

**НАУКОВО ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ТА
ПРОЗОРОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**
(на прикладі Держекоінспекції Сумської області)

О.Г. Дегтяренко, канд. екон. наук, доцент;

Ю.О. Тюріна, магістрант

Сумський державний університет, м. Суми, Україна

У статті розглянуто науково практичні підходи забезпечення відкритості та прозорості функціонування органів державної влади, визначено проблеми у цій сфері та розроблено пропозиції по їх вирішенню на прикладі Держекоінспекції Сумської області.

Ключові слова: *прозорість, відкритість, публічна інформація, доступ до інформації, звернення громадян, інформаційна відкритість.*

DOI: 10.21272/1817-9215.2017.1-10

ВСТУП

Відкритість і прозорість органів державної влади є важливими чинниками демократичного устрою держави, оскільки саме їх реалізація забезпечує реальний, об'єктивний та дієвий вплив суспільства на органи державної влади. Розвиток цих принципів сприяє підвищенню ступеня достовірності, оперативності та повноти інформації щодо управлінських рішень, які зачіпають права та інтереси об'єктів державного управління. Дієва та ефективна реалізація цих принципів органами державного управління здатна не тільки нівелювати напругу в суспільстві, пов'язану з неадекватними діями влади, найбільш повно та якісно враховувати потреби різних соціальних груп, у тому числі й структурованих у громадські угруповання, але і суттєво підвищити ефективність влади та управління за рахунок залучення громадськості до опрацювання управлінських рішень на різних стадіях їх підготовки й прийняття [9].

Проблему відкритості влади досліджували такі науковці, як: Е. Афонін, О. Бабінова, Т. Блентон, С. Вобленко, Ю. Габермас, Н. Гудима, Н. Гнидюк, М. Демкова, Ю. Довгопола, Ю. Дяков, Я. Жукровський, М. Кармазіна, В. Комаровський, О. Мазурчак, В. Мельниченко, Г. Почепцов, А. Погорелова, О. Пасхавер, Ю. Работа, Н. Ротар, Е. Сичакова, В. Слепцов, А. Санченко, О. Соснін, Г. Сіверський, М. Свірін, В. Стретович, О. Складенко, І. Ібрагімова, І. Федів та ін.

Метою цієї роботи є ознайомлення із засадами забезпечення відкритості і прозорості органів державної влади, визначення проблем у системі забезпечення відкритості та прозорості та розроблення пропозицій по удосконаленню системи організаційно-управлінських заходів щодо забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади на прикладі Державної екологічної інспекції у Сумській області.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

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

Прозорість дій влади є головною запорукою здійснення ефективної політики, уможливлення громадського контролю і зміцнення довіри до себе з боку людей.

Якщо головним завданням України є інтеграція до Європейського Союзу, то головним завданням органів державної влади має стати інтеграція в побудований на

засадах відкритості і прозорості європейський адміністративний простір [4].

Стабільно низький рівень довіри громадян до органів державної влади останні роки свідчить не тільки про те, що їх діяльність є недостатньо ефективною, що рівень корупції залишається надзвичайно високим, але ще й про недостатню відкритість української влади. Так, згідно з даними соціопитувань, проведених Українським інститутом соціальних досліджень імені О. Яременка спільно з Центром «Соціальний моніторинг», станом на кінець 2015 року найвищим рівень громадської довіри був до волонтерів (74%), громадських об'єднань (61%) та Збройних сил України (61%). Найменше ж люди довіряють вітчизняній судовій системі (12%). Крім того, українці більш схильні довіряти місцевій, а не державній владі, а також органам місцевого самоуправління.

Нами проаналізовано рівень довіри до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні (рис.1). [11]:

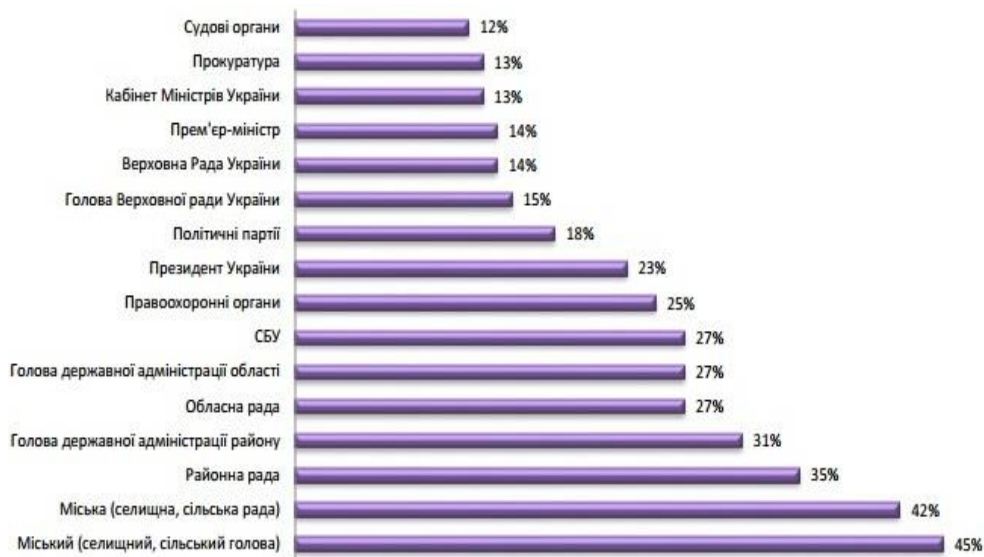


Рисунок 1 – Рівень довіри до органів державної влади станом на кінець 2015 р., %

Відкритість та прозорість як інструмент демократії виконує низку важливих функцій, серед яких:

- просвітницька - завдяки прозорості та інформаційній відкритості громадяни обізнані не тільки щодо діяльності політичних структур, а й про свої права та свободи;
- забезпечення політичної участі, вільного та конкурентного вибору населенням тієї чи іншої альтернативи суспільного розвитку;
- громадський контроль щодо прийняття та реалізації політичних рішень;
- 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 рішень "зверху";
- розвиток активності громадян, їх свідомості та політичної культури, тощо.

На сьогоднішній день основними міжнародними документами, що регламентують стандарти доступу до публічної інформації є: Конвенція Ради Європи про доступ до

офіційних документів (від 18.06.2009) [7], Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, практика Європейського суду з прав людини [6].

Законодавчі норми щодо забезпечення права громадян України на доступ до інформації про діяльність органів державної влади України встановлені Конституцією України [1], Законами України “Про інформацію”, [2] “Про звернення громадян”, “Про державну службу”, “Про запобігання корупції”, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” та інші. Перелік відомостей, що складають державну таємницю, визначається Законом України “Про державну таємницю” та “Зводом відомостей, що становлять державну таємницю” [10].

Аналіз світового досвіду засвідчує, що система нормативного забезпечення відкритості державної влади має трьохрівневу структуру. До першого, системоутворюючого рівня належать міжнародні конвенції з прав людини, до яких приєдналася держава та конституційні норми щодо прав людини. Другий рівень становлять закони, які конкретизують конституційні положення. До третього рівня необхідно віднести підзаконні акти державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямовані на реалізацію норм конституції та чинних законів [8].

Одну з найбільш розроблених нормативних баз у галузі свободи слова, друку та забезпечення права на отримання інформації мають Скандинавські країни та Фінляндія. Передусім, в цьому питанні слід виокремити Швецію, що має усталені традиції забезпечення свободи слова. Так, Закон про свободу преси в Швеції був прийнятий ще в 1776 році. Законодавство королівства містить також Акт про свободу друку, Основний закон про свободу висловлювань, Закон про державну таємницю [5].

Діяльність органів державної влади є складним процесом, і складається з багатьох елементів це і інформаційна відкритість, і організаційна структура органу влади, і організаційна культура, і інше.

Проблема інформаційної відкритості особливого значення набуває саме у період формування громадянського суспільства. За цих умов інформаційна відкритість важлива як чинник розбудови правової держави, де особливе значення має інформаційна взаємодія громадян і органів влади, яка будується, з одного боку, на отриманні повної, правдивої, точної інформації, що реально відображає запитовані факти станом на відповідну дату або за відповідний період часу, а з іншого - на відкритості органів державної влади, рівень якої визначається їхнім бажанням надавати таку інформацію та легітимізувати себе. Негативне ставлення керівництва владних структур до розглядуваного питання, недоліки нормативної бази, що має зобов'язувати органи влади інформувати громадськість про свою діяльність, незацікавленість відомств у громадському контролі за своєю діяльністю значно знижують рівень інформаційної відкритості.

Варто відзначити, що в Україні відсутні акти, які б встановлювали типову організаційну структуру органів влади. Організаційна структура підрозділу: кількість та розгалуженість структури, звичайно, залежить від ресурсів та обсягу завдань органу влади. Іноді це може бути відділ, іноді ціле управління (центр), що має у складі окремі відділи. Однак це суттєво не впливає на мету та обсяг завдань. Але, по можливості, варто створювати саме підрозділ, а не покладати обов'язки на одного працівника, з огляду на різноманітність завдань та форм роботи. До того ж інформаційна робота має бути постійною і безперервною, що при одній штатній одиниці досягнути вкрай важко. У залежності від фінансування, штатної чисельності та покладених на державний орган функцій, він сам формує структуру апарату, тож створення інформаційного підрозділу, визначення його назви та організаційної форми віднесене до виключної компетенції органів виконавчої влади.

Діяльність інформаційного підрозділу, по суті, спрямовується на вирішення трьох основних завдань: забезпечення участі громади у вирішенні основних питань діяльності органу влади, формування довіри громадськості до влади та публічне

визнання її діяльності.

Там, де це дозволяє структура інформаційного підрозділу (відділ, управління), варто розподілити роботу за напрямками між окремими працівниками. При цьому всі працівники підрозділу мають володіти цілісним уявленням про завдання та діяльність усього підрозділу. Усі працівники мають знати, що саме і для чого робить інформаційний підрозділ, та, зокрема, кожен з його співробітників. З цього знання логічно випливає єдність у діях та публічних висловлюваннях працівників підрозділу.

Інформаційний підрозділ також забезпечує для органу влади зворотній зв'язок, коли збирає, обробляє та здійснює аналіз інформації, джерелами якої є ЗМІ, партії, громадські організації, інші громадські інститути.

У процесі формування інформаційної політики органи державної влади мають більше уваги приділяти і організаційній культурі, запроваджувати такі підходи до інформаційної відкритості, які б укорінювались в колективі, підтримувались переважною більшістю і з часом становили одну із сталих традицій та звичок в установі. Бути відкритим має стати «модним». На жаль, на сьогоднішній день питання формування організаційної культури в органах державної влади приділяється необґрунтовано мало уваги, якщо не сказати, що не приділяється взагалі. Роль організаційної культури у забезпеченні відкритості і прозорості на сьогодні є недооціненою.

У цьому контексті актуальною є проблема формування нової організаційної культури державної служби України, яка б відповідала сучасним політичним, економічним, соціальним реаліям та обумовлювала принципово новий порядок організаційно-управлінських взаємодій, до яких залучені державні службовці. [3]

Одночасно метою формування нової організаційної культури в державному управлінні є розвиток у державних службовців розуміння певної ідеології відповідного органу влади, в якому вони проходять службу, систему цінностей, єдиних стандартів поведінки, спілкування з колегами та службовцями інших органів державної влади.

Вочевидь, неможливо сформувати генерацію державних службовців, які будуть здатні змінити застарілі підходи до державного управління «радянського зразка», зробити державну владу більш зрозумілою, відкритою, ефективною, без докорінних змін у ставленні самих державних службовців до виконання своїх обов'язків. Питання формування відповідної організаційної культури в органах державної влади має стати пріоритетним для їх керівників, оскільки звичці підтримувати традиції відкритості, прозорості, відповідальності, націленості на швидке і ефективне вирішення проблем громадян без зайвої бюрократії та укоріненої роками схильності утаємничувати свої дії.

Державна екологічна інспекція у Сумській області є територіальним органом Державної екологічної інспекції України, який утворено постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2011 р. № 995 «Про утворення територіальних органів Державної екологічної інспекції».

Згідно Положення про Державну екологічну інспекцію у Сумській області, затвердженого наказом Держекоінспекції України від 12.12.2011 № 136, основними завданнями Держекоінспекції є реалізація повноважень Держекоінспекції України у межах Сумської області.

На сьогодні в Україні є низка механізмів, визначених нормативно-правовими актами, завдяки яким Держекоінспекція може і має забезпечувати відкритість та прозорість своєї діяльності та залучення громадськості до активної взаємодії, зокрема:

1. Забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації шляхом надання відповідної інформації на запити;
2. Оприлюднення публічної інформації, у тому числі й на власному веб-сайті в мережі Інтернет;
3. Робота зі зверненнями громадян;
4. Забезпечення роботи громадської ради при Держекоінспекції;
5. Інформування про діяльність через засоби масової інформації.

Слід зауважити, що з перелічених вище механізмів дієвим є лише періодичне інформування про діяльність через ЗМІ та робота зі зверненнями громадян,

Інші механізми забезпечення відкритості Держекоінспекції є ще менш ефективними. Так, станом на сьогодні залишається неформованою та фактично не діє громадська рада при Держекоінспекції. Але слід зазначити, що навіть у попередні періоди її існування залишалося лише «на папері», і її робота не була ефективною.

Не налагоджена належним чином робота Гарячої лінії Держекоінспекції (немає положення про Гарячу лінію, порядку приймання усних звернень громадян, по причині відсутності власного приміщення Держекоінспекції доводиться змінювати орендовані приміщення і у періоди переїзду установа залишається взагалі без телефонного зв'язку, що є неприпустимим для ефективної роботи Гарячої лінії).

Також по причині недостатнього фінансування вже кілька років поспіль всупереч вимогам чинного законодавства Держекоінспекція не має власного веб-сайту, тому оприлюднення інформації здійснюється або на власній сторінці в соціальній мережі Facebook, або у відповідних розділах на офіційному веб-сайті Державної екологічної інспекції України. Відсутність власного веб-сайту призводить до того, що інформація, яка має бути оприлюднена в обов'язковому порядку, не оприлюднюється, або оприлюднюється не у повному обсязі, її пошук користувачами мережі Інтернет ускладнюється, оскільки не всі громадяни зареєстровані в соціальній мережі Facebook, а на офіційному веб-сайті Держекоінспекції України інформація про діяльність саме Державної екологічної інспекції у Сумській області «губиться» серед інформаційного матеріалу інших Держекоінспекцій в областях.

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

Проблемним питанням для налагодження комунікацій, наслідком якої мала би стати більша відкритість та прозорість діяльності Держекоінспекції, є відсутність інформаційного супроводу як, власне, Держекоінспекцією, так і іншими державними органами, про свою діяльність, повноваження, напрями та особливості діяльності, для охоплення більш широкого кола мешканців області та інформування їх про те, з якими проблемними питаннями та куди слід звертатися.

Для оцінки організаційної культури був запропонований опитувальник Куїна та Камерона - OCAI, який призначений для оцінки шести ключових вимірювань організаційної культури організації.

Зміст шести питань наступний:

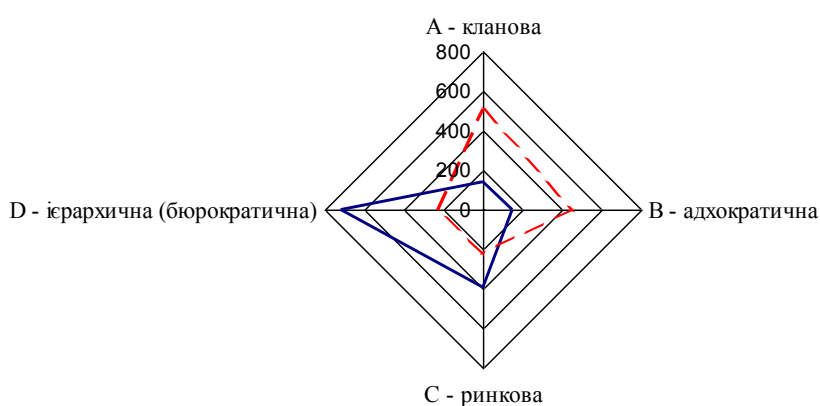
- 1 – найважливіші характеристики організації,
- 2 – загальний стан лідерства в організації,
- 3 – стиль менеджменту в організації (управління людськими ресурсами),
- 4 – поєднуюча сутність організації,
- 5 – стратегічні цілі організації,
- 6 – критерії успіху організації.

Результати проведеного опитування наведені в таблиці 1.

Таблиця 1 – Результати опитування державних службовців Держекоінспекції щодо оцінки організаційної культури

відповіді за стовпцем "Поточний стан"			відповіді за стовпцем "Бажаний стан"		
альтернатива	сума балів	середній бал	альтернатива	сума балів	середній бал
A - кланова	830	138,33	A - кланова	2990	498,33
B - адхократична	910	151,67	B - адхократична	2700	450
C - ринкова	2360	393,33	C - ринкова	1330	221,67
D - ієрархична (бюрократична)	4300	716,67	D - ієрархична (бюрократична)	1380	230

На підставі отриманих даних було побудовано профілі організаційної культури: «Поточний стан» та «Бажаний стан» (рис.2):



— Поточний стан організаційної культури — Бажаний стан організаційної культури

Рисунок 2 – Профіль організаційної культури Держекоінспекції Сумської області

Отримані результати оцінки організаційної культури працівниками Держекоінспекції керівнику слід враховувати в подальшому при виборі напряму формування організаційної культури, яка є найбільш привабливою та прийнятною для працівників.

При цьому слід також враховувати, що серед домінуючих типів організаційної культури, обраних працівниками Держекоінспекції як бажані, разом із клановим типом обрано і адхократичну організаційну культуру, якій притаманні: особиста ініціатива, заохочення свободи, ініціативності, креативності та інноваційності. Працівники заохочуються отримувати задоволення від своєї роботи, розвивати себе, займатися новими і цікавими видами та напрямами діяльності і прагнути до самоактуалізації. Але у чистому вигляді в органах державної влади такий тип культури застосовуватися не може.

Розуміння цих особливостей дозволить керівнику обрати саме той тип організаційної культури, який допоможе створити максимально комфортний клімат в колективі Держекоінспекції, надасть можливість забезпечити особистісне зростання персоналу, підвищення рівня компетентності, зробити мотиваційні та стимулюючі підходи прозорими та зрозумілими, та, відповідно, значно підвищити ефективність

управління колективом й ефективність роботи всієї установи. Отже, від найбільш відповідної обраної організаційної культури залежить те, в якому напрямку розвиватиметься людина, весь колектив і організація в цілому.

ВИСНОВКИ

Проаналізувавши ефективність механізмів забезпечення відкритості і прозорості в Держкоінспекції, який свідчить про недостатньо ефективну роботу у цьому напрямку, можна визначити такі основні першочергові кроки щодо їх покращення:

1. Вжити невідкладних заходів щодо розробки та забезпечення функціонування офіційного веб-сайту Державної екологічної інспекції у Сумській області у відповідності до вимог чинного законодавства.

2. Запровадити та оприлюднити через місцеві ЗМІ, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування єдиний алгоритм дій громадян у випадках виявлення ними порушень у роботі Держкоінспекції

3. Оптимізувати структуру Держкоінспекції шляхом розформування відділу оперативного контролю з подальшим збільшенням чисельності ресурсних інспекційних підрозділів та збільшенням на 1 штатну одиницю відділу організаційно-аналітичного, документального, матеріально-технічного забезпечення і взаємодії з громадськістю та ЗМІ задля зменшення функціонального навантаження на державних службовців відділу та забезпечення більш ефективної взаємодії з громадськістю та ЗМІ.

4. З урахуванням проведеної оцінки стану організаційної культури в Держкоінспекції, з метою запровадження системних змін у підходах до забезпечення відкритості та прозорості діяльності Держкоінспекції :

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

5.2. Внести зміни до посадових інструкцій працівників Держкоінспекції, додавши до них пункти:

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

«Оперативно надає інформаційні матеріали/інформацію для висвітлення результатів діяльності Держкоінспекції».

5. Розробити положення про Гарячу лінію Держкоінспекції та забезпечити її функціонування з метою забезпечення ефективної комунікації з громадянами.

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

SUMMARY

SCIENTIFIC AND PRACTICAL BASIS OF PROVIDING OPENNESS AND TRANSPARENCY OF THE FUNCTIONING OF THE GOVERNMENT AUTHORITIES

(on an example of the State Inspection of the Sumy region)

*O.G. Dehtiarenko, Ph.D.; Y.O. Tiurina, student
Sumy State University, Sumy, Ukraine*

The article deals with the scientific and practical approaches to ensuring the openness and transparency of the functioning of public authorities, identified problems in this area and elaborated proposals of their solution on the example of the State Inspection of Sumy region.

Keywords: *transparency, openness, public information, access to information, citizens' appeal, information openness.*

РЕЗЮМЕ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (на примере Госэкоинспекции Сумской области)

А.Г. Дегтяренко, канд. экон. наук, доцент;

Ю.А. Тюрина, магистрант

Сумский государственный университет, г. Сумы, Украина

В статье рассмотрены научно-практические подходы обеспечения открытости и прозрачности функционирования органов государственной власти, определены проблемы в этой сфере и разработаны предложения по их решению на примере Госэкоинспекции Сумской области.

Ключевые слова: прозрачность, открытость, публичная информация, доступ к информации, обращения граждан, информационная открытость.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Береза А.В. Доступ до інформації як складова електронного уряду / А.В. Береза // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. праць. – 2010. – № 50. – С. 679-686.
3. Бондаренко Є. Організаційна культура державної служби: сутнісні характеристики та визначення поняття / Є. Бондаренко // Публічне адміністрування: теорія та практика – 2009. – Вип. 2 (2). – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09bemhvp.pdf.
4. Буханевич А. І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю / А. І. Буханевич // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 3 [Електронний ресурс]. – URL : www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=133
5. Інформаційна відкритість української влади. Аналітична доповідь. – К. : НІСД, 2002. – 59 с. http://old.niss.gov.ua/Table/opengov/a_dopovid.htm
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13, № 32. – Ст. 270.
7. Конвенція про доступ до офіційних документів [Електронний ресурс]. – URL: http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B58E?art_id=49046&cat_id=46352.
8. Мельниченко В. І. Законодавче регулювання прозорості і відкритості публічного управління: необхідність, стан, проблеми, перспективи // Український соціум. – К.: Національний університет внутрішніх справ, 2007. – № 5–6 (22–23). – С. 48–55.
9. Основи публічної політики та управління : навч. посіб. / С. О. Телешун
10. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 422.
11. Соціологи виміряли рівень довіри українців до влади [Електронний ресурс]. – URL: http://zik.ua/news/2017/02/01/sotsiology_vymiryaly_riven_doviry_ukraintsiv_do_vlady_1035987

Надійшла до редакції 18 липня 2017 р.