

видно а це ні» спотворюють саму суть демократії і викликають у громадян зневагу і скептицизм до так званих демократичних перетворень. Основні політичні інститути демократії є тим фундаментом без якого не можливо побудувати демократичне суспільство і їх становлення в нашій країні ще далеке до завершення.

### Бібліографічні посилання:

1. Даль Р. О демократии / Р.Даль. – М: Аспект-Пресс, 2000 – 208 с.
2. Уоллерстайн М. Избирательные системы, партии и политическая стабильность/ М.Уоллерстайн // Полис. – 1992. – № 5. – С.6.

**Козьма В.В. Политические институты современной представительной демократии**  
В предлагаемой статье характеризуются основные политические институты демократии. Подчеркнуто важность эффективного функционирования таких институтов в процессе демократизации общества.

*Ключевые слова:* политические институты, демократия, демократизация, государство, общество.

**Kozma V. Political institutions of modern representative democracy**

This article highlights the main political institutions of democracy. Stressed the importance of the effective functioning of such institutions in the process of democratization. Particular attention is paid to the quality of the institutions of democracy. A detailed analysis of the basic democratic institutions such as the election of officers; open and free vote, freedom of speech, access to alternative sources of information, the autonomy of associations, general civil law.

There are different ways of understanding of democracy as a whole, and its institutions necessary for the effective functioning of democracy itself. Democracy has its own characteristics and criteria that allow you to identify it as a separate form of government, but for a real assessment of the state of affairs it is necessary to conduct an analysis to compare the declared political institutions with their practical implementation. Indicated above democratic institutions based on the principles of representative democracy and in one form or another is implemented in practice, the state board. It is therefore called the institutions of democracy in this publication are considered by us as a base.

There are other approaches to the definition of the political institutions of democracy, but the actual difference is only to a greater or lesser degree of specificity consider the basic institutions regarding the practice of a young state.

A brief analysis of the basic institutions of democracy gives the opportunity to see the key problems in the functioning of these institutions in our country. Without this, not declarative functioning of democratic institutions there can be no question of the success of the democratic transition and reform. The main institution of democracy is the foundation, without which it is impossible to build a democratic society.

*Keywords:* political institutions, democracy, democratization, state, society.

*Надійшла до редколегії: 13.12.2013 р.*

УДК 321.01(477)

**О. А. Кудіна**

*Институт політології та права*

*Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*

### ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ЧИННИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У науковій роботі визначено зміст поняття прозорості влади та причини, що актуалізують необхідність його розгляду у контексті аналізу політичного життя України. Також у статті окреслено основні проблеми становлення прозорості влади в Україні та визначено чинники, що сприятимуть її впровадженню.

*Ключові слова:* прозорість, інформаційна відкритість, політична комунікація.

Актуальність: Основним напрямком державної політики України протягом багатьох років є створення політичних засад для функціонування демократичних інститутів у суспільстві. Однак демократичні інститути та процеси демократії потребують фундаментальних змін у комунікації влади та громадськості. Впровадження демократичного урядування передбачає дотримання гласності в роботі державних органів, забезпечення та підтримки участі громадян у веденні

державної політики, відповідальності та підзвітності владних інститутів перед суспільством. Тобто усіх тих аспектів демократичного урядування, що стосуються принципу транспарентності влади.

Аналіз останніх досліджень: Тема транспарентності влади є мало дослідженою у вітчизняному науковому дискурсі. Більшість дослідників об'єктом наукового пошуку обирають питання інформаційної відкритості влади (О. Літвінов, М. Дітковська, О. П'ятіна) або зосереджують свою увагу на розкритті змісту проблеми законодавчого врегулювання доступу громадян до публічної інформації (Р. Стадник, О. Корнієвський). Однак досліджувані питання є лише аспектами проблематики транспарентності влади. Дана тема потребує більш глибокого вивчення, що представлено в роботах деяких українських дослідників, зокрема О. Литвиненко, Е. Афоніна, а також у працях російських науковців І. Бегініної, Є. Тихомірової, Г. Пізіної, Д. Гуніна.

Метою цієї статті є визначення особливостей становлення транспарентної влади в Україні.

Основна частина: Категорія транспарентності вже декілька десятиліть є широкоживаним поняттям в англійській літературі як ознака адміністративної та політичної комунікації публічної влади та громадськості. Іноземне слово «transparency» походить від латинського терміна «transparere», що дослівно перекладається як щось прозоре та зрозуміле. В англійському трактуванні термін набув значення відкритості та публічної підзвітності та використовується як характеристика функціонування владних інститутів. У Конституції Європейського Союзу - головному законі, який регулює усі сфери життя країн-членів міжнародної організації, чітко прописано: Європа має намір іти шляхом цивілізації, прогресу, процвітання, поглибити демократичний та транспарентний характер суспільного життя, прагнути миру, справедливості та солідарності в усьому світі [1, с. 5]. Відповідно, транспарентний або інакше кажучи прозорий характер здійснення влади та її взаємовідносин із суспільством сьогодні є ключовим критерієм у діяльності державних інститутів європейських країн. Транспарентність влади є одним із найважливіших елементів при оцінці якості демократії. Наявність відкритої суспільної дискусії, в якій приймаються суспільно важливі рішення, гарантують демократичний характер їх реалізації та публічну підзвітність процесу їх впровадження [2, с. 246]. Транспарентність передбачає не лише прозорість політичних процесів, а й доступ до інформації, без чого неможливе існування відкритої суспільної дискусії та участь громадськості у здійсненні політики. Водночас поняття транспарентності пов'язане з діяльністю по боротьбі з корупцією як фактора, що негативно впливає на рівень відкритості та прозорості функціонування системи державного управління.

Говорячи про український досвід побудови публічної політики, що відповідає принципам прозорості, відкритості, вважаю за необхідне проаналізувати вже зроблене українським урядом на цьому шляху та виокремити основні чинники забезпечення транспарентності влади.

У 2011 році Генеральна асамблея ООН започаткувала міжнародну ініціативу «Партнерство Відкритий уряд», спрямовану на підвищення рівня відкритості та прозорості у діяльності державних органів. На сьогодні 59 країн світу є учасниками Партнерства. Україна теж приєдналася до проекту від початку його існування. У квітні 2012 року в Україні було розроблено план впровадження міжнародної ініціативи, що передбачає реалізацію наступних кроків: 1) залучення громадянського суспільства до державної політики; 2) забезпечення доступу до публічної інформації; 3) запобігання та протидія корупції; 4) сприяння ефективному управлінню через вдосконалення адміністративних послуг; 5) впровадження технологій електронного урядування. Втілення зазначеного плану отримало відповідну підтримку Кабінету міністрів та супроводжувалося розробкою і прийняттям необхідних законопроектів. У жовтні 2013 року було проведено моніторинг результатів реалізації проекту «Партнерство Відкритий уряд» в Україні. Згідно з оцінюванням, яке здійснювалася за участі дев'яти громадських організацій, загальна результативність дій уряду

складає 60% із ста можливих. Серед досягнень минулого року слід відзначити:

- прийняття закону України «Про громадські об'єднання»;
- утворення Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства та затвердження стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні;
- внесення змін до деяких підзаконних актів України у зв'язку з прийняттям законів України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації». Як свідчать дослідження, своєчасну відповідь на інформаційні запити від громадян надає 91% обласних держадміністрацій, 79% райдержадміністрацій, 86% міських рад обласних центрів, на рівні центральних органів влади вчасність відповіді на запити громадян становить більше 90%;
- прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» та створення Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) у низці міст України;
- робота Національного центру електронного врядування (НЦЕУ), впровадження системи електронного врядування на рівні регіональних органів влади [3].

Утім експерти відзначають низку перешкод на шляху становлення відкритого транспарентного врядування в Україні. Серед проблем, що констатують експерти:

- Низький рівень залучення громадян до вирішення питань, що входять до компетенції органів центральної влади, та питань місцевого значення.

Згідно із соціологічним дослідженням, проведеним Центром Разумкова спільно з фондом «Демократичні ініціативи» у травні 2013 року, серед українців спостерігається тенденція до зниження рівня участі у громадській діяльності. Станом на 2008 рік 76,2% респондентів відповіли, що не залучені до активної громадської діяльності, сьогодні цей відсоток уже складає 85,2 [5].

- Мала ефективність урядових антикорупційних програм на практиці.

В Україні діє національне відділення міжнародної недержавної організації з боротьби з корупцією Transparency International. Місія організації полягає в обмеженні зростання корупції в Україні шляхом сприяння прозорості, підзвітності публічної влади і громадянського суспільства. Щорічно Transparency International проводить моніторинг рівня корупції в Україні та готує підсумковий звіт, що охоплює результати дослідження індексу корупції в більш ніж ста країнах світу. За минулий 2012 рік згідно з оцінкою організації наша держава, на жаль, посіла 144 місце із 176 країн, що стали об'єктом дослідження. Індекс корупції України склав усього 26 балів зі ста можливих, які отримують країни з найнижчим рівнем корумпованості політичної системи [6]. Такі показники є невтішними, навіть незважаючи на те, що протягом останнього року було прийнято низку антикорупційних законів, зокрема «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» та ухвалено більшістю областей України регіональних антикорупційних програм.

- Зручність отримання адміністративних послуг громадянами в електронній формі. Дослідники констатують низьку якість надання адміністративних послуг населенню та відсутність системи громадського контролю за діяльністю центрів надання адміністративних послуг. До того ж актуальним залишається питання впровадження так званого «електронного уряду», що має на меті зробити зручним та прозорим спілкування громадянина з органами влади. Наприклад, мешканець Естонії може зареєструвати приватне підприємство за одну годину, минаючи черги та довготривалі очікування «під кабінетом». Для цього йому потрібно всього лиш скористатися Інтернет – ресурсом електронного уряду. В Україні ж аналогічна процедура оформлення документів займе не менше чотирьох діб, адже включає в себе такі етапи як подання заяви до районної державної адміністрації, різноманітних документів до районної державної податкової інспекції, Пенсійного фонду тощо.

Окрім того, при аналізі відповідності державної політики принципу транспарентності варто не забувати, що реалізація принципу відбувається в рамках комунікації владних структур та громадськості і передбачає налагодження взаємодії між учасниками політичного процесу на умовах паритетності та інформаційної відкритості. Мова йде про особливий вид політичної комунікації, коли відбувається обмін інформацією

не лише на рівні владних структур, а й по вертикалі – за участі громадян як носіїв демократичних прав і свобод. Така комунікація має на меті досягнення громадського консенсусу на основі суспільних інтересів. «Відповідно, досягнутий політичний консенсус є соціально корисним продуктом комунікації» [4, с. 23], а тому є фундаментом, на якому будується ефективна державна політика. Зрештою, можна підсумувати, що чинниками забезпечення транспарентності влади є:

по-перше, можливість громадян брати участь у процесі обговорення та вироблення політичних рішень. В Україні діє «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року. Документом визначено консультації як один із основних способів комунікації влади та громадян чи їх об'єднань. До того ж, частиною першою статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантується право територіальним громадам проводити громадські слухання, що мають на меті обговорення суспільно важливих питань за участі представників влади та можливість внесення пропозицій [7, с. 19]. Законом України «Про звернення громадян» регулюються питання практичної реалізації громадянами їх конституційного права вносити в органи державної влади пропозиції щодо поліпшення діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [7, с. 21]. Звернення громадян розглядається як механізм захисту прав і свобод громадян та має бути обов'язково розглянуте відповідними органами влади. Однак закон має в більшій мірі декларативний характер, адже не пропонує громадянам реального механізму впливати на державну політику шляхом звернення. Чинити вплив на процес управління державними справами громадяни мають право і шляхом участі у громадських організаціях. Їх діяльність регулюється Законом України «Про об'єднання громадян» [7, с. 18]. Щоправда, у вищезгаданому законі формалізовано умови контролю громадських організацій за діяльністю владних інститутів, реальних же механізмів реалізації функцій контролю не виписано. Також на рівні законодавчого акту вищої юридичної сили - Закону - громадянам України гарантується можливість участі у проведенні регуляторної політики держави. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» надає право громадянам та юридичним особам ініціювати та брати участь у розробці проектів регуляторних актів. Окрім того, громадяни країни мають право брати участь у здійсненні державної політики шляхом реалізації права безпосередньо бути прийнятим на державну службу будь-якого органу влади (Закон України «Про державну службу») [7, с. 21].

По - друге, діяльність органів державної влади має відбуватися під наглядом та контролем громадськості. Контрольна функція громадськості також передбачена змістом норм, які містяться у вищезазначених законодавчих актах, а тому може бути ефективно реалізована на практиці.

По - третє, доступ до офіційних документів. Без інформації неможлива публічна дискусія, а відповідно прийняття рішення, що відповідало б суспільним інтересам. Даний принцип означає, що орган влади зобов'язаний забезпечити громадськість всебічною інформацією про свою діяльність на офіційних сайтах та в офіційних виданнях. До того ж, діяльність у державному секторі має бути відкритою для громадян і медіа у такий спосіб, що вони можуть отримувати інформацію самостійно через відповідні інформаційні служби органів влади.

Натомість інформаційна відкритість органів влади в Україні є питанням досить проблемним. На підтвердження тому результати моніторингу офіційних веб сайтів міст обласного значення, що проводився незалежними громадськими організаціями у 2009 році в рамках проекту «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції «Гідна Україна». Проект упроваджується за підтримки Агенства США з міжнародного розвитку (USAID). Оцінювали офіційні веб-сайти міст відповідно до наступних критеріїв: змістовне наповнення, практичність використання, громадська участь, послуги. Максимальна кількість балів, яку могли набрати сайти за рівнем якості – 160 балів. Однак лише 6 міст набрали більше половини від максимальної кількості балів (більше 80). Серед негативів, що відзначили експерти, слід



відмітити відсутність на сайтах рішень міської ради, розпоряджень міського голови, відсутність інформації щодо рішень, ухвалених на громадських слуханнях та з допомогою інших форм безпосередньої місцевої демократії, відсутність інформації про земельні ділянки, виставлені на аукціон, відсутність оприлюднення місцевих правил забудови та містобудівної документації, що передбачено прийнятими у 2009 році змінами до чинного Закону України «Про планування і забудову територій» тощо. Критерій «громадська участь» передбачає можливість зворотного зв'язку та обміну інформацією через сайт, що є широко вживаною інтерактивною технологією у міжнародній практиці. Тобто це інтернет-конференції, он-лайн форуми з актуальних питань, опитування громадської думки тощо. На жаль, в українських реаліях громадська участь у діяльності органів влади за допомогою веб-ресурсу забезпечується менш ніж на 50% згідно з проведеними дослідженнями [8].

Такі результати моніторингу є негативними. Адже на разі комунікативна складова у діяльності державних органів відіграє провідну роль у формуванні іміджу організації та підтриманні діалогу з громадськістю, без якого демократії не існує. Її значення також обумовлене загальними світовими тенденціями до інформатизації усіх сфер суспільного життя. При цьому інформаційну відкритість влади слід розуміти як результат складного процесу комунікативної взаємодії її інститутів та громадськості. Налагодження такої інформаційної взаємодії передбачає застосування комплексу дій, що відповідають пріоритетам та проблемам у суспільстві. Основними складовими інформаційної відкритості є:

- обов'язкове інформування громадян державними органами про напрями стратегічного розвитку, програми та послуги, що пропонуються урядовими установами, про плани та результати діяльності у провідних сферах;

- доступ громадян до звітної інформації, яка включає як кількісні, так і якісні показники;

- інформаційна взаємодія як безпосередня, так і опосередкована (ЗМІ, Інтернет тощо). Форми такої взаємодії: консультування під час прийняття рішень, відповідь на інформаційні запити, офіційне публічне інформування (оприлюднення нормативних актів, рішень тощо) [9, с. 9].

Загалом питання інформаційної відкритості є наріжним каменем при аналізі демократичності функціонування владних інститутів. Адже їх закритість має наслідком обмеження участі громадян у виробленні та реалізації політичних рішень. Це в свою чергу призводить до лобіювання приватних інтересів, сприяє зростанню корумпованості адміністративного апарату у державних структурах, а відповідно нівелюється значення суспільного інтересу, демократичних прав та свобод громадян. Прозорість та відкритість процесу здійснення влади, наявність механізмів залучення до нього громадян, відповідальність та підзвітність як основні принципи співпраці влади та суспільства – усе це є складовими транспарентного урядування, що означає побудову демократичної держави.

### Бібліографічні посилання:

1. Treaty establishing a Constitution for Europe [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/constitution\\_29.10.04/part\\_I\\_EN.pdf](http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/constitution_29.10.04/part_I_EN.pdf)

2. John Erik Fossum, Philip Schlesinger. The European Union and the Public Sphere. A communicative space in the making? [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.uu.nl/faculty/leg/nl/organisatie/departementen/departementbestuursenorganisatiewetenschap/onderzoek/publicgovernance/Documents/DCurtin\\_transparency%20audiences.pdf](http://www.uu.nl/faculty/leg/nl/organisatie/departementen/departementbestuursenorganisatiewetenschap/onderzoek/publicgovernance/Documents/DCurtin_transparency%20audiences.pdf)

3. Ініціатива «Партнерство Відкритий уряд». Громадська оцінка першого року впровадження в Україні [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://ti-ukraine.org/system/files/library/ogp\\_in\\_ukraine\\_monitoring\\_results.pdf](http://ti-ukraine.org/system/files/library/ogp_in_ukraine_monitoring_results.pdf)

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

5. Центр Разумкова. Соціологічне опитування: Чи можете ви сказати, що залучені до активної громадської діяльності? (динаміка, 2008-2013). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=367](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=367)

6. Индекс сприйняття корупції. Прес-реліз [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/cpi>

7. Публічна політика та управління: наук. розробка / [С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий]; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж., Каф. політ. аналітики та прогнозування. - К. : [НАДУ], 2010. - 34 с.

8. Федорович О. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування: рейтинг офіційних веб-сайтів міст обласного (республіканського) значення України [Текст] : за результатами дослідження, здійсненого коаліцією громадських організацій з моніторингу інформаційною відкритості, червень-липень 2009 / О. Федорович, К. Рубановський ; Проект USAID «Гідна Україна», ГО «Агенство з розвитку приватної ініціативи». - Івано-Франківськ : [б.в.], 2009. - 78 с.

9. Ібрагімова І.М. Прозорість влади [Текст]: основи забезпечення інформ. взаємодії держ. органів з громадськістю (презентаційні схеми) / Ібрагімова І. М. - Програма розвитку ООН в Україні, Проект ПРООН «Належне управління за участю громадян: розбудова в Україні всеохоплюючого та прозорого процесу творення політики». - К. : [б.в.], 2002. - 30с.

**Кудина О. А. Транспарентность власти в Украине: проблемы становления и факторы обеспечения.**

В научной работе определено содержание понятия транспарентности власти и причины, которые актуализируют необходимость его рассмотрение в контексте анализа политической жизни Украины. Также в статье обозначены основные проблемы становления транспарентности власти в Украине и определены факторы, способствующие ее внедрению.

*Ключевые слова:* транспарентность, информационная открытость, политическая коммуникация.

**Kudina O. Transparency of government in Ukraine: problems of formation and maintenance factors.**

In scientific work is defined the meaning of transparency in government and the reasons that actualize the need for its consideration in the analysis of political life in Ukraine. Also, the article outlines the main problems becoming transparent government in Ukraine and identifies factors that contribute to its implementation.

The purpose of this article is to determine the characteristics of the formation of transparent government in Ukraine. Analyzing a Ukrainian experience of public policy, I conclude that, the main factors to ensure the transparency of government in Ukraine are: the ability of citizens to participate in the discussion and formulation of policy decisions, activities of public authorities should be under the supervision and control of public, access to official documents. The principle of transparency involves the interaction between political actors in terms of parity and information transparency. This is a special kind of political communication in a society where information is exchanged not only at the level of the authorities, but also vertically - with the participation of citizens as bearers of democratic rights and freedoms. This communication aims to achieve a public consensus on the basis of public interest. It is the foundation on which to build effective public policy. Thus, transparency and openness of the process of exercising power, mechanisms of involvement of citizens, responsibility and accountability as the basic principles of cooperation between the authorities and society - all are components of transparent governance. Transparency of government is one of the most important elements in assessing the quality of democracy. Having an open public debate in which important decisions are made public, guarantee the democratic character of their implementation. However, the concept of transparency associated with the activities in the fight against corruption as a factor that negatively affects the openness and transparency of the public administration.

*Keywords:* transparency, information openness, political communication.

*Надійшла до редколегії: 16.12.2013 р.*

УДК 321.015:328.123(476)

**І. Ю. Осадчук**

*Львівський національний університет ім. І. Франка*

## ПОЛІТИЧНА ОПОЗИЦІЯ ЯК ЧИННИК ПРЕЗИДЕНЦІАЛІЗАЦІЇ ВИЩОГО І ЦЕНТРАЛЬНОГО РІВНІВ СИСТЕМИ ІНСТИТУТІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У БІЛОРУСІ

Проаналізовано поняття «система інститутів виконавчої влади», «президентіалізація вищого і центрального рівнів системи інститутів виконавчої влади», «політична опозиція». Визначено особливості функціонування політичної опозиції в контексті президентіалізації вищого і центрального рівнів системи інститутів виконавчої влади у Білорусі.

*Ключові слова:* система інститутів виконавчої влади, президентіалізація вищого і центрального рівнів системи інститутів виконавчої влади, політична опозиція.