (ієрархічна і мережева) і циклічності дії, а також функціями [12]. А на думку інших (другий підхід), що правове поле держави й правове поле громадянського суспільства не суперечать одне одному, а навпаки, завдяки синергетичним закономірностям інтегруються у цілісність – тому потребують більш-менш рівномірного розподілу влади як субстрату, що наповнює загально правовий простір соціального організму будь-якої країни [2].

В умовах демократизації суспільства слід розвивати другий із названих підходів та акцентувати увагу на розвитку позитивних форм взаємодії, які відображають пошук взаєморозуміння для досягнення консенсусу. При цьому, взаємодія громадянського суспільства і влади як система взаємозалежних зв'язків (прямих та зворотних), має базуватися на принципах добровільності, рівноправності, прозорості, відкритості, об'єктивності, взаємної відповідальності, скоординованості дій та забезпечується механізмами діалогової комунікації.

На законодавчому рівні одними з основних проблем розвитку громадянського суспільства в Україні є:

- недостатня практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики та вирішення питань місцевого значення;
- відсутність єдиної державної інформаційно-просвітницької політики в сфері сприяння розвитку громадянського суспільства;
- відсутність ефективного громадського контролю за діяльністю органів публічного управління;

- незастосування прозорих конкурсних процедур і надання необґрунтованих переваг окремим видам організацій громадянського суспільства [11].

Наведені вище проблемні моменти негативно впливають не тільки на ефективність функціонування самих організацій громадянського суспільства, але й на впровадження належного управління в державі, створення дієвих механізмів управління державними справами та вирішення питань місцевого значення. Не позбавлена сенсу точку зору Е. Афоніна, Л. Гонюковой і Р. Войтович, які зазначають, що відсутність громадської ініціативи у громадян є одним з факторів розмивання цивілізаційних основ організації демократичної практики створення державної політики [1].

Таким чином, важливого значення набуває вироблення процедур залучення громадськості (шляхом налагодження конструктивної взаємодії з органами публічного управління) до формування державної (регіональної) політики в найбільш значущих сферах суспільного життя та вирішення нагальних питань місцевого значення.

Роль участі громадськості у процесах формування та реалізації державної політики полягає у проведенні відповідними органами виконавчої влади консультацій з громадськістю. Зазначений механізм регулюється постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 03.11.2010 р. Згідно із зазначеним нормативно-правовим актом консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів [14].

В цілому слід зазначити, що налагодження взаємодії та співпраці органів влади з інститутами громадянського суспільства є підтвердженням євроінтеграційного курсу нашої держави. Це забезпечує створення ефективного взаємозв'язку влади з суспільством в цілому, так і з окремими об'єднаннями громадян залежно від масштабу реалізації конкретного завдання державної політики [17].

Світовий досвід свідчить, що стабільність і розвиток держави, яка спирається на засади демократії, неможливі без організації реального діалогу між державними органами та організаціями громадянського суспільства й окремими громадянами. Комунікації є формою інформування населення, владних структур та інститутів громадянського суспільства, дозволяють видавати розпорядчі документи, ухвалювати законодавчі акти, переконувати та єднати людей. Рішення, які приймаються державними службовцями повинні бути якісними, так як від цього залежать не тільки ефективність і результативність відповідної державної політики, але й рівень життя населення, здоров'я і добробут громадян.

Для прикладу, у Фінляндії майже всі органи влади мають власні веб-сайти та пропонують ряд он-лайн послуг: громадяни можуть отримувати або знаходити необхідну їм інформацію, направляти запити, брати участь у голосуванні, подавати заяви та частіше взаємодіяти чи спілкуватися з посадовими особами. Політика відкритості та можливість електронного доступу до публічної інформації є основною причиною низької корупції у Фінляндії, факти корупційних діянь у країні трапляються скоріше як винятки, ніж як закономірність. Положення, які стосуються прозорості (Конституція і Закон «Про відкритість діяльності уряду»), використовуються на всіх рівнях публічного управління. Ними проголошується право доступу до всіх управлінських документів як основне право громадянина, у свою чергу, органи влади зобов'язуються забезпечувати інформацією про свої дії та прийняті рішення громадськість [3].

Для порівняння, в українській системі взаємовідносин влада та громадянське суспільство можна виділити дві інформаційно-комунікативні системи:

1) внутрішню (комунікації, що забезпечують взаємовідносини суб'єктів різних рівнів управління, підрозділів, посадовців шляхом налагодження комунікаційних каналів в процесі особливих контактів, обміну документацією, функціонування електронних засобів зв'язку тощо);

2) зовнішню (комунікації з органами влади різного рівня, які знаходяться в системі підпорядкування один одному, наприклад,

для районних держадміністрацій – обласні держадміністрації, для облдержадміністрацій – виконавчі органи центрального рівня, а також різні групи громадськості) [10].

З метою забезпечення комунікації необхідно створювати систему, до якої входитимуть служби «Паблік Рилейшнз», та яка утворюватиметься при органах влади, відділи зовнішніх зв'язків, а також консультативні центри з «Паблік Рилейшнз», які працюватимуть в єдиній мережі.

Основною метою комунікації є «створення зовнішнього і внутрішнього політико-соціально-психологічного середовища, сприятливого для успішної роботи органів влади, забезпечення бажаної поведінки громадськості щодо цього органу влади» [13].

Комунікації з громадськістю у владних органах ґрунтуються на враженнях громадян від роботи служб, які займаються зв'язками з громадськістю та від продуктивної роботи державних службовців. З метою спрощення спілкування з громадянами органи влади використовують методи ознайомлення з інформацією практичного характеру. Такі дані можуть розповсюджуватися у друкованому вигляді (видання брошур, розміщення довідкових матеріалів на інформаційних стендах, рекламних афішах, біг-бордах), через телебачення, радіо, Інтернет, виставки. Ці методи є ефективними лише за наявності необхідних для цього коштів та кваліфікованих фахівців, які можуть все це організувати, а саме: журналістів, дизайнерів тощо [15].

Вищезазначену думку необхідно обов'язково враховувати при розробці стратегічних планів діяльності Уряду. В службах, які безпосередньо займаються зв'язками з громадськістю, повинні працювати відділи, які збиратимуть, акумулюватимуть та оброблятимуть отриману інформацію, а саме: відділи взаємодії з пресою, телебаченням та радіомовлення, які в процесі своєї діяльності використовуватимуть рекламу, брифінги, флеш-моби тощо.

В багатьох управліннях органів влади вже створенні спеціалізовані приймальні для зустрічей з представниками населення, а саме: «громадські приймальні» та «фронт офіси». Організація роботи в цих приймальнях входить до обов'язків працівників служби «Па-

блік Рилейшнз» органів влади. Саме, від спеціалістів, які обслуговують населення країні, в першу чергу, залежить формування позитивного іміджу самої влади.

На сьогодні, актуальним питанням, яке потребує певного дослідження, є відгук та оцінка громадян на діяльність органів влади щодо використовування різноманітних технологій, які вживаються для ефективних зв'язків з народом країни. Враховуючи те, що громадяни нашої країни дуже часто звертаються до державних органів з метою вирішення особистих проблем, необхідно постійно проводити аналіз ставлення осіб до цих установ. За результатами опитувань, анкетування, круглих столів, «гарячих ліній», метою яких є з'ясування ставлення громадян до органів влади та оцінки ефективності діяльності останніх, органам публічного управління необхідно робити певні висновки та, враховуючи думку суспільства, постійно вдосконалювати свою діяльність.

Завжди є громадяни, яких не задовольняє правове поле, в рамках якого діють органи влади. Як, наслідок, громадяни починають відстоювати свої права в судових органах, які приймають рішення «на своє переконання», оскільки діюче законодавство можна трактувати по різному. Це пов'язано, зокрема, зі специфікою роботи даних органів, із постійним внесення змін до діючого законодавства, що є досить складним для розуміння громадян. При чому, не завжди існує однозначне трактування цих змін та їх пояснень, що приводе до непрофесійності і некомпетентності як працівників органів влади, так і громадян. Для вдосконалення роботи з громадськістю потрібно проводити індивідуальні зустрічі з громадянами для роз'яснення чинного законодавства.

Поширеним явищем є інформування громадськості про діяльність органів влади через власні друковані й електронні засоби інформації. До який можна віднести як газети і журнали, так і аудіовізуальні засоби масової інформації.

Цей метод є надзвичайно ефективним, адже майже «всі матеріали, що подаються у цих засобах, мають переважно позитивне забарвлення в інтересах органів влади. Негативом може бути лише не цікавий зміст цих публікації, невеликі тиражі та обмежена аудиторія

глядачів чи радіослухачів порівняно з приватними засобами масової інформації» [16].

Представники органів публічного управління для забезпечення ефективних зв'язків з громадськістю постійно використовують засоби масової інформації для формування саме позитивного образу влади, який впливає на електоральну поведінку. Населення країни, як правило, висловлює думку не про саму політику, а про образи, запропоновані ним засобами масової інформації. Таке сприйняття може бути упередженим, а то й просто помилковим. Тим не менш, саме на них будується сприйняття політиків і поведінка електорату [19].

Важливу роль у створенні громадської думки про ситуацію, яка відбувається в державі, відіграють засоби масової інформації. Якість інформації, що розповсюджується засобами масової інформації найчастіше має позитивний характер, що проявляється в назвах їх статей. Варто зазначити, що багато проблем у налагодженні ефективних комунікативних відносин громадян з органами влади виникають внаслідок відсутності в країні альтернативних засобів масової інформації, які були б незалежними та висвітлювали би не тільки позитивну, але й критичну інформацію про стан роботи владних структур.

Отже, можна стверджувати, що до комунікативної діяльності органів влади відносяться три блоки завдань:

- забезпечення інформаційного обслуговування органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- налагодження комунікації з «внутрішніми клієнтами» – державними службовцями та посадовцями органів місцевого самоврядування;
- забезпечення комунікативної взаємодії із «зовнішніми клієнтами» – громадянами (населенням й інституціональними структурами громадянського суспільства).

Істотну роль у зміцненні взаємодії з громадськістю можуть зіграти консультативні громадські ради і комісії при органах влади, спеціалізовані за укрупненими напрямками діяльності цих органів. Основне завдання таких структур – виявлення суспільно зна-

чущих проблем, ставлення громадськості до пропонованих владою шляхів їх вирішення, визначення можливих компромісів і найменш конфліктних рішень при наявності протиріч. Накопичений досвід діяльності консультативних структур при різних органах влади показує, що при некоректному підході до формування та організації роботи таких структур існує серйозна небезпека занепаду через нездатність виконувати поставлені завдання.

В основі прямої взаємодії органів влади з громадськістю лежить надання посадовими особами цих органів певної інформації. Тому не тільки ефективність такої взаємодії, але й принципова можливість її реалізації цілком і повністю залежить від усвідомлення владою необхідності забезпечувати інформаційну прозорість своєї діяльності та активно вести відкритий діалог із суспільством та його структурами.

Висновки. Проаналізувавши вищезазначене можна зробити висновок, що забезпечення принципів прозорості та відкритості органів влади в реалізації публічної політики є однією з найважливіших гарантій демократизації держави й суспільства. Саме прозорість та відкритість органів влади в реалізації публічної політики, її здатність, спроможність і готовність до діалогу з різними суспільними силами значним чином визначають внутрішньополітичну ситуацію і впливають на процеси консолідації суспільства.

Утвердження відкритості діяльності органів публічного управління потребує закріплення:

1) права громадян на звернення до органів публічного управління з ініціативою щодо видання, зміни або скасування нормативно-правового акту;

2) проведення консультацій, конференцій і створення дорадчих органів;

3) організації публічних слухань (неформальних, покликаних виявити весь спектр суспільних інтересів, очікувань і пропозицій з того чи іншого питання, та формальних, процедура зіставлення інтересів підсумками яких приймається відповідне рішення).

Таким чином, прозорість є необхідною передумовою відкритості органів влади, тобто забезпечення доступу громадянсько-

го суспільства до процедур прийняття рішень органами влади та контролю за їх діяльністю. Визнання владою громадян як рівноправних партнерів, а не лише об'єктом політичного маніпулювання, потребує відкритості та прозорості у відносинах інститутів влади та громадянського суспільства. Процеси розвитку громадянського суспільства та демократії, поза якими неможливе ефективне публічне управління у сучасних умовах, ґрунтуються на досягненні суспільної згоди та громадянського консенсусу, завдяки яким зміцнюється легітимність влади.

Стаття надійшла до редакції: 14.12.2018

THE ROLE OF TRANSPARENCY AND OPENNESS OF GOVERNMENT IN THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY

Sergiy Tymofeev, PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration of Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

The article reveals the importance of transparency and openness in the actions of the authorities on the formation and development of civil society in Ukraine. It identifies Priority tasks for public participation in the formulation and implementation of public policy. Attention is focused on the fact that in the development of public policy, in addition to public participation in the preparation of the relevant draft regulations, a special place is the determination of the mechanism of interaction between government and civil society in policy making. Ways and measures which have the right to public authorities as well, and civil society as part of promoting the formation and implementation of public policy.

In terms of democratic society should develop the second of these approaches and focus on developing positive forms of cooperation, reflecting the mutual search for consensus. Thus, the interaction of civil society and government as a system of interdependent relationships (direct and inverse), should be based on the principles of voluntariness, equality,

transparency, openness, fairness, mutual responsibility, coordinated action and mechanisms provided interactive communication.

Given the diversity of views, we can distinguish two main approaches to understanding the process of interaction between civil society and government, enabling the system to see interaction between civil society and government as a system of relationships that are in dialectical unity. So, scientists who follow the first approach, believe that the state and civil society based on social basis and exist within a single field communication state. At the same time they oppose each other, because there is defined isolation of the two elements of the social system, due to differences of their structure (hierarchical and network) and cyclical actions and functions.

Gaining importance making procedures involving the public (through constructive interaction with the public administration) to form the state (regional) policy in the most important areas of social life and address pressing local issues.

Keywords: *transparency, openness, community, civil society, public policy, public authorities, public administration.*

Received: 14.12.2018

References

1. Afonin, E.A., Honiukova, L.V. & Vojtovych, R.V. (2006). Hromads'ka uchast' u tvorenni ta zdijsnenni derzhavnoi polityky [Public participation in the creation and implementation of public policy]. Kyiv: Tsentr spryiannia instytutsijnomu rozvytku derzhavnoi sluzhby [in Ukrainian].

2. Bojchuk, M. A. (2007). Vlada i hromadians'ke suspil'stvo: mekhanizmy vzaiemodii [Government and civil society: mechanisms of interaction]. Kyiv: NPU imeni M. P. Drahomanova [in Ukrainian].

3. Bonissar, D. (2006). «Privacy International». Svoboda informacii v mire [Privacy International. Freedom of information in the world]. Retrieved from http://www.privacyinternational.org/foi/survey [in Russian].

4. Vzaiemodiia z hromads'kistiu v umovakh realizatsii administratyvnoi reformy [Interaction with the public in the conditions of implementation of

administrative reform] (2012). Ivano-Frankivs'k: Ivano-Frankivs'kyj tsentr nauky, innovatsij ta informatyzatsii [in Ukrainian].

5. Drahomyrets'ka, N. M. (2007). Komunikatyvna diial'nist' v derzhavnomu upravlinni : teoretyko-metodolohichnyj aspekt [Communal power in the state administration: theoretical and methodological aspect]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].

6. Kovbasiuk, Yu. V. (2011). Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopaedia of the sovereign administration] (Vol. 2). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

7. Konventsiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod [Convention on the Rights of the People and Fundamental Freedoms] (1950, October 04). Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

8. Kokhan, A. I. Derzhavna komunikatyvna polityka – mekhanizm efektyvnoi diial'nosti instytutu publichnoi vlady v Ukraini [State Communicative Policy - Mechanism of the Effective Direction of the Institute of Public Administration in Ukraine]. Retrieved from http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/zmist.htm [in Ukrainian].

9. Lenk, H. (1996). Razmyshlenija o sovremennoj tehnike [Reflections on modern technology]. Kyiv: Aspekt-press [in Russian].

10. Mel'nyk, A. F. (2006). Menedzhment derzhavnykh ustanov i orhanizatsij [Management of state institutions and organizations]. Kyiv: Profesional [in Ukrainian].

11. Mel'nychenko, V. I. (2007). Zakonodavche rehuliuvannia prozorosti i vidkrytosti publichnoho upravlinnia: neobkhidnist', stan, problemy, perspektyvy [Legislatively regulating prozorost i v_dkritosti publichnogo upravleninnya: neobhidnist, camp, problems, prospects]. Ukrains'kyj sotsium – Ukrainian Social, #3, 139-149 pp. [in Ukrainian].

12. Mykhnenko, A.M. (2013). Mekhanizmy vzaiemodii suspil'stva ta vlady [Mechanisms of mutual trust and authority]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

13. Modernizatsiia derzhavnoho sektoru: vidkrytist' vlady. Policy brief [Modernizatsiya power in the sector: v_dkritist Vlady. Policy brief]. Retrieved from http://center.gov.ua/docman/download-document.html?gid=100 [in Ukrainian].

14. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zabezpechennia uchasti hromads'kosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky pryiniatyi 03 lystopada 2010 #996 [Positions to the Cabinet of Ministers of Ukraine About the part of the community to formulate the real state policy from 2010, November 03 #996]. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF.

15. Zakon Ukrainy Pro informatsiiu pryiniatyi 02 zhovtnia 1992 #2657-XII [Law of Ukraine About Information from 1992, October 02 #2657-XII]. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12.

16. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy Pro Kontseptsiiu (osnovy derzhavnoi polityky) natsional'noi bezpeky Ukrainy pryiniata 16 sichnia 1997 #3/97BP [Regulations of the Supreme For the sake of Ukraine About the Concept (founding the state policies) of the national security of Ukraine from 1997, January 16 #3/97BP]. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3/97-BP

17. Rol' hromads'kosti v derzhavnomu upravlinni: rol' nederzhavnykh analitychnykh tsentriv [The role of the community in the state administration: the role of non-holding analitic centers]. Retrieved from http://old2.niss.gov.ua/articles/260.

18. Teleshun, S.O. (2010). Suspil'ni vyklyky ta efektyvna publichna vlada: ukrains'ki realii [Public Challenges and Effective Public Power: Ukrainian Realities]. Retrieved from http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2010/11/blog-post.html.

19. Tykhomyrova, Ye.B. (2002). Transparentnist' i vidkrytist' diial'nosti vlady ta shliakhy ikh zabezpechennia v Ukraini [Transparency and openness of the authorities and ways of providing them in Ukraine]. Naukovi zapysky NAU «KMA» – Scientific notes of NAU "KMA", Vol. 20, 39-40 pp. [in Ukrainian].

20. Fridmen, M. & Hajek, F. (2003). O svobode [About freedom]. Moskva: Tri kvadrata [in Russian].

21. Shport'ko, O. (2010). Pole publichnoi polityky [The field of public policy]. Politychnyj menedzhment – Political management, #5 (44), 90-96 pp [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Тимофєєв Сергій Павлович: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Tymofieiev Serhij: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0002-9223-1468

E-mail: stymofeev@gmail.com