

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ**  
**КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

\_\_\_\_\_ Лариса МЕЛЬНИЧУК

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

здобувача вищої освіти освітнього ступеня «Магістр»

за освітньо-професійною програмою «Економічний аналіз й прогнозування в публічному управлінні»

**Тема: «МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ ТА ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА ПРИКЛАДІ ФЕДЕРАТИВНОЇ РЕСПУБЛІКИ НІМЕЧЧИНИ»**

Виконавець: **Лісовець Богдан Євгенович**, група ЕП 101 МЗ

Керівник: **Гоголь Тетяна Василівна**, доктор наук з державного управління, доцент

Консультанти з окремих розділів пояснювальної записки:

**Гоголь Тетяна Василівна**, доктор наук з державного управління, доцент

Нормоконтролер: \_\_\_\_\_ Тетяна ГОГОЛЬ

**Київ 2022**

## РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна дипломна робота містить три розділи, сім підрозділів; висновки до кожного розділу, загальні висновки, загальний обсяг 104 сторінок, включно зі списком використаних джерел, який містить 103 найменувань.

*Об'єктом дослідження.* Взаємодія між громадянським суспільством та публічними органами влади Федеративної Республіки Німеччина.

*Предметом дослідження* поняття громадянського суспільства, теоретичні підходи до понять прозорості й відкритості, й механізми взаємодії між громадянським суспільством та органами публічної влади.

*Мета роботи* полягає у вивченні механізмів співпраці громадянського суспільства та органів публічної влади у Федеративній Республіці Німеччині, прозорого й відкритого урядування органів публічної влади та опрацюванні практичних заходів щодо його запровадження.

Досягнення поставленої мети передбачає виконання таких *завдань*:

- встановити поняття громадянського суспільства;
- вивчити сучасні управлінські підходи, на яких ґрунтується діяльність органів публічної влади;
- дослідити та узагальнити концептуальні підходи щодо принципів прозорості та відкритості;
- проаналізувати законодавчу базу закріплення принципів прозорості й відкритості у ФРН;
- окреслити причини тенденцій до збереження закритості інформації про діяльність органів публічної влади;
- дослідити традиційні механізми забезпечення взаємодії громадянського суспільства з органами публічної влади у ФРН.
- з'ясувати цифрові механізми забезпечення взаємодії громадянського суспільства з органами публічної влади;

*Методи дослідження.* Методологічною основою роботи є загальнофілософські, соціологічні та емпіричні методи. Зокрема, методи

аналізу й синтезу, метод спостереження, порівняння, також використані системний, історичний методи, метод аналогії, структурно-функціонального аналізу, використання яких дозволило одержати наведені наукові й практичні результати.

Зокрема, метод аналізу дозволив розглянути сутність понять прозорість й відкритість, їх змістовне наповнення. Порівняльний метод, дав можливість вивчити нормативно-правову базу ФРН й зрозуміти використання й розуміння принципів прозорості та відкритості у законодавстві. Історичний метод дає змогу дослідити витoki та особливості використання вказаних принципів.

Реалізація завдань, поставлених у науковій роботі, зумовлює використання таких логічних методів як аналіз і синтез, індукція та дедукція, конкретизація та абстрагування. Застосовуються й такі емпіричні методи, як екстраполяція, за допомогою якого, виходячи з аналізу зарубіжного досвіду, будуть узагальнені пропозиції щодо участі інститутів громадянського суспільства з адміністративно-політичними інститутами у розвитку прозорого й відкритого урядування; моделювання та прогнозування – для передбачення перспективних напрямів оптимізації шляхів вдосконалення діяльності органів публічної влади, залучення громадськості до обговорення та прийняття рішень органами публічної влади, застосування електронної демократії.

Теоретико-методологічна основа: концепції, підходи, теорії, положення, висновки, що розглядаються в наукових працях вітчизняних і зарубіжних вчених у галузі відкритого урядування, взаємодії громадськості та бізнесу з органами публічної влади, теорії комунікацій, інформаційних технологій, проектного менеджменту, електронного урядування; нормативно-правові акти органів державної влади.

*Ключові слова:* транспарентність, прозорість органів публічної влади, відкритість органів публічної влади, громадянське суспільство, публічне управління.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	
1.1. Поняття громадянського суспільства.....	
1.2. Прозорість та відкритість як принципи взаємодії між громадянським суспільством та органами публічної влади .....	
1.3. Вплив теорії нового публічного управління на взаємодію громадянського суспільства та органів публічної влади .....	
РОЗДІЛ 2 ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВО ТА ДЕРЖАВОЮ ФРН.....	
2.1. Закріплення норм прозорості та відкритості в законодавчій системі.....	
2.2. Проблеми принципів закріплення прозорості й відкритості у ФРН.....	
РОЗДІЛ 3. ІНСТРУМЕНТИ ТА МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ ПРОЗОРОСТІ Й ВІДКРИТОСТІ У ФРН.....	
3.1. Інструменти участі громадян в публічному управлінні.....	
3.2. Електронні засоби забезпечення прозорості й відкритості органів публічної влади.....	
ВИСНОВКИ	

## ВСТУП

**Актуальність теми:** Важливою рисою, що визначає демократичний характер політичного режиму в країні, є процес управління. Зокрема, залучення до співпраці, під час адміністрування, що здійснюється органами публічної влади, громадянського суспільства. Це дає можливість посилити легітимність органів публічної влади й збільшити участь громад в політичному житті. Контроль громадянського суспільства за діяльністю органів публічної влади вважається запобіжником перетворення держави на автократію. Проте, для успішного захисту своїх інтересів, громадянське суспільство повинно мати доступ до інформації про управлінську діяльність органів публічної влади. Важливим елементом такого забезпечення є принципи прозорості й відкритості (транспарентності). Дотримання цих принципів означає, що процес прийняття рішення, на усіх його етапах, а також впровадження рішень в управлінські стратегії, буде доступний до ознайомлення та зрозумілий громадянам. Принципи прозорості й відкритості означають ще й те, що громадяни не лише мають право, але й обов'язково залучаються органами публічної влади до обговорення, прийняття та впровадження управлінських рішень. Таким чином, зростає підзвітність органів влади, відбувається подальша демократизація й легітимізуються рішення та управлінські стратегії.

Відкрита та прозора влада є запорукою формування та реалізації ефективної публічної політики, спроможної створити реальний громадський контроль, забезпечити права людини та громадянина, зміцнити довіру людини до влади.

Актуальність обраної теми також полягає в оприлюдненні органами влади інформації у формі відкритих даних, яке розглядається як один із способів підвищення прозорості їх діяльності. Відкриті дані є невід'ємною складовою втілення концепції відкритого урядування.

Ми звикли вважати, що Україна відстає від країн Європейського Союзу в запровадженні демократичних практик та тенденцій. Відповідно, ми постійно орієнтуємося саме на країни ЄС й вимагаємо імплементації європейського досвіду в нашій країні. Проте, не усі члени ЄС однаково забезпечують

принципи транспарентності. Парадокс полягає у тому, що багато країн, які вважаються засновниками Європейського Союзу насправді значно відстають від нових членів у запровадженні демократичних практик. Зокрема й щодо нових механізмів співпраці громадянського суспільства та органів публічної влади. Тому важливим є вивчення досвіду країн Європи для того, щоб порівняти його із українськими реаліями й зрозуміти в чому ми поступаємося, а в чому переважаємо країни ЄС. В цьому дослідженні ми вирішили обрати Федеративну Республіку Німеччину. Тому, що ця країна пройшла складний шлях об'єднання, після падіння комуністичних режимів. Перед країною було складне завдання демократизувати й інтегрувати частину, яка довгий час перебувала в авторитарному просторі. Соціалізувати населення в демократичній культурі й традиції. Крім того, Німеччина вважається одним із прикладів ліберальної демократії в Європі та після Другої світової війни веде політику недопущення повернення автократії.

Ще одна причина, що спонукала нас обрати для вивчення саме цю країну – це те, що вона є лідером Європейського Союзу. Країна із найбільшою економікою та впливом у Європі. Відповідно, країна яка має найбільший вплив на прийняття рішень в європейських структурах. Представники Німеччини часто критикують Україну та наголошують, що Україна не відповідає критеріям членства у ЄС. Тож нам було цікаво проаналізувати практику цієї країни в залученні громадянського суспільства до співпраці з органами публічної влади, забезпечення принципів прозорості й відкритості.

Механізмами їх запровадження є чітке юридичне визначення та закріплення в нормативно-правовій базі практик участі громадян в співпраці з органами публічної влади. Вивчення цього досвіду дозволить запозичити ці норми та практики в українську юридичну та політичну систему. Вивчення недоліків дасть можливість уникнути помилок та негативних тенденцій, що характерні для інших країн.

**Мета роботи** полягає у вивченні механізмів співпраці громадянського суспільства та органів публічної влади у Федеративній Республіці Німеччині,

прозорого й відкритого урядування органів публічної влади та опрацюванні практичних заходів щодо його запровадження.

Досягнення поставленої мети передбачає виконання таких **завдань**:

- встановити поняття громадянського суспільства;
- вивчити сучасні управлінські підходи, на яких ґрунтується діяльність органів публічної влади;
- дослідити та узагальнити концептуальні підходи щодо принципів прозорості та відкритості;
- проаналізувати законодавчу базу закріплення принципів прозорості й відкритості у ФРН;
- окреслити причини тенденцій до збереження закритості інформації про діяльність органів публічної влади;
- дослідити традиційні механізми забезпечення взаємодії громадянського суспільства з органами публічної влади у ФРН.
- з'ясувати цифрові механізми забезпечення взаємодії громадянського суспільства з органами публічної влади;

**Об'єктом дослідження.** Взаємодія між громадянським суспільством та публічними органами влади Федеративної Республіки Німеччина.

**Предметом дослідження** поняття громадянського суспільства, теоретичні підходи до понять прозорості й відкритості, й механізми взаємодії між громадянським суспільством та органами публічної влади.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** У процесі теоретичного дослідження автором досліджено механізми взаємодії між громадянським суспільством та органами публічної влади у Німеччині, визначено їх переваги та недоліки.

**Методи дослідження.** Методологічною основою роботи є загальнофілософські, соціологічні та емпіричні методи. Зокрема, методи аналізу й синтезу, метод спостереження, порівняння, також використані системний, історичний методи, метод аналогії, структурно-функціонального аналізу, використання яких дозволило одержати наведені наукові й практичні результати.

Зокрема, метод аналізу дозволив розглянути сутність понять прозорість й відкритість, їх змістовне наповнення. Порівняльний метод, дав можливість вивчити нормативно-правову базу ФРН й зрозуміти використання й розуміння принципів прозорості та відкритості у законодавстві. Історичний метод дає змогу дослідити витoki та особливості використання вказаних принципів.

Реалізація завдань, поставлених у науковій роботі, зумовлює використання таких логічних методів як аналіз і синтез, індукція та дедукція, конкретизація та абстрагування. Застосовуються й такі емпіричні методи, як екстраполяція, за допомогою якого, виходячи з аналізу зарубіжного досвіду, будуть узагальнені пропозиції щодо участі інститутів громадянського суспільства з адміністративно-політичними інститутами у розвитку прозорого й відкритого урядування; моделювання та прогнозування – для передбачення перспективних напрямів оптимізації шляхів вдосконалення діяльності органів публічної влади, залучення громадськості до обговорення та прийняття рішень органами публічної влади, застосування електронної демократії.

Теоретико-методологічна основа: концепції, підходи, теорії, положення, висновки, що розглядаються в наукових працях вітчизняних і зарубіжних вчених у галузі відкритого урядування, взаємодії громадськості та бізнесу з органами публічної влади, теорії комунікацій, інформаційних технологій, проектного менеджменту, електронного урядування; нормативно-правові акти органів державної влади.

**Джерельна база дослідження.** Проблема прозорості та відкритості як принципів діяльності публічної влади, досліджувалася українськими науковцями [2; 4; 5; 6; 10; 12; 23; 24]. Проте, більшість з них розуміють ці поняття по різному. Вкладання різного змісту в ці поняття не сприяє їх методологічному визначенню, а лише ускладнює розуміння. Так, частина українських дослідників вважають поняття транспарентність та відкритість різними, хоч вони є одним поняттям. Інша частина розглядає поняття прозорість та відкритість як характеристики поняття транспарентність.

Німецькі дослідники [29; 40; 42; 53; 54; 55; 65; 73] також дуже багато уваги приділяли цим принципам. Особливо тому, як ці принципи



застосовуються в Німеччині. Більшість з них критично оцінюють прозорість та відкритість німецьких органів публічної влади.

Важливим джерелом нашого дослідження стала нормативно-правова база ФРН: закони, укази, постанови, розпорядження [41; 56; 57; 58; 59; 60; 63 8]. Їх аналіз вказує, що в законах переважно згадуються принципи прозорості й відкритості. Органи публічної влади повинні надавати доступ громадянам до інформації й викладати інформацію про свою діяльність у загальний доступ.

**Структура наукової роботи.** Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 104 сторінка, список використаних джерел з 103 найменувань.

У першому розділі з'ясовується походження та значення поняття громадянське суспільство, а також категорій прозорість й відкритість органів публічної влади. Зазначимо, що існує велика різниця у розумінні цих принципів між представниками західної та української науки. Наприклад, українські науковці часто використовують принципи транспарентність та прозорість як окремі. При цьому прозорість часто розглядається як характеристика транспарентності. В той час, як правильніше б було вважати їх єдиним поняттям. В цьому розділі розглядається теорія нового публічного управління, в рамках якої й були сформульовано необхідність взаємодії між громадянським суспільством та органами публічної влади.

В другому розділі, після аналізу законодавчої бази ФРН, з'ясовано, що принципи прозорості й відкритості недостатньо були закріплені. Відтак, громадянське суспільство чинило тиск на органи публічної влади й вимагало змінити нормативно-правову базу.

Третій розділ досліджує конкретні механізми взаємодії між громадянським суспільством та органами публічної влади. Зокрема, ми зосередили увагу на електронних механізмах: електронний уряд й проблемах їх впровадження в Німеччині. Крім того, виділено традиційні механізми: громадські слухання, місцевий референдум, слухання тощо.

## РОЗДІЛ 1.

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

#### 1.1. Поняття громадянського суспільства

Починаючи наше дослідження, насамперед мусимо визначити категорію – громадянське суспільство. В нашій країні поняття громадянське суспільство поширене в науковому та політичному вжитку. Проте, постійне вживання цього терміну не означає, що воно є чітко визначеним, як в науковому, так й політичному дискурсі. Українські дослідники, зауважують, що відсутнє комплексне дослідження цієї категорії [21]. Відповідно, в науковому й політичному вжитку виникли різні трактування.

Для кращого розуміння категорії громадянське суспільство, зробимо короткий ретроспективний огляд. Зауважимо, що творцем цього поняття вважається німецький філософ Георг Вільгельм Фрідріх Гегель. Проблема лише в тому, що його розуміння громадянського суспільства і його ролі сильно відрізнялося від сучасних уявлень. Тому сучасні дослідники воліють говорити, що витоки поняття започатковувалося такими мислителями як Марк Тулій Ціцерон, Томас Гоббс, Джон Локк тощо. У виборі цих мислителів присутня логіка, адже усі вони так чи інакше обґрунтовували виникнення держави як свідоме творіння суспільства. Тому суспільство ними розглядалося як первинне щодо держави й вище за значенням чи важливіше за державу. Такий підхід поділяється більшістю сучасних дослідників, які схильні розглядати державу як деспотичну силу, яку потрібно завжди контролювати інакше вона перетвориться на автократію, що пригноблюватиме громадян. Громадянському суспільству відводиться роль запобіжника від автократії. Воно повинно контролювати державу та не допускати пригнічення прав й свобод громадян. Саме цим ми пояснюємо увагу, що приділяється суспільними науками вказаним нами мислителям.

Аналізуючи політико-філософські погляди Цицерона зазначимо, що вони пройшли тривалий шлях еволюції. Цицерон кілька разів змінював форму та змістовне наповнення своїх книг, під впливом політичних подій Давнього Риму [25] в яких він брав активну участь.

Погляди мислителя на феномен держави викладені ним в трактатах «Про державу», «Про закони» [26]. Обидва твори були досить популярними у Давньому Римі, адже їх автор був не лише знаним філософом, оратором, але й відомим політичним діячем – лідером сенатської опозиції триумвірату Красс-Помпей-Цезар. В подальшому політичні погляди Цицерона мали вплив на розвиток та формування політичної думки Європи. Особливо інтерес до нього посилювався в епоху Відродження. Достатньо сказати, що європейські інтелектуали займалися пошуками праць Цицерона по усій Європі, і, навіть, їздили з цією метою на терени Східної Європи.

На формування політичних поглядів Цицерона мали вплив декілька чинників. Найперше це була спадщина класичних грецьких філософів. Зауважимо, що вчення про форми державного правління він запозичив у Аристотеля. Вплив останнього прослідковується й у намаганні класифікувати форми державного правління за зразком Аристотеля на правильні та неправильні. Щоправда Цицерон це робить не прямо, але у своїх діалогах постійно говорить про неправильні форми державного правління. Водночас він постійно посилюється на авторитет Платона, Полібія та інших грецьких філософів, а його праці написані за у формі діалогів як у Платона. Таке явище було досить звичним для Давнього Риму. Спадщину грецьким мислителів там вивчали, коментували, робили основою для своїх теоретичних конструкцій.

Другим чинником, який мав вплив на політичні погляди, був його досвід як практичного політика, державного діяча та політична реальність Давнього Риму. Нагадаємо, що Цицерон відзначився як лідер Сенату в боротьбі, спочатку з диктатурою Сули, а потім триумвірату. Вершиною успіхів Цицерона в політичному житті стало консульство в 63 р. до н.е. З утворенням Першого триумвірату (60 р. до н.е.) його вплив падає, а в 58-57 рр. до н.е. йому довелося навіть бути у вигнанні. Пізніше він підтримував Гнея Помпея та Гая Юлія Цезаря

в 56-50 рр. до н.е., хоча й виступав проти всевладності триумвірату і можливої воєнної диктатури.

Роздумуючи про виникнення держави, він не притримувався панівної, на той час, концепції патріархального походження. Хоч таку теорію розвивали грецькі філософи, які мали визначний вплив на формування його політичних поглядів, зокрема й Аристотель. Отже, держава, на його думку, є надбанням народу [26]. Важко визначити чи передбачав Цицерон договірний характер походження держави чи просто мав на увазі, що держава є спільним доробком політично активних громадян. У будь-якому разі він не конкретизує цю проблему, але в подальшому неодноразово звертається до сім'ї як основної ланки суспільства.

Щоправда, під поняттям народ, він розумів не будь-яке об'єднання людей, зібраних разом яким би то не було чином, а з'єднання багатьох людей, пов'язаних між собою згодою в питаннях права і спільністю інтересів [26]. Держава, в трактуванні Цицерона, з'являється не тільки як вираження загального інтересу всіх його вільних членів, що було характерно і для давньогрецьких концепцій, але одночасно також і як узгоджене правове спілкування цих членів, як певне правове утворення, «загальний правопорядок». Таким чином, Цицерон стоїть біля витоків тієї юридизації поняття держави, яка в подальшому мала багато прихильників, аж до сучасних прихильників ідеї правової держави.

Для кращого розуміння поняття держава він вводить також поняття «громадянська спільнота» (цивільна громада). Щоправда, важко зрозуміти чим є ця категорія. Ймовірно, що під цим поняттям він розуміє ієрархічне та структуроване суспільство, яке готове до формування держави. Виходячи з такого розуміння, можемо зробити висновок, що «громадянська спільнота» (цивільна громада) виступає певною формою об'єднання людей у додержавний період, які мають владні інститути, але зберігають за собою свободу та громадську активність, їм притаманна демократія, адже рішення про створення держави вони приймають спільно [26]. Після падіння Римської імперії, в германських народів існувала форма військової демократії. Ймовірно, що

Цицерон щось подібне розумів під поняттям «громадянська спільнота» (цивільна громада). Це дало змогу дослідникам громадянського суспільства твердити, що саме він вперше визначив та зафіксував це поняття. Причому не лише відділяв його від держави, але й вважав, що держава є похідною від громадянського суспільства [5; 6; 7, с. 24; 22, с. 95; ]. Український дослідник О.Івченко взагалі визначав його як того хто запровадив концепт громадянського суспільства [26]. Нагадаємо, що за Цицероном таким загальним інтересом для «громадянської спільноти» (цивільна громада) виступає створення держави. В Середньовіччі більшість мислителів не поділяли ідеї автономності суспільства від держави. Навпаки, вони вважали суспільство та державу божим творінням. Тому в цей період спостерігається певний занепад цього концепту. Відроджується він лише в Новий час, коли секуляризація та формування абсолютизму стають загальним мейстрімом європейських суспільств. Одними з перших, хто говорив про суспільство як щось відмінне від держави, були Т.Гоббс та Дж.Локк

В основі своїх ідей Т. Гоббс виділяє значне місце природі людини (індивіда). Зазначав, що людина від природи вільна і має право на будь-що. В таких умовах автор висловлює тезу «людина людині – вовк». Виживання на цьому етапі залежало лише від вмінь та навичок індивіда. Мислитель намагаючись обґрунтувати потребу створення держави, вважає, що люди в додержавний період були ворогами, а розвиток за умов постійної ворожнечі та індивідуалізму був не можливим. Зрештою, він вважає, що додержавний період існування людей станом війни усіх проти усіх [13, с. 384]. Проте,

Т.Гоббс зазначає, що в природі людини закладені не тільки жадоба, заздрість та сила. Індивіду притаманні властивості, що спонукають його до самозбереження та виживання в складних умовах. В основному, це страх смерті та інстинкт самозбереження, які відсувають на друге місце всі інші пристрасті. Тут виділяється здатність індивіда замислюватись над наслідками своїх дій. Це перший поштовх до подолання природного стану. Ці умови регулюються природнім законом. Власне, на думку мислителя, саме природні закони й відіграли вирішальну роль в конституюванні держави. «Я зрікаюся своїх прав

розпоряджатись собою і доручаю робити це оцій людині чи оцій людській громаді з умовою, що й ти зрікаєшся свого права задля неї і санкціонуєш її дії у подібний до мого спосіб... Це народження того великого Левіафана, чи, того Смертного Бога, якому ми завдячуємо, ходячи під Безсмертним Богом, наш мир та захист [2, с.149]. Таким чином, додержавний стан закінчується тоді, коли люди починають конституювати спільні правила, що покликані регулювати їх співіснування й закінчити війну усіх проти усіх. Т.Гоббс стикнувся з проблемою того – хто здатний укласти таку угоду. Незалежні один від одного індивіди чи якість їх об'єднання – суспільство. Зрештою, мислитель так й не вирішує чітко цю проблему. Він переважно говорить про індивідів, але часто говорить й про існування суспільства. Ймовірно, він розумів, що миттєво перейти від індивідуального життя до спільного проживання в державі не можливо, а тому повинен існувати певний перехідний період під час якого виникає суспільство.

Так зароджується держава, у вигляді Левіафана – морського монстра, який нічого і нікого не боїться. Держава засновується людьми та позбавляє їх почуття незахищеності та страху. Індивіди, шляхом домовленості між собою, довіряють окремій людині чи групі людей верховну владу над собою. Держава і є втілення тієї особи яка використовує силу та потреби індивідів так, як вона вважає за потрібне для захисту громадян. Така особа, як суверен, який володіє верховною владою, інші – його підлеглі. Так виникає система відносин в середині держави, але вона одностороння. Обираючи правителя, громадяни створюють єдину систему влади в руках суверена, який уособлює систему стримування та противаг в одній особі [14, с.684].

Розуміючи державу як складну структура із багатьма чинниками, які функціонують між собою, Т. Гоббс зазначає, що держава може виникати не лише через укладення договору між індивідами. Інший шлях включає в себе придбання верховної влади силою. Наприклад, глава сім'ї примушує дітей підкоритись йому під загрозою смерті у разі непокори, чи, наприклад, підпорядкування ворогів своїй волі військовими засобами і примушення їх до покірності своїй волі, як наслідок – життя. Така влада від початку свого

виникнення є деспотичною й нічим не обмеженою. Хоч Т.Гоббс й був прихильником сильної влади монарха, проте розумів, що необмежена влада може обернутися гіршим злом, а тому допускав, що народ може захищатися.

Він багато разів підкреслював, що влада суверена в цьому суспільстві завжди абсолютна (безмежна). Той, кому передана верховна влада – нічим не зобов'язаний народу. Проте, це його твердження суперечило його ж принципу природнього закону. Адже могло так статися, що необмежена влада суверена нестиму не меншу загрозу для суспільства чи індивіда як війна усіх проти усіх. Цю дилему він кілька разів намагався вирішити так, щоб й зберегти найширшу владу суверена й якимось чином її обмежити або зберегти запобіжники для суспільства. Так на думку Т.Гоббса суверен має право: затверджувати та змінювати закони, оголошувати війну і мир, призначати посадовців. Все, що робить суверен по відношенню до підлеглих є справедливим, підлегли ж по відношенню до верховної влади прав не мають, адже вони самі погодились встановити таку владу. Вона повинна заохочувати громадян до промислу (землеробства, рибальства), силою примушувати працювати фізично здорових людей. Держава гарантує своїм підлеглим свободу – право робити все, що не суперечить установленому закону.

Т. Гоббс виділяє обов'язки суверена, які містяться в одному положенні: благо народу – це вищий закон. Для функціонування суспільства та підтвердження угод потрібне ефективне правління, яке буде карати непокору та порушення закону. «Угоди без меча – то лише слова без будь-якої сили, що могла б сповна гарантувати безпеку людини». [2, с.132].

За Т. Гоббсом, може бути лише три форми держави: монархія, демократія (народовладдя), аристократія. Відрізняються вони лише метою, для якої вони були встановлені. Перевагу Т. Гоббс надавав монархії тому що вона краще виражає і реалізує абсолютний характер влади держави.

Повністю підпорядковуючи індивіда абсолютній владі, Т. Гоббс залишає маленький шанс індивіду стати проти волі суверена. Це – право на повстання. Індивід може скористатись цим правом, коли суверен, всупереч природнім законам, зобов'язує індивіда вбивати та калічити себе чи забороняє захищатись

від ворогів. Захист свого життя ґрунтується на вищому законі природи – законі самозбереження. Це закон, якого дотримується навіть суверен, інакше він може втратити владу [18, с.159]. Загалом, погляди Т.Гоббса досить сильно відрізняються від сучасних явлень про відносини між громадянським суспільством та органами публічної влади. Проте, право народу на повстання вважалося одним із головних прав суспільства. Використовувати його можна було лише тоді, коли сам факт існування суспільства перебував під загрозою.

Джон Локк поділяв ідею природного права та суспільного договору. Проте, його розуміння сильно відрізнялося від гобсівського. Як і попередник він вважав, що до виникнення держави люди перебували у природному стані. Щоправда не вважав цей стан війною всіх проти всіх. Індивіди були вільними і не залежними від волі оточуючих, вони вільно розпоряджалися своєю власністю та свободою. Панувала рівність, ніхто не мав більше, ніж інший (ні в майновому сенсі, ні в правовому). Щоб дотримуватись природного закону, індивід наділяється від природи правом судити, піддавати покаранню порушників права. Індивід сам вирішує свої проблеми, але в межах закону (природного права). У природному стані нема органів, які могли б незацікавлено вирішувати суперечки між індивідами, здійснювати незалежне покарання. Це призводить до невпевненості, дестабілізації життя. Більшість людей не дотримується природного закону, бо дбає лише про власні інтереси. Мотив, заради якого люди повинні позбутись природного стану, виходить із збереження їхньої власності. З метою збереження природного права, свободи, захисту, люди погоджуються утворити політичну спільноту (державу). Держава виконує функції нічого сторожа [11]. Дж. Локк розглядав державу як політичний механізм штучно створений людьми для дотримання своїх інтересів. Він намагався дати відповідь на запитання – як могли люди судити та виконувати покарання у додержавний період. Й саме описуючи це – говорить про існування об'єднання людей. Сучасні дослідники вбачають в цьому існування якогось прототипу громадянського суспільства, яке в подальшому й стало засновником держави й конституювало правові норми держави. Проте,



повторимося, Дж. Локк чітко не дає відповіді на це запитання. Ймовірно, воно не було для нього надто важливим на той час.

Держава була утворена виключно за згодою народу. Саме в природних властивостях індивіда вбачається початкове право і джерело законодавчої, влади. В суспільстві про яке говорить Дж. Локк, на відміну від держави Т. Гоббса, люди самі визначають точний діапазон прав, які вони повинні віддати державі. Індивід віддає державі право на власний розсуд забезпечувати і свій захист, і захист інших (право карати порушників закону). Право на життя і володіння майном, свободу і рівність людина залишає собі і нікому не передає.

Ці невід'ємні права – межа влади, яку вона не має права переступати. Розвиток та функціонування держави можливий лише тоді, коли всі органи влади беруть участь у діяльності суспільства, громадяни знають закони і не порушують їх. В суспільстві вирішальне місце посідає закон – інструмент збереження та розширення повноважень особи, що вберігає індивіда від свавілля і зазіхань інших осіб [11]. Дж. Локк зазначав, що в суспільстві, де немає закону, – немає свободи. Він також зауважує, що держава – це особистість. Все, що робиться певним товариством, робиться виключно із схваленням осіб. Всяке утворення повинно рухатись в одному напрямку, напрямку куди його тягне більшість. Кожен, погодившись з іншими створити єдиний політичний організм, який підвладний одному уряду, бере на себе зобов'язання підкорятись рішенням більшості і вважати його єдино правильним [8, с.583].

Дж. Локк зазначав, що влада в державі повинна бути розмежована і поділена між різними її органами. Автор виділяє законодавчу, виконавчу та федеративну гілки влади. Законодавча влада покладається на представницьку установу всієї нації – парламент. Дана установа створює та приймає закони. Даний інститут повинен працювати так, щоб не порушувати права громадян. Прийняті закони діють певний час та приймаються за короткий термін, тому немає потреби, щоб законодавчий орган працював постійно. Компетенція реалізації законів та нагляд за виконанням створених законів – робота

виконавчої влади (кабінет міністрів). Федеративна влада займалась міжнародними завданнями та питаннями війни та миру [17, с.227].

Прагнучи не допустити узурпації влади, Дж. Локк накреслив принципи зв'язку та взаємодії гілок влади. Відповідно, типи публічної/владної діяльності розташовуються в певному порядку. Перше місце займає законодавча влада, як верховна в країні. Інші гілки влади повинні підкорятися їй. Разом з тим вони не є пасивними придатками законодавчої влади. Виконавча влада «працює» на законодавчу, має доволі активний і сильний вплив на неї. По суті, вимальовується система стримувань та противаг, яка ґрунтується на 2 основних гілках влади, – законодавчій та виконавчій. Суд в даній системі присутній, але більше для вирішення суперечок та конфліктних ситуацій в державі. Суверенітет народу, за Дж. Локком, значно вищий, ніж суверенітет створеної ним держави. Якщо більшість народу вирішує покласти край правлінням влади, яка порушила суспільний договір, то збройне народне повстання з метою повернути державу на шлях свободи, закону, буде абсолютно правомірним. Вчення Дж. Локка стало класичним виразом ідеології ранньої ліберальної демократії з усіма її сильними і слабкими сторонами. Воно увібрало в себе багато досягнень соціально-політичної свідомості та передової наукової думки XVII в. У вченні Локка ці досягнення були не просто зібрані, а й поглиблені і перероблені з урахуванням історичного досвіду, який дала революція в Англії [19, с.515].

Дж. Локк виклав свої ідеї суспільства, що ґрунтувалась на засадах демократії. Теоретично обґрунтував ідею стримувань і противаг. В державі створювались органи, які могли б відстоювати права, свободи громадян, збалансовувати суспільні відносини законодавчою та виконавчою гілкою влади. Держава виконує функції нічного сторожа, який охороняє громадян та державу від ворогів.

Отже, Дж. Локк вважав, що суспільство виникає з природного стану і є його продуктом. Природний стан він розуміє, як стан свободи і рівності людей. Суспільство переує державі, а держава – це нове утворення з комплексом прав, які перевершують права окремих осіб, що створюють її. Таким чином,

держава утворюється на ґрунті суспільних відносин, які існують у природному стані [11]. Проте, Дж. Локк не конкретизує функції суспільства які вони повинні здійснювати у державі. Держава повинна діяти тільки з метою захисту прав особистості, вона не може бути більш могутньою, ніж особистість, тому що особистості створюють суспільство, а суспільство – державу. Локк, однак, слідом за Гоббсом, змушений погодитися, що реальність далека від тих принципів, що лежать в основі громадянського суспільства, але самі ці принципи мають нормативний характер. На нашу думку, в творчості Дж. Локка, після акту конституювання держави й правових норм, громадянське суспільство в цілому виявляється тотожним державі. Проте, це не заважає йому вважатися одним із ідеологів поняття громадянське суспільство.

Аналізуючи погляди інших європейських філософів: Ш-Л. Монтеск'є, Ж-Ж. Руссо можна визначити, що усі вони говорили про суспільства давні або такі, що передували створенню держави. З одного боку це добре лягає в сучасну канву уявлення про те, що держава була створена суспільством. З іншого боку жоден із філософів не приділяв уваги суспільству після створення держави. Ми можемо стверджувати, що в їхніх конструкціях суспільство відіграло провідну роль лише до моменту створення держави. Після конституювання держави, вона посідає провідну роль, а суспільство ніби розчиняється у ній. Наприклад, захоплення Ж-Ж. Руссо примітивними суспільствами та звеличення їхніх чеснот порівнюється із сучасними йому європейськими державами, а не суспільствами.

Карл Поппер у своїй знаменитій праці «Відкрите суспільство та його вороги» [16] якраз більше уваги приділяв суспільству, а не державі. Він розглядав суспільство як автономну від держави одиницю, але аналіз його праці дозволяє стверджувати, що держава відіграла провідну роль. Адже його відкрите суспільство базується на таких принципах як: відсутність кордонів та обмежень, широкі можливості для горизонтальної та вертикальної соціальної мобільності, відкритість політичної системи, періодичне оновлення політичної влади, забезпечення прав і свобод громадян. Проте, забезпечити усі ці

принципи повинна держава, а суспільство контролювати щоб їх не обмежували [4].

Сучасні дослідники розглядають громадянське суспільство в двох вимірах – інституційному та ціннісному. Для інституційного напрямку іноді характерне визначення громадянського суспільства як мережі добровільних громадських (неурядових) організацій. Такий підхід, добре описує сучасні великі організації, яке радше схожі на лобістські групи ніж на громадські організації. Справді, такі організації мають потужні ресурси, медійну підтримку, експертів й можуть впливати на прийняття вигідних рішень. Інституційний підхід розуміє громадянське суспільство як організовану структуру, яка втілюється в громадських організаціях [10; 15; 20]. Тому, що вони є постійними та можуть вести діалог з органами публічної влади. Більше того, сучасні держави самі зацікавлені в появі таких професійних організацій з якими набагато легше вести діалог ніж з громадянськими ініціативами, які не є інституційовані. Наприклад, коли у Франції виникли протести жовтих жилетів, то найбільшою проблемою для французької влади виявилось те, що там не було яскравих лідерів з якими б можна було домовитися й укласти якусь угоду. Усі спроби домовитися виявилися невдалими через велику кількість дрібних, неінституційованих груп, які не слухалися лідерів інших груп.

Інституційний підхід має й недоліки. Часто не беруться до уваги зв'язки між громадськими організаціями та органами публічної влади. Зрештою, звуження розуміння громадянського суспільства лише як мережі громадських (неурядових) організацій ставить проблему протистояння між громадськими організаціями та політичними партіями. Та таким підхід має низку проблем. По-перше, обидві форми активності, громадські (неурядові) організації та політичні партії, вважають неодмінними атрибутами демократичного суспільства. По-друге, між ними не виключаються горизонтальні соціальні зв'язки, коли одна й та сама особа може бути активною як в політичній партії так й у організації. По-третє, такий підхід виключає громадян, які не входять до формальних об'єднань (партій чи організацій), але готові активно відстоювати свою позицію та інтереси. Зрештою, новітня історія незалежної України дає

багато прикладів, коли неочікувана активність громадян, що не належали до формальних об'єднань, суттєво впливала на ситуацію в країні.

Ціннісний вимір більше уваги приділяє тим цінностям які характерні суспільству. Наприклад, коли для суспільства головними є загальнолюдські цінності, відкритість, прозорість, бажання відстоювати свої інтереси [15; 20]. Відштовхуючись від наведених критеріїв, можна зробити припущення, що підвалиною громадянського суспільства є громадянин, свідомий своїх інтересів і готовий до активної діяльності. Цей підхід часто зводиться до того, що розглядає громадянське суспільство як постійну опозицію до держави або як певну замкнену систему, що спрямована лише на забезпечення своєї власної життєдіяльності та репродукції. Така система вважається самодостатньою і може існувати незалежно від наявних у країні суспільних відносин.

Проблемою такого підходу є те, що тоді громадянське суспільство не має своїх інституцій, які здатні його представляти та захищати його інтереси. Тому ціннісний підхід, на нашу думку, є радше ідеалістичним уявленням про те, яким повинно бути громадянське суспільство. Проте, його практичне втілення не можливе.

Прикладом інституційного підходу є М.П. Орзіх, який характеризує громадянське суспільство в декількох аспектах, по-перше, як асоціацію людей, в якій кожна людина вільна як така, що має невідчужувані права, є рівноправною з іншими членами асоціації, самостійна у виборі громадського стану; по-друге, як позадержавні (інституціолізовані в громадські об'єднання) асоціації людей за соціальною, етнічною, релігійною та іншою належністю, політичними, економічними, професійними та іншими інтересами; по-третє, це формування на зазначених засадах суспільних (позадержавних) відносин, а також шляхом самопрояву інтересів і волі окремих індивідів та їхніх асоціацій, що діють у вільному (від державного впливу) просторі суспільства [3, с. 67-68]. Біла книга урядування ЄС дає таке визначення: «громадянське суспільство об'єднує переважно організації самоутворені або утворені під керівництвом [6].

Прикладом ціннісного підходу можна вважати думку Карал Поппера. Він під громадянським суспільством розуміє організацію людей, за якої кожна

особа є вільною у своїй поведінці і має можливість приймати свої власні, особисті, самостійні рішення. Такому суспільству притаманна віра в людину, загальну справедливість, людський розум, тобто, це – «відкрите» суспільство [16].

Досліджуючи взаємодію між громадянським суспільством та органами публічної влади, сучасні дослідники все частіше вживають термін транспарентність. Саме цей термін повинен характеризувати характер таких відносин.

## **1.2. Прозорість та відкритість як принципи взаємодії між громадянським суспільством та органами публічної влади**

Розвиток концепції громадянського суспільства і використання серед його характеристик поняття транспарентність, актуалізувало питання, що є таке транспарентність. Загалом поняття транспарентність застосовується щодо публічного управління. Проте, сучасні дослідники вважають, що транспарентність дає можливість громадянському суспільству брати участь у підготовці, виробленні та втіленні управлінських рішень які здійснюють органи публічної влади. Відповідно це поняття перетворюється на центральну категорію в розумінні взаємовідносин між громадянським суспільством та органами публічної влади. Здебільшого воно застосовується до діяльності саме органів влади. Щоправда його можна застосувати й щодо діяльності громадських організацій. Слід зазначити, що українською мовою поняття транспарентність можна й потрібно перекласти як прозорість. Проте, часто стається так, що воно перетворилося в щось окреме й прозорість деякими науковцями розглядається як ознака транспарентності. Загалом, зауважимо, що під час написання нашого дослідження нам часто доводилося стикатися із проблемами вживання термінології в українській науці. Така ж проблема характерна й для німецької науки. Хоч більшість англійських понять перекладаються німецькою мовою та/або мають відповідники німецькою мовою, але існує тенденція до зростання англіцизмів. При цьому запозичена

термінологія зазвичай має дещо інше змістовне навантаження ніж німецькомовний відповідник.

Визначення категоріального апарату щодо прозорості публічного управління – завдання складне і потребує залучення не тільки політологів та фахівців з державного управління, але й, на нашу думку, фахових лінгвістів та перекладачів. Адже на даний момент ми можемо констатувати, що сучасні зарубіжні та вітчизняні науковці мають різні підходи до визначення зазначених понять. Використовуються, практично як синоніми наступні терміни «прозорість», «транспарентність», «відкритість». Цікаво, що як в українських так й німецьких дослідників терміни «транспарентність» та «відкритість» завжди вживаються разом. Зокрема, Наталія Гудима у своїй дисертації стверджує, що «відкритість і прозорість полягають в основі функції контролю за діяльністю органів державного управління з боку суспільства. Їх гарантування та реалізація забезпечують зворотний зв'язок у системі управління державою на етапах: суспільство – органи державного управління – суспільство»[3, с. 53].

Проте, аналіз зарубіжної літератури демонструє, що необхідна чітка диференціація цих термінів. Адже кожен із принципів є самостійним і потребує окремого закріплення в законодавстві. Так, принцип прозорості – спочатку запозичений із фізики, адже означає, що предмет можна побачити наскрізь, було адаптовано соціальною наукою. Прозорою ми називаємо поведінку, в якій не приховуються стимули. Таким чином, створюється враження, що всі підступні мотиви відпадуть, адже можуть стати причиною ганьби для зловмисника. Цей принцип у застосуванні до публічної влади полягає у забезпеченні доступу громадян до повної, достовірної та об'єктивної інформації, що знаходиться у володінні органів публічної влади, а принцип відкритості органів публічної влади ґрунтується на можливості громадян впливаючи на діяльність цих органів, разом формувати та реалізувати публічну політику. Проте, як влучно зазначає Роджер Фішер у своїй статті «Чи може управління діяти транспарентно?»[53], відкриття управлінських даних не може бути метою саме по собі. Найбільше користі від адміністративної прозорості

можливо отримати лише в тому випадку, якщо існуватиме чітка мета та чітке усвідомлення ризиків. Більше того, автор стверджує, що держава новітньої доби від самого початку створювалася як непрозора структура. Не даремно ще у XVIII столітті існували секретні ради та радники. Але авжеж державна таємниця не мала на меті за рахунок своєї секретності забезпечити світове панування. Захист таємниць був побічним продуктом моделі держави новітньої доби. Адже ця модель служила життю громадян, для якого необхідні безпека, свобода та гарантії існування, які не можуть бути забезпечені самотужки. Саме для цих потреб у громадянина є держава. Лише зі зміною парадигми, коли держава почала розглядатися як постачальник послуг, стає можливим дискутувати про її відкритість чи прозорість.

Слід зазначити, що термін «відкритість» є значно ширшим, використовується у філософському дискурсі значно давніше, за досить вузькоспеціалізоване «прозорість», щодо державного публічного управління. Введення в науковий обіг та повсякденне життя терміну «транспарентність» обумовлено концепцією «відкритого суспільства», розробленою відомим австро-англійським філософом К. Поппером. «Слід побудувати відкрите суспільство, що намагається зберегти, розвинути і встановити традиції, старі чи нові, які б відповідали нормам свободи, гуманізму та раціональної критики» [4]. Як зазначав В. Денисенко, попперівські уявлення про відкрите суспільство, що, вочевидь, протиставляється закритому, не були новизною, хоча у концепції мислителя вони набувають актуальності, як прикладні у перевлаштуванні суспільства, в розвитку суспільних відносин взагалі. Врешті це Карл Поппер і сам визнає, коли зауважує в одній із праць, що термінологічно він запозичив цю позицію у Анрі Бергсона, де вона була вперше використана у «Двох джерелах моралі та релігії»[4]. Попперівське суспільство – це не лише суспільство ліберальних свобод, але також суспільство, в якому панує дух раціонального критицизму. Лібералізм і теорія раціональності є основою відкритого суспільства, де вони взаємопов'язані. Тобто для К.Поппера «відкритість» суспільства – «це багатоаспектне явище, що характеризується свободою



поширення та отримання інформації від органів публічної влади за наявності розумних, встановлених законом обмежень»[24, с. 27].

На межі XIX–XX століть англо-американська соціальна наука сформувала категорійний апарат понять «transparency» та «openness», де «transparency» визначалось як прозорість діяльності суб'єкта державного управління, а термін «openness» – відкритість влади для участі в державному управлінні зі сторони членів суспільства [12]. Прозорість (транспарентність) та відкритість виражаються у кількох вимірах. 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). На думку Дж. Я. Шпігельмана, транспарентність виникає тоді, коли будь-який вид державної діяльності здійснюється в умовах очевидної самодемонстрації. Відтак можна стверджувати, що головне значення транспарентності — «відкритість, відсутність секретності»[24, с. 27]. Мова йтиме про прозорість, коли з'являється законодавство – тобто, щоб було зрозуміло, як створюється закон і хто на нього впливає. Ще однією формою транспарентності є прозорість управління. Основне питання тут полягає в тому, чи можуть громадяни зрозуміти критерії, за якими діє державне управління. Одним із аспектів адміністративної прозорості є доступність даних та інформації від державного управління. Саме тому, багато політичних партій (як парламентських, так і більш маргінальних) у своїх програмах прописують саме транспарентність-прозорість, а не відкритість. При цьому тематизується, що основною метою таких вимог прозорості є створення атмосфери довіри до політики та управління. Наприклад, Піратська партія Німеччини, чітко прописує у своїй програмі: «прозорість повинна не тільки стосуватися елементів бюджету, але також повинна використовуватися при прийнятті рішень, укладанні контрактів та у звітах з політичних питань»[100].

Авжеж концепт «транспарентності» несе в собі багато протиріч. Після того як транспарентність як політична норма усталася із розповсюдженням ідей Нового публічного менеджменту в 1980-90-х роках, вона стикнулася з

нормативною критикою. В першу чергу, критики вказували на те, що прозорість означатиме розтягнення практик нагляду і тим самим призведе до ерозії приватності[95, с. 312]. Тобто, хоча ця критика в основному була призначена для нормативної дискваліфікації прозорості, проте її інтерпретації зробили відчутним також один парадокс: одна і та ж практика може з одного погляду нормативно бути позитивною прозорістю, з іншого – негативним наглядом. Транспарентність перетворюється на спостереження. Дивлячись на ліберальне походження понять приватності та прозорості, цю критику можна віднести до конфлікту норм всередині ліберальної теорії. Зазвичай це вирішувалось просторовим поділом: прозорість закінчується інтересами та приватністю громадянина. Втіленням цієї ідеї приватності є «власні 4 стіни», власна домівка. Як же ж бути, якщо перенести цей поняттєвий конфлікт на соціальні відносини та сферу публічного управління? Сфера соціального пронизує як приватну сферу, так і, наприклад, спілкування в чаті або покупка товарів в Інтернеті, а також громадськість, наприклад, коли залучені приватні суб'єкти економічного або громадянського суспільства. Тому поділ сфер приватне/транспарентне є досить умовним.

Транспарентність та відкритий уряд визначалися пріоритетними галузями на засіданнях різних установ, наприклад Ради Європи. Поняття «відкритий уряд» включає широкий спектр практик, які ведуть до нової форми управління. Це може сприяти доброму управлінню (good governance) та сприяти кращому прийняттю рішень. Також вбачається, що цей концепт є внеском у зменшення корупції або сприяння більш ефективним послугам.

Крім того, з розвитком новітніх технологій та залученням штучного інтелекту до автоматизованого формулювання певних управлінських рішень, прозорість уряду та адміністрацій набувають іншого статусу та назавжди змінює наше повсякденне життя. Зокрема, серед дослідників вже склався певний консенсус щодо використання терміну «Транспарентність 2.0.» [73], щоб підкреслити новий виток розвитку прозорості у галузі публічного управління. Сьогодні рішення державного управління у розвинених країнах вже приймаються автоматизованими процедурами обробки даних за допомогою

алгоритмів та штучного інтелекту (ШІ). Через це зміщується і фокус дискусій щодо принципу прозорості управління. Зокрема, чи може використання алгоритмів та ШІ призвести до підвищення ефективності та сприяти або навіть дозволяти оцінювати великі обсяги даних. Однак адміністрація несе велику відповідальність за використання алгоритмів та процесів ШІ, особливо у зв'язку з законністю прийняття рішень.

У 1998 р. Міжнародний Валютний Фонд так підсумував нову стратегію своєї діяльності й визначив транспарентність: Прозорість державних операцій має кілька вимірів. Спочатку, на сукупному рівні прозорість вимагає надання надійної інформації про наміри та прогнози урядової фінансової політики. По-друге, потрібні детальні дані та інформація про державні операції, включаючи публікацію вичерпних бюджетних документів, які містять належним чином класифіковані рахунки державного управління та оцінки квазіфінансової діяльності, що проводиться поза урядом. Третій вимір складається в основному з поведінкових аспектів, включаючи чітко встановлені правила конфлікту інтересів для обраних та призначених посадових осіб, вимоги щодо свободи інформації, прозора нормативна база, відкриті державні закупівлі та практики працевлаштування, кодекс поведінки податкових службовців та опубліковані результати ревізії. У всіх трьох вимірах фінансова прозорість тісно пов'язана з успішним впровадженням «доброго управління» («Good governance»)[29, с. 136]. Цей конкретний план дій показує близькість до концепції прозорості Дж.Бентама: «прозорий» дизайн інституціональної архітектури, розширення публічності та офіційне регулювання мови, дій та інформаційне проектування за стандартизованими критеріями. Виникнення нової теорії похитнуло повоєнне суспільство та надало нового прискорення інтелектуальному розвитку нових рамкових умов функціонування суспільства. Новий публічний менеджмент відповів на виклик колапсу старих концептів адаптованістю до нових обставин. Сюди входило зокрема те, що саме у 1970-х роках мікроелектроніка розробила для цього величезні перспективи.

Отже, підсумуємо все вищенаведене наступним чином: по-перше, розвиток та впровадження принципів прозорості та відкритості завдячує

виникненню концепту нового публічного менеджменту та реформам, що змінили засади функціонування бюрократії у західних демократіях. По-друге, взаємовплив економічної та політичної теорії дали синтез, який був необхідний для нового інтелектуального поштовху та розробки нових принципів. По-третє, слід користуватися усталеною термінологією європейської політичної науки та розрізняти семантично різні терміни «прозорість» та «відкритість».

### **1.3. Вплив теорії нового публічного управління на взаємодію громадянського суспільства та органів публічної влади**

Аналіз сучасної фахової літератури дає можливість зробити наступні висновки: по суті, багатьох державних службовців, які не були обрані шляхом демократичного голосування, можна вважати державними адміністраторами, включаючи посадових осіб поліції, фахівців з муніципального бюджету, адміністраторів пільг, міських керівників, фахівців перепису населення та секретарів кабінетів. Державні адміністратори – це державні службовці, які працюють у державних відомствах та агентствах на всіх рівнях управління.

В усталених демократіях, на кшталт США, реформи публічного управління/адміністрування були проведені ще в часи Вудро Вільсона. Проте, інтерес до цієї сфери як інтелектуальної галузі активно проявився лише в середині ХХ століття з появою веберівської теорії бюрократії. Наразі класична теорія публічного управління після багатьох змін та варіацій протягом століття є мультидисциплінарною та ґрунтується на 5 основних стовпах, а саме:

- людські ресурси (human resources),
- організаційна теорія,
- аналіз політики та статистика,
- бюджетування
- етика [91, с. 301].

Відсутність єдності серед дослідників щодо єдиного визначення публічного управління/адміністрування багато хто пояснює тим, що суб'єкт настільки широкий та дискутабельний, що його легше пояснити, ніж визначити. Проте усталені теорії в стилі Макса Вебера та Вудро Вільсона, які розглядають

публічне управління як ефективну ієрархічну структуру, яка складається з нейтральних публічних функціонерів та функціонує під керівництвом сильних лідерів, які в свою чергу були обрані демократичним шляхом та несуть відповідальність перед суспільством та діють в його інтересах [96], вже давно неактуальні. Натомість їх було замінено на теорії «організаційного суспільства» (organisational society), в якому багато важливих послуг надаються мультиорганізаційними програмами. Ці програми складаються, по суті, з пов'язаних кластерів, що складаються з фірм, урядів та асоціацій, які співпрацюють в рамках цих програм[66, с.212-213]. Більше того, як стверджує професор університету в Аддіс-Абеба Константінос Бергутесфа [98], дуже швидко серед дослідників було досягнуто консенсусу щодо нового погляду на визначення публічного управління. Термін «governance», що українською перекладаємо як врядування, витісняє термін «government» - уряд. Управлінський підхід розглядається як «новий процес управління, або змінені обставини панування, або новий метод управління суспільством»[94, с.21]. Вже з середини 90-х років в центрі уваги так званого нового публічного управління (адміністрування) опиняється питання публічної ефективності. В цій царині працюють такі дослідники як Д.Матіазен[74], Л.Лінн[74], Л.Террі[97] та інші.

Публічне управління/ адміністрування (“PublicAdministration” / PA) на теоретичному рівні також має різні визначення, які можна об'єднати приблизно наступним чином: підхід, основною метою якого є вдосконалення управління та політики, щоб уряд міг функціонувати. Одними з найбільш розповсюдженими визначеннями публічного управління є:

- Управління державними програмами [44],
- Перетворення політики в реальність, яку бачать щодня громадяни [76, с. 62],
- Вивчення урядових рішень, аналіз самої політики, вкладені в них дані та вклади, необхідні для вироблення альтернативної політики[76, с. 62].
- Державне управління в основному займається організацією державної політики та програм, а також поведінкою чиновників, офіційно відповідальних за їх поведінку[101].

Оскільки наголос в рамках нової концепції робиться на складну систему кооперації управлінців, громадських організацій, які є представниками громадянського суспільства, та приватних фірм, дослідники Мілворд та Прован відзначають, що, наприклад в таких галузях як охорона здоров'я, охорона психічного здоров'я та добробут – подібні мережі є єдиною альтернативою колективній дії [76, с. 243]. Метою є спроба впровадження теоретичної рамки для вивчення впровадження політики добробуту, шляхом синтезу схожих управлінських теорій . нового публічного управління та теорії мереж. Теорія нового публічного управління нашоухується в своєму розвитку лише на 2 основні перепони, як відзначається в літературі, зокрема, на нормативні розбіжності між авторами та нестачу емпіричного матеріалу.

Також аналіз фахової літератури дозволяє звести наступні відмінності між класичною теорією публічного управління та новою до наступної таблиці[102]:

<b>Аспект</b>	<b>Управлінські моделі Публічного адміністрування</b>		
	<b>Старе публічне управління (Administration)</b>	<b>Нове публічне управління (Management)</b>	<b>Публічне управління (governance)</b>
<b>Теоретичні витоки</b>	Політична наука та публічна політика	Теорія раціонального вибору та менеджерські (управлінські) теорії	Організаційна соціологія та теорія мереж
<b>Природа держави</b>	Унітарна	Дезагрегована	Плюральна та плюралістична
<b>Фокус</b>	Політична система	Внутрішньо-організаційний менеджмент	Внутрішньо-організаційне управління
<b>Акцент</b>	Впровадження політики	Сервісні входи та виходи (послуги)	Сервісні процеси та результати
<b>Відносини</b>	Потенційні елементи	Незалежні	Найкращі

	системи політики	контрагенти в рамках конкурентного ринку	постачальники, часто взаємозалежні агенти
<b>Механізм управління</b>	Ієрархія	Ринкові, класичні та неокласичні контракти	Довіра
<b>Ціннісна база</b>	Етика публічного сектору	Ефективність конкуренції на ринку	Нео-корпоративізм

Намагаючись розібратися в інтелектуальних рушійних силах виникнення нового публічного управління, В.Вінґері [102] стверджує, що ще на початку 90-х ХХ ст. кілька вчених визначили нове публічне управління продуктом нової інституційної економіки (наприклад, він називає роботи Данліві, Г'юза, Осборна). Така теорія сприяла скороченню державних послуг та реструктуризації управління за допомогою ринково-орієнтованих рішень. Тими ж, хто найбільше вплинув на теоретичний напрямок Нового публічного менеджменту, є: теорія суспільного вибору [88; 98], теорія трансакційних витрат (теорія вартості угоди) [103] та економічна теорія принципала й агента [79]. Наприклад, Нісканен зазначає, що незалежно від мотивації, бюрократи не діють в громадських інтересах в силу обмеженості інформації та конфліктів цілей з іншими членами організації. Суспільний інтерес розуміється бюрократами як професіоналізм і відданість рішенням конкретної проблеми, для чого необхідна максимізація бюджету організації [79].

В цьому контексті також варто згадати теоретика неолібералізму Ф.Гайєка, який звинуватив громадські організації, що відповідають за неефективність надання державних послуг. У своєму аналізі «великої кризи» він стверджував, що найбільше занепокоєння для організацій державного сектору полягає в тому, щоб якнайменше знизити державний борг задля реагування під час економічного спаду.

Теорія суспільного вибору не погодилася з класичною моделлю «адміністративної поведінки», згідно з якою, особи, що приймають рішення, обмежували раціональність, але все одно вони схильні дотримуватися теоретичного оптимуму. Натомість розробники теорії суспільного вибору намагалися пояснити поведінку політиків з позитивістської точки зору. Тобто, на їхню точку зору, бюрократи намагаються збільшити свої бюджети та штати, щоб збільшити свою владу.

Теорія трансакційних витрат або теорія вартості угоди (в залежності від перекладу) розпакувала чорну скриньку реалізації політики. Така теорія визнавала виробничі витрати та трансакційні витрати. Наприклад, час, необхідний двом або більше партнерам для узгодження контракту. Цей вид витрат обумовлений обмеженою раціональністю, асиметрією, моральним ризиком (власними інтересами), потребою в конкретних інвестиціях. Розглядаючи ці витрати, організація може прийняти рішення використовувати ринок або ієрархію як стратегію зменшення трансакцій і, отже, пов'язаних із цим витрат.

Економічна теорія принципала й агента також вплинула на публічний сектор, особливо на розуміння відповідальності. Цю теорію було розроблено для приватного сектора з метою пояснення розбіжності, що часто зустрічається, між цілями менеджерів (агентів) приватних фірм і їхніми засновниками чи акціонерами (принципалами) [68; 69]. Теорія принципала/агента вплинула на публічний сектор, – вона надала імпульс переконанню про необхідність якомога більшого розвитку контрактних відносин в ньому. Таким чином, органи публічного адміністрування стануть у деяких аспектах схожими з приватними, що піде їм на користь, вони почнуть працювати краще. Такий підхід багато в чому сприяв появі нової форми органів публічного адміністрування – урядових агентств, значно орієнтованих на ринок. Тобто, «Маркетизація» припускає також розмежування в структурі державного управління функцій визначення політики і регулювання, нагляду і виробництва послуг. Поширеним засобом у цій частині є виведення за межі адміністративної



ієрархії державних організацій, безпосередньо зайнятих виробництвом і наданням послуг населенню.

Як ми вже зазначали вище, багато наукових праць про новий публічний менеджмент базується на політологічних теоріях, хоч і відзначаються мультидисциплінарністю. За останні декади в науковий обіг також було введено наступні напрямки, запозичені з управлінської науки:

- оцінка та пояснення рівнів діяльності в державних установах,
- дослідження їхнього стратегічного управління,
- управління спеціалістами з державних послуг,
- розробка більш критичної точки зору щодо спротиву персоналу реформам нового публічного управління.

По суті, в англійській літературі зазначається, що основні принципи нового публічного менеджменту можна звести до 3 «М» – market (ринок), management (менеджмент, управління) та measurement (вимірювання, оцінка). Якщо з ринком ми розібралися, пояснивши економічні теорії, на яких ґрунтувалася нова доктрина, то з двома іншими «М» слід розібратися.

Щодо управління чи менеджменту – мова йде про те, що слоганом нової доктрини було «Management must manage», тобто управління має управляти, або керівництво – керувати. Нові державні менеджери повинні були активно зосереджуватися на управлінні великими змінами, а не просто бюрократичною рутинною, просуванні політики, бажаної для політичного центру, та протистояти місцевому опору. Наприклад, у секторі вищої освіти проректорів заохочували виконувати функції вищих керівників як «виконавчих директорів» (що навіть на мовному рівні вибору самої назви вже є досить промовистим). Зарплата проректорів значно зросла; проте вони теж стикалися з більшим тиском через вимогу продуктивності, незастрахованістю робочого місця та плінністю кадрів.

Що стосується третьої «М», вимірювання ефективності, то слід зазначити, що реформи НПМ прагнули сприяти високим результатам діяльності державних агентств. Однак мовчазні та професійно доміновані форми саморегуляції поступилися місцем зовнішнім та чітким формам систем вимірювання продуктивності. Таким чином, не тільки підтримувалася дискусія

між спеціалістами, але й коригувалися реформи в країнах західних демократій. Наприклад, Велика Британія, Нова Зеландія та Швеція за показниками ефективності публічного менеджменту були віднесені до «високоєфективних», в той час як США до «ефективних середнього рівня»[52]. Заявлені переваги впровадження НПМ (нового публічного менеджменту) включають більшу цінність грошей та відновлення керованості для надмірно розширеного громадського сектору. Заявлені недоліки включають надмірну турботу про ефективність (а не про демократичну підзвітність) та закріплення специфічного для агентства «силосного мислення».

Також слід зазначити вплив політичної кон'юнктури на розвиток та зміну акцентів управлінської теорії. Концепт нового публічного управління (менеджменту) виник як відповідь на зростаючу складність та фіскальну кризу, з якою стикаються уряди усього світу. Тиск фінансової кризи змусив державні установи прийняти політичні програми, спрямовані на скорочення великих організацій та зменшення ряду державних установ та агенцій. Інновації в галузі технологій та інформації оновили та пришвидшили відносини між організаціями та персоналом, а також дозволили спілкуватися по всьому світі.

Переводячи це на мову політичної кон'юнктури, мусимо роз'яснити, що ново-праві адміністрації 1980-х, очолювані впливовими політичними лідерами, такими як М.Тетчер у Великобританії (обрана в 1979 р.) та Рональд Рейган у США (1980), твердо поставили питання «скорочення уряду», і зменшення оподаткування на політичний порядок денний. Реформи нового публічного менеджменту виражають цей важливий зсув у більш конкретній сфері організації держави. У Великій Британії, наприклад, одним з перших нові принципи на практиці було введено ще у 80-х роках. Так звіт Гріффітса (1983) ввів загальний менеджмент в Національній службі охорони здоров'я Сполученого Королівства (NHS), що замінював стару систему консенсусного управління та сприяння адміністрації, яку критикували за традиційне професійне домінування. Що малося на увазі: традиційна лінія ієрархічного управління Департаменту охорони здоров'я щодо окремих лікарень поступилася місцем розподілу між новими організаційними формами покупців

і постачальників, які почали зв'язуватися між собою на основі контрактів замість ієрархії. Ідея полягала в тому, щоб покупці чинили тиск на постачальників для підвищення якості послуг та скорочення часу очікування. Вони могли в останню мить відібрати контракти у неефективних постачальників. Що стосується постачальника послуг, то раніше лікарні, що підпорядковувалися Департаменту, перетворені на так звані NHS трасти, що мали підвищену оперативну автономію та краще розвинене внутрішнє управління. В принципі існувала перспектива виходу на ринок незалежних постачальників з галузі охорони здоров'я, які могли б виграти контракти у покупців.

Наступним прикладом взаємодії між політичною наукою та управлінською практикою, є розробка англійцем С. Гудом[63; 64] семи основних особливостей реформ нового публічного управління, а саме:

- (а) професійне «практичне» управління,
- (б) чіткі стандарти та показники ефективності,
- (в) більший наголос на контролі на основі результатів (оскільки результати зараз важливіші за процес),
- (г) дезагрегація (розукрупнення) підрозділів у державному секторі,
- (д) більша конкуренція у самому державному секторі,
- (е) більше практики управління в приватному секторі (включаючи «гнучке» управління людськими ресурсами), та
- (є) прагнення до ефективності та «робити більше, обходячись меншим».

Нова глобалізація посилила конкуренцію і заявила про скасування економічних національних кордонів, особливо в європейських країнах. Лібералізація декількох секторів економіки сприяла конкуренції серед організацій у наданні послуг та попиту громадян на певні стандарти якості державних послуг [67]. До того ж, як зазначає О. Г'юз, сукупність серйозних причин (наприклад, фінансовий тиск, неефективність, необхідність конкуренції у сфері державних послуг, прагнення до того, щоб державний сектор був більш чуйним та гнучким до потреб громадян), розвиток нових соціально-

економічних теорій оскаржували основні принципи традиційного державного управління.

Також слід зазначити, що разом із розвитком теоретичних засад НПМ, далеко не всі країни запроваджували їх у життя, зокрема Франція та Німеччина були не особливо схильними до впровадження НПМ. Натомість Міжнародні донорські агентства намагаються розповсюдити реформи НПМ на країни, що розвиваються, встановивши умови для отримання ними пакетів допомоги, оскільки ці донори вважають, що реформи НПМ можуть сприяти прозорості та ефективному врядуванню. Тож реформування НПМ є темою, що має широкий міжнародний інтерес.

З приходом 2000-х, в політичній науці термін менеджмент у значенні управління починає по-трохи замінятися терміном «governance». «Governance» (врядування) – це свідоме управління режимів, що має на меті збільшити ефективність політичної влади. Врядування може розглядатися як прикладна сфера політики, в якій політичні актори шукають механізми конвертувати політичні преференції в управління суспільством. Хороше врядування («Good governance») містить в собі покращення технічних компетенцій та ефективність публічного сектору, а також заходи направлені на те, щоб зробити публічну політику більш підзвітним, прозорим та передбачуваним для суспільства загалом. Те, як використовується поняття управління (governance), можна також визначити як «державне управління», яке спрямоване на реалізацію колективних інтересів у контексті міжгалузевих відносин із зацікавленими сторонами [49]. У цьому сенсі врядування відноситься до координації та використання різних форм формальних або неформальних типів неієрархічно організованої взаємодії та організаційних механізмів у процесі формування політики, розвитку та обслуговування для досягнення колективних інтересів. Саме з розвитком технологій, виникає поняття електронного врядування, саме як governance, а не менеджменту. У контексті державного сектора електронне врядування відноситься до координації, взаємодії інституційних механізмів, необхідних для досягнення колективного інтересу, а також до процесів формування політики, розвитку та обслуговування в контексті неієрархічно

організованих відносин із зацікавленими сторонами. Електронне управління - це технологічно опосередкована комунікація, координація та взаємодія в процесах управління [27]. Крім того, вчені розробляють тему електронного уряду (електронного урядування) – тобто використання урядом інформаційних та комунікаційних технологій, зокрема веб-програм, для підтримки оперативного та економічно ефективного уряду шляхом сприяння адміністративним та управлінським функціям, надання громадянам та зацікавленим сторонам зручного доступу до державної інформації та послуг, сприяння взаємодії та операціям із зацікавленими сторонами та надання кращих можливостей для участі в демократичних інститутах та процесах.

Таким чином, існує два підходи до розуміння громадянського суспільства. Нормативний підхід, що ототожнює його із організованими групами – громадськими організаціями. Другий підхід – ціннісний, що розглядає громадянське суспільство як набір ціннісних характеристик. Проте, визначити вплив такого, неорганізованого суспільства майже неможливо. Тому більшість дослідників схиляються до того, що громадянське суспільство слід ототожнювати із громадськими організаціями.

Зауважимо, що саме поняття громадянського суспільства зазнало змін в процесі історичного розвитку. Сучасні дослідники виводять його витoki із творів М.Т.Ціцерона, Т.Гоббса, Дж.Локка. Тому, що їхні суспільно-політичні погляди добре узгоджуються із сучасними уявленням про роль та значення громадянського суспільства.

Вважається, що головна функція громадянського суспільства полягає у тому щоб бути запобіжником від автократії. Тому громадянське суспільство розглядається як основа ліберальної демократії. Для ефективного захисту своїх інтересів, громадянське суспільство тисне на органи публічної влади й вимагає збільшення прозорості й відкритості в їх діяльності. Власне, транспарентність вважається тенденцією розвитку сучасної демократії.

Принцип транспарентності був закріплений в теорії нового публічного управління. Саме ця теорія вважала, що для зміцнення демократії потрібно якомога ширше залучати громадянське суспільство. Відповідно, прозорість й

відкритість в діяльності органів публічної влади розглядалися як необхідна передумова до цього.

## РОЗДІЛ 2.

### ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ ТА ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ФРН

#### 2.1. Закріплення норм прозорості та відкритості в законодавчій системі

Парадоксально, але все більша популярність концепції відкритого уряду, прозорості як парадигми реформ для модернізації держави та публічного управління супроводжується дедалі більшою заплутаністю щодо фактичного змісту цього терміну. Наприклад, німецькі вчені говорять про «нову двозначність» [65]. Цей термін позначає намагання сучасних вчених «відкрити» додаткові підконцепти прозорості. Одночасно з цим відбувається й імпорт в німецьку мову великої кількості англійців, які вкидаються в публічний та науковий дискурс. Ці англійці, за задумом людей, які їх впроваджують, повинні підсилити їх розуміння концепту прозорості. Та часто це просто поняття, які мають відповідники німецькою мовою й вони описують явища, які давно відомі німецьким вченим. Зауважимо, що подібні речі трапляються й в українській науці. Дуже часто українська наука не виробляє нову термінологію, а просто запроваджує англійці. При цьому, англійці отримують трохи інший сенс ніж їх українські відповідники. Типовим прикладом, власне, може стати термін прозорість. Тож ми окреслимо підходи в німецькій політичній науці щодо головних термінів та їх закріплення в правовій системі ФРН.

Одним з головних понять є термін «відкритість». Однак навіть спроба визначити зміст цього поняття зазнає невдачі через множинність визначень. Впровадження все нових і нових підконцепцій було доведено адміністрацією Обама до крайності, яка зараз намагається поєднати заходи в таких різноманітних сферах політики, як економічний розвиток, дерегуляція, законодавство про свободу інформації, посилення загальної якості життя та

підвищення ефективності державного управління згідно з концепцією відкритого уряду, але не пропонуючи для цього зрозумілу систему [65]. Поступово мода на нову термінологію була перейнята громадськими організаціями та урядами інших країн й запроваджувалася по всьому світу.

Німецькі вчені намагаються використовувати двоетапну історичну модель пояснення цього терміну. Термін «відкритість» був запроваджений американськими видавцями газет після Другої світової війни. Він використовувався формулювання вимог ширших обов'язків уряду щодо надання інформації ЗМІ. Цей спочатку прагматичний інтерес до полегшення отримання інформації посилювався аргументом демократичної теорії. Відповідно, це завдання преси стежити за урядом від імені громадськості. У такому розумінні держава є «відкритою», якщо її дії можуть спостерігати та розуміти преса, парламент і громадськість. Відкритий уряд було визначено основною концепцією прозорості. Переважним засобом забезпечення виконання цієї вимоги було законодавство про свободу інформації, яке діяло в США з 1966 року. Сучасні вимоги інтернет-активістів щодо повного оприлюднення оцифрованих даних і документів державою (дискурс відкритих даних) є відгалуженням цього розуміння поняття «відкритого уряду».

Однак після обрання адміністрації Б. Обами в 2008 році концепція відкритості (відкритого уряду, відкритого урядування) отримала світову популярність, при цьому зазнавши значних змін в значенні. Відкритість зараз передусім означає можливість взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства. Це означає, що вони є відкритими до суспільства. Дуже важливим для цього стали такі поняття як партиципація (участь громадян, *Bürgerbeteiligung*) й співпраця громадянського суспільства та органів публічного управління. В німецькій науці ці терміни розуміють як особливі для системи прояви (для політики чи адміністрації) керівного принципу «взаємодія» [70]. Завдяки поширенню Інтернет-технологій, що замінюють односторонню комунікацію (держава > громадянське суспільство) на двосторонню (держава <> громадянське суспільство). Держава вже не лише наказує, а й слухає громадянське суспільство.



Дискурси відкритого уряду: відкриті дані та відкриті інновації, у взаємодії громадянського суспільства та органів публічного управління, є оновленням традиційної концепції відкритого уряду з точки зору взаємодії з громадянським суспільством. Таким чином, більшість німецьких дослідників розглядають прозорість лише як один із елементів концепції «відкритості», а важливішим вони вважають принцип взаємодії між громадянським суспільством та органами публічного управління. Наголошуючи, що й ця концепція зазнала істотних змін. Від вимоги надавати більше інформації ЗМІ до розуміння взаємодії між громадянським суспільством та органами публічного управління.

У цьому сенсі «відкритість» це, передовсім, відкритий уряд. Це більше, ніж відкриті дані. Однак важливо зазначити, що відкритість у сенсі взаємодії, принаймні в ФРН, не спрямована в першу чергу на зміцнення демократії (громадянської участі як внутрішньої цінності). Скоріше метою посилення взаємодії органів публічної влади, громадянського суспільства та бізнесу є спільне вирішення проблем [53]. Сформована система представницької демократії залишається недоторканою у цій концепції, але має бути доповнено чіткими елементами взаємодії з неурядовим середовищем. Хоч додамо, що серед німецьких крайніх лівих та ультралібералів трапляються концепції, що передбачають руйнування або усунення держави як важливого актора. Зведення ролі держави до просто координаційної платформи для саморегуляції громадянського суспільства (ключове слово: уряд як платформа).

Дослідникам цікаво буде простежити чи вплине загарбницька війна Росії проти України на зміни концепції держави серед крайніх лівих та ультралібералів. Адже їх теоретичні розробки не передбачали посилення зовнішній вплив, як, наприклад, агресія іншої держави, й тому навіть не розглядали потребу посилення військової міцності суспільства. Проте, їхні критики та прихильники збереження держави як активного актора та головний елемент політичної системи, активно використовують аргумент можливості агресії з боку іншої держави.

Зазначимо, що «відкритий уряд», транспарентність чи взаємодія не використовуються, за певними винятками, для забезпечення легітимності влади чи держави. Мова йде скоріше про інновації в публічному управлінні. Концепція відкритого уряду використовується як парадигма модернізації держави, передусім стосовно послуг та процесів управління в державі. Щоправда це не означає, що відкритий уряд, взаємодія, транспарентність автоматично означатимуть й модернізацію економіки. Принаймні, так це розуміють німецькі науковці.

Німецькі науковці зауважують, що взаємодію між громадянським суспільством та органами публічної влади набуває критично важливого значення. Адже сучасне суспільство значно складніше від попередніх суспільств, динамічніше та має значно більше можливостей. Насамперед, мова йде про розвиток ІТ-технологій, зростання горизонтальної та вертикальної соціальної мобільності, зростання освіченості суспільства. Саме на цій основі й формується громадянське суспільство [40]. Проте, канали взаємодії між громадянським суспільством та державою залишаються традиційними – вибори, референдуми. Останніми роками більшість ліберальних демократій стикнулися з кризою участі громадян. Дедалі більше громадян відмовляються брати участь у традиційній комунікації – шляхом виборів. Відповідно, зростання абсентеїзму призвело до того, що критики ліберальної демократії, особливо з когорти автократів, вказують, що влада в ліберальних демократіях обрана не більшістю населення, а її меншістю. Відповідно, більшість не має морального обов'язку визнавати владу. Таким чином, намагаються делігітимізувати ліберальні демократії. З точки зору, демократичної теорії абсентеїзм не є проблемою, бо ті, хто не прийшли на вибори, солідаризуються із думкою більшості тих, хто прийшов і проголосував. Та все ж, багато аналітиків вказують на необхідність модернізувати канали взаємодії між громадянським суспільством та органами публічної влади.

Звичайно виборча урна як єдиний чи головний зв'язок між громадянським суспільством та державою більше не може бути переконливим у цифровому суспільстві навіть з наукової точки зору. Потрібні величезні

системні коригування, якщо держава не хоче втратити свою базову здатність управляти суспільством без застосування примусу. Отже, справжня проблема участі громадян полягає не стільки в тому, чи буде більше референдумів, але в пошуках методів і форматів, які дозволять сигналам від громадянського суспільства стійко передаватися політичній системі.

Великою проблемою для ФРН було юридичне закріплення прозорості й відкритості в діяльності органів публічної влади. Справа у тому, що довгий час Німеччина була країною яка посідала найнижче місце в рейтингу ЄС щодо їх відкритості та прозорості [82]. Парадоксально, але нові члени ЄС: Чехія, Словаччина, Польща, Угорщина, країни Балтії та навіть Болгарія й Румунія мали значно прогресивніше законодавство щодо закріплення цих понять. Вимагаючи від кандидатів до вступу в ЄС певних стандартів, європейські структури не мали таких самих вимог до своїх старих членів. Визнання країни Західної Європи еталонами ліберальної демократії насправді часто призводило до того, що вони відставали в розвитку демократії від нових членів. Тож будучи членом ЄС та вважаючись еталоном демократії, Німеччина насправді відставала від інших європейських країн в імплементації законодавства щодо відкритості й прозорості урядів. Насамперед того, що стосувалося правом на отримання інформації.

Право на інформацію закріплено в кількох міжнародних конвенціях, включаючи статтю 10 Загальної декларації прав людини та статтю 10 Європейської конвенції з прав людини. Більшість країн мають спеціальні закони, які регулюють такі деталі, як конфіденційність і комерційна таємниця.

Стаття шоста Договору про ЄС стосується права на інформацію. Регламент 1049/2001 регулює подробиці. Стаття передбачає, що установи повинні відповідати на запити протягом 15 днів. Кожен може звернутися за допомогою до Європейського омбудсмена, якщо відповідь буде незадовільною. Так звана Директива PSI (2003/98 / EC) [40] також регулює, як інформація може бути повторно використана в країнах-членах ЄС. Базу законодавчого закріплення принципів прозорості й відкритості закладають норми Конституції ФРН [41], міжнародно-правові акти, що ратифіковані парламентом країни,

серед яких особливе значення мають: Загальна декларація прав людини, Віденська декларація і Програма дій, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція), Декларація принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті»[9].

Це рамкові міжнародні договори та офіційні документи ЄС й, теоретично, національне законодавство не повинно суперечити цим документам. Проте, деталі доступу чи надання публічної інформації містяться в національному законодавстві й воно може суттєво відрізнятися від документів ЄС. Така ж ситуація була й з Німеччиною.

Одним із показників прозорості дій держави є, серед іншого, те, що публічний доступ до управлінських даних є можливим. Органи влади можуть надати доступ, зробивши офіційні дані загальнодоступними з самого початку, наприклад, у сфері статистики чи геоданих через відповідні спеціалізовані портали. Крім того, законодавча влада дозволяє всім громадянам на основі свободи інформації в Законі про свободу інформації (IFG) надавати доступ до конкретної інформації за запитом. Таким чином, як відкриті дані, так і свобода інформації є важливими елементами для підвищення співпраці між громадянським суспільством та органами публічної влади.

Доступ до управлінських даних відкривається в Німеччині різними нормативними актами. Ми проаналізуємо найважливіші з них. Проте, зауважимо, що в Німеччині спостерігалися та спостерігається диспропорція в законодавстві щодо забезпечення прозорості й відкритості органів публічної влади різних федеральних земель. До 2022 р. не існувало єдиного федерального закону який би забезпечував доступ до публічної інформації. Відповідно, на рівні федеральних земель та центральних органів виконавчої влади існували значні розбіжності в практиці прозорості й відкритості. Одні федеральні землі робили управлінські дані відкритими й прозорими, а інші продовжували тримати їх у таємниці й усіляко обмежувати доступ громадян. Через федеративний устрій країни, проблема загострювалася нерівномірністю

імплементатії в законодавство прозорості й відкритості. Тому громадянське суспільство змушене було боротися на рівні місцевому рівні, рівні федеральних земель та на рівні держави загалом. Потрібно зазначити, що співпраця між громадянським суспільством та органами публічної влади різних федеральних земель відбувалася з різною швидкістю. Наприклад, якщо в Гамбурзі громадянське суспільство досить швидко вибороло собі право на прозорість та відкритість управлінської інформації, то в інших федеральних землях цей процес затягувався через опір влади.

У 2006 р. було прийнято федеральний закон «Про свободу інформації» [59]. Уже тоді його вважали компромісним законом, який мав врахувати занепокоєння численних скептиків щодо прозорості політики та управління в процесі парламентських обговорень. Закон містив багато декларативних формулювань, але не процедуру доступу до публічної інформації. Його завданням було заспокоїти критиків уряду та створити видимість впровадження міжнародних стандартів з прозорості й відкритості. Наголосимо, що у США подібні вимоги суспільство формулювало ще у 80-х рр. XX ст. Комплексна офіційна оцінка, проведена в 2012 році від імені Комітету внутрішніх справ, виявила значну потребу в реформі закону. Фахівці висловили такі зауваження:

- Відсутність системності
- Зарегульованість деяких положень. Наприклад, важко було дотриматися умови для отримання публічної інформації й це призводило до того, що уряди завжди мали законні способи відмовити у доступі до неї.
- Відсутні були положення про забезпечення суспільних інтересів, що було міжнародним стандартом на той час.
- Визначені законом строки подання на доступ до публічної інформації було важко витримати, а тому були формальні причини відмови.
- Недостатньо розвинена практика публікації рішень органів публічної влади. Відповідно, більшість їхніх рішень важко було отримати [49; 50].

Крім того, за надання публічної інформації стягувалася плата, що призводило до фінансового навантаження на прохачів інформації. Оцінка пропонувала об'єднати закон «Про свободу інформації» із законом «Про

екологічну інформацію» з метою стандартизації правової ситуації. Усі пропозиції залишалися без наслідків протягом багатьох років. У той же час попит на доступ до публічної інформації стрімко зростав. Зрештою, у 2012 році, ландтаг Гамбурга запровадив перший закон «Про прозорість» із широкими зобов'язаннями щодо автоматичної публікації інформації. Закон не має помітних недоліків для адміністрації. Згодом, подібні закони запровадили Рейнланд-Пфальц, Тюрінгія та Саксонія, хоча й з різними правилами доступу до публічної інформації.

Розглянемо детальніше гамбурзький закон «Про прозорість» [64]. Його особливістю було те, що він був прийнятий під тиском громадянського суспільства. Масові викриття у зловживаннях гамбурзький уряд призвели до зростання зацікавленості громадян у доступі до публічної інформації. Проте, уряд Гамбурга відмовляв у такому доступі використовуючи формальні приводи або посиляючись на таємницю. Громадянське суспільство у 2011 р. вимагало спростити доступ до публічної інформації, а у випадку відмови збиралося провести з цього питання міський референдум. За протистоянням між громадянським суспільством та чиновниками уважно стежили й в інших федеральних землях. Зважаючи, що Гамбург має статус міста федеральної землі. Зрештою у 2013 р. планувалося провести референдум щодо спрощення доступу до публічної інформації. Проте, у 2012 р. земельний парламент звернувся до ініціативної групи з пропозицією написати закон. Ініціативна група прийняла пропозицію. Робота над законом велася у два етапи. На першому етапі громадяни могли висловитися щодо того, що повинно бути відображено в новому законі. Після чого, професійні юристи надали документу форму закону. 19 липня 2012 р. закон було прийнято.

В законі вказувалося, що його мета зробити інформацію, отриману від органів влади, безпосередньо доступною для широкої громадськості та поширювати її через всеосяжне право на інформацію, забезпечуючи при цьому захист персональних даних [64]. Наголошувалося, що доступ до публічної інформації сприятиме демократичній думці і прийняттю рішень й уможливить контроль за діями держави. Новим для юридичної практики ФРН стало те, що

вказувалося, що відповідно до цього закону кожна особа має право на негайний доступ до всієї офіційної інформації від органів, відповідальних за звітність, і на публікацію інформації [64].

Законом також визначалося, що публічна інформація є особливою інформацією, а доступ до неї слід вважати таким, що складає загальний інтерес. Крім того, законом визначалося, що неурядові органи чи приватні фірми також зобов'язані надавати доступ до публічної інформації якщо вони виконують якісь делеговані повноваження органів публічної влади та/або мають з органами публічної влади договірні відносини [64]. Таким чином, було усунуто перешкоду, що її часто використовували органи влади для відмови у доступі до інформації – посилаючись на приватну інформацію. Законом також визначалося, що особи які виконують обов'язки державних службовців або службовців органів самоврядування зобов'язані надавати інформацію про свою службову діяльність [64]. Цей момент був надзвичайно важливим, адже раніше чиновник кваліфікували таку інформацію як таку, що містить персональні дані. Тепер інформація щодо посадових обов'язків, службової діяльності, заробітної плати, премій, пільг отриманих за місцем роботи й таке інше не вважалася персональною інформацією.

Згідно цього закону, в Гамбурзі створювався Інформаційний реєстр – централізовано керований, електронний та загальнодоступний реєстр, який містить усю інформацію, опубліковану гамбурзьким урядом. Уряд повинен був активно наповнювати цей реєстр – тобто публікувати усю важливу інформацію щодо своєї діяльності. Ведення й своєчасне, правильне й повне інформування через Інформаційний реєстр визначалося як пріоритетний напрямок роботи. Гамбурзький уряд зобов'язувався надавати усю необхідну інформацію якщо подавався інформаційний запит від громадян. Обов'язковому оприлюдненню підлягає така інформація:

- рішення сенату міста Гамбург;
- резолюції, прийняті на відкритому засіданні разом із відповідними протоколами та додаткам;
- контракти, що складають публічний інтерес;

- бюджет, розподіл коштів, витрати, організаційні та ділові плани;
  - адміністративні правила та приписи;
  - результати статистики федеральної землі, звіти про діяльність органів влади федеральної землі;
  - звіти та дослідження, якщо вони були зроблені на замовлення органу влади;
  - геодані;
  - результати вимірювань, спостережень та інших досліджень шкідливого впливу на довкілля, екологічної небезпеки та стану навколишнього середовища;
  - міський кадастр;
  - громадські плани, зокрема плани землеустрою та ландшафтні програми
- основні положення виданих дозволів на будівництво та попередніх рішень;
- надані субсидії та гранти
  - основні дані про муніципальні витрати, включаючи опис річної винагороди та додаткових пільг для рівня управління [64].

Законом також прописувалися винятки, коли доступ до публічної інформації є обмеженим або може бути зупинений. Важливим стало чітке формулювання санкцій, які накладалися в разі якщо закон не буде дотриманий. Саме завдяки чітко прописаним санкціям цей закон не став декларативним, а набув реальної сили.

У 2015 р. федеральна земля Райнланд-Пфальц, використавши досвід Гамбурга, також запровадила закон про «Закон про прозорість держави». Завдяки цьому створювалися інституційні умови безперешкодного доступу громадян до інформації. Важливим було те, заборонялося засекречувати інформацію чи відносити її до категорії з обмеженим доступом про: благодійну допомогу, її види та розміри, якщо вона надавалася фізичними чи юридичними особами, встановлювалося, що будь які виплати чи винагорода отримана службовцями від органів влади чи інші їх надходження, одержані за професійну діяльність, можуть бути доступними громадянам. Сюди входили: розміри, види оплати праці, матеріальна допомога та будь-які інші виплати із бюджету, а



також подарунки, які регулюються цим Законом. Громадяни могли отримати доступ до даних, що стосуються управлінської діяльності органів публічної влади. Наприклад, передачу в управління належних особам підприємств та корпоративних прав, конфлікт інтересів державних службовців та заходи з його врегулювання. Ці норми не лише зробили діяльність органів публічної влади відкритою, але й прибрали корупційні ризики.

Протягом 2015-2019 рр. подібні закони були прийняті й в інших федеральних землях. В деяких громадянське суспільство добивалося скасування штучних обмежень у доступі до публічної інформації завдяки судовим рішенням. Проте, громадянське суспільство ФРН вважає, що наразі країна відстає від багатьох європейських країн в практиці впровадження прозорості. Улюбленим виразом активістів є – крім прозорих бюро, нам потрібно мати прозорість у роботі.

Зрештою, успіхи громадянського суспільства на рівні федеральних земель змусили федеральну владу також більше уваги приділяти питанням прозорості й покращувати взаємодію між громадянським суспільством та органами публічної влади. Тож наразі прозорість та відкритість органів публічної влади й доступ громадянського суспільства до інформації регулюється трьома федеральними законами: законом «Про регулювання доступу до федеральної інформації» (IFG), статтею 12 закону «Про електронне врядування», законом «Про використання відкритих даних державного сектору».

Стаття 12 закону «Про електронне врядування» [56] зобов'язує федеральні органи влади робити інформацію зібрану та оброблену ними доступною. Також, приватні фірми чи особи, які діють від імені федеральних органів влади, повинні робити зібрану та оброблену ними інформацію доступною. Звичайно обумовлюються винятки, коли інформація не може бути оприлюднена чи надана. Цікавим є те, що органи влади не зобов'язані відсортовувати чи аналізувати інформацію для потреб того, хто її запитує. Таким чином, у запиті на доступ до інформації чиновники просто можуть вказати де саме, у якому розділі потрібно шукати запитувану інформацію.

Законом було створено посади координаторів відкритих даних. Вони є контактними особами відповідного органу влади. Координатор працює над ідентифікацією, наданням та подальшим використанням відкритих даних свого органу. Тобто ці посадові особи стали відповідальними за розміщення та надання інформації.

Федеральний уряд створив центральний офіс, який консультує владу федеральних органів влади з питань, що стосуються надання даних. Центральний офіс створює свої офіси в кожній федеральній землі, і є контактним пунктом для них. Кожні два роки уряд повинен звітувати перед парламентом про прогрес, досягнутий органами федеральної влади у прозорості й відкритості доступу громадян до інформації. Планується до 2025 р. розширити обов'язки щодо прозорості та доступності інформації про діяльність органів федеральної влади.

Практичним застосуванням цього закону стало створення спеціалізованого інформаційного порталу де оприлюднюються усі дані, що можуть бути у відкритому доступі. На цьому порталі федеральні органи зобов'язані оприлюднювати інформацію. Проте, громадянське суспільство зазначало, що публікація великого масиву даних не вирішувала проблеми прозорості й відкритості. Справа у тому, що на цій платформі досить важко було знайти потрібну інформацію. Тому громадянське суспільство працювало над тим, щоб зробити масив оприлюднених даних доступнішим та зрозумілішим через його аналіз та сортування.

Наслідком співпраці громадянського суспільства та держави стало прийняття закону «Про використання відкритих даних державного сектору» у 2021 р. [57]. Він визначає, що дані, які будуть оприлюднюватися, наскільки це можливо, повинні створюватися відповідно до принципу «концептуально та відкрито за замовчуванням» [57]. Законом чітко визначено хто повинен обробляти та оприлюднювати інформацію. Зокрема до такого переліку потрапили університети та дослідники. Це стало відповіддю на не бажання деяких організацій оприлюднювати інформацію посилаючись на те, що вона належить приватним особам, зокрема дослідникам. Зараз навіть дослідники,

наприклад соціологи, повинні надавати інформацію для оприлюднення, якщо вона зібрана й оброблена ними в процесі співпраці з органами публічної влади чи на замовлення влади або інших органів публічної влади.

Закон розрізняє різні види даних: динамічні дані, дослідницькі дані та відкритий стандарт й містить приписи щодо їх оприлюднення. Зокрема, дані повинні бути оприлюднені таким чином щоб їх можна було зчитати автоматичними програмами. Ця вимога покликана полегшити обробку даних громадянами або громадськими організаціями чи журналістами, які аналізують діяльність органів публічної влади.

Довгий час у ФРН велися дискусії щодо приватності інформації. Зокрема, противними того, щоб зробити інформацію про діяльність органів публічного управління прозорою та відкритою, багато говорили про недопустимість використання інформації: ліцензійної, авторської з комерційною метою. Тому бібліотеки чи університети можуть обмежувати публікацію інформації, що містить авторське право [57]. Щоправда таке обмеження знімається якщо оприлюднення інформації слугую загальному благу. Зазначимо, що чи слугує інформація загальному благу вирішує суд. Тому, в ФРН досить часто відбуваються судові процеси щодо оприлюднення інформації. Також існують обмеження щодо надання інформації приватних фірмам чи особам, якщо її надання може призвести до порушення умов конкуренції.

Основою, що регулює доступ до публічної інформації у ФРН є закон «Про регулювання доступу до федеральної інформації» (IFG) [59]. Він був прийнятий ще у 2005 р. проте, зазнавав критики з боку громадянського суспільства. В ньому містилося багато формальний приводів, які дозволяли відмовити у наданні до публічної інформації, а органам публічної влади не оприлюднювати інформацію, що стосувалася їх діяльності. Зрештою, після критики та прийняття на рівні федеральних земель власних законів, у закон «Про регулювання доступу до федеральної інформації» (IFG) були внесені зміни, що якісно його змінили.

Як й аналізовані нами вище закони, він зобов'язує органи публічної влади оприлюднювати усю повноту інформації про їх діяльність та діяльність

пов'язаних із ними структур. Наприклад, приватних фірм значна частина акцій яких належить органам влади чи наглядова рада яких формується органами публічної влади.

На відміну від попередньої версії, з'явилася вимога про оприлюднення інформації в зручному вигляді з можливістю її копіювання та машинного зчитування. Проте, в законі містяться не чіткі формулювання щодо випадків коли органи публічної влади можуть відмовити у наданні інформації. Зокрема, якщо порушується авторське право, якщо розкриваються персональні дані, якщо порушується конкуренція, якщо інформація призведе до набуття нечесної переваги одного суб'єкта над іншим тощо [59]. Усі ці пункти містилися й у попередній версії. Проте, тепер орган влади, у випадку відмови надання чи оприлюднення інформації, зобов'язаний письмово повідомити відмову та мотивувати її. Адже закон визнає, що вимагати інформацію є правом кожного [59].

Закон допускає стягнення плати за надання інформації. Подробиці, у яких випадках та за яку інформацію стягуватиметься плата, визначає міністерство внутрішніх справ. Запитувана інформація повинна надаватися, по можливості, протягом одного місяця. Перевищення терміну має бути обґрунтоване органом публічної влади.

Таким чином, протягом 2005-2021 рр. у ФРН було запроваджено нормативно-правову базу щодо прозорості й відкритості органів публічної влади. Це створило можливості громадянському суспільству аналізувати діяльність влади та активніше з нею співпрацювати. Насамперед мова йде про право громадян на інформацію про діяльність влади.

## **2.2. Проблеми принципів закріплення прозорості й відкритості у ФРН**

У 1990-х роках транспарентність ставала все більш популярною й ставилася як політична вимога. Згодом це поняття стало центральним в теорії й практиці нового публічного управління. В українській політичній та наці про державне управління вона розглядається позитивно й протиставитися закритості процесу підготовки, прийняття й впровадження рішень, що

здійснюються органами публічної влади. На нашу думку, таке позитивне ставлення до поняття прозорості є наслідком закритості й корупційності української системи управління. Принаймні, більша частина населення переконана в тому, що система публічного управління є глибоко корумпованою. Тому прозорість та відкритість розглядаються українським суспільством як спосіб знизити корупцію в сфері публічного управління. Важливим елементом цього уявлення є якомога ширший доступ до інформації про діяльність органів публічної влади й прийнятих ними рішень. В Україні спеціалісти висловлюють обережну критику розширенню розуміння прозорості й розмиванню конфіденційності, але як правило воно негативно сприймається суспільством. У ФРН ситуація докорінно відрізняється від українських реалій, а тому й сприйняття населенням прозорості і його меж інше. Насамперед, корупція в органах публічної влади значно менша, а довіра до їх діяльності значно вища. Відповідно, більшість німців задовольняються про розширення меж прозорості в діяльності органів публічної влади ФРН лише після чергових скандалів. Зважаючи на запити суспільства, в Німеччині дуже сильна критика розширенню меж прозорості в органах публічної влади. В цьому підрозділі, ми проаналізуємо головні постулати критики прозорості й відкритості.

Німецькі вчені зазвичай зосереджуються на нормативному аспекті прозорості. Переважно це зводилося до того факту, що прозорість означала розширення практик стеження і таким чином сприяла розмиванню конфіденційності [83, с. 247]. Хоча ця критика здебільшого мала на меті нормативно послабити прозорість, її інтерпретація спричинила парадокс – та сама практика прозорості може нормативно виглядати як позитивна, з однієї точки зору, та як негативний нагляд з іншої. Тобто дискусія щодо меж прозорості й коли вона перетворюється на нагляд.

Класична ліберальна теорія виходить із того, що прозорість закінчується інтересами та приватністю громадян. Втіленням цієї ідеї є «чотири стіни», тобто власний дім. Проте, таке розмежування досить легко провести в теорії, але часто важко на практиці. У сфері соціальної взаємодії, громадянської

активності, обміну товарами та інформацією, це розмежування набагато нестабільніше. Соціальна сфера пронизує як приватну сферу, наприклад, під час чату чи купівлі товарів в Інтернеті, так і публічну, для приклад участі приватних суб'єктів економіки чи громадянського суспільства в діяльності органів публічної влади. Як наслідок, виникає чітка різниця між бажаністю та відсутністю прозорості в приватному житті й вимогою застосовувати її необмежено щодо людей наділених повноваженнями приймати управлінські рішення в органах публічної влади чи до діяльності самих органів влади. Тому німецькі дослідники аналізують прозорість на предмет її раціональності, щоб зрозуміти її обмеження та дослідити їх зв'язок з іншими демократичними нормами.

Німецькі вчені зауважують, що уявлення, що збільшення прозорості й відкритості веде до зростання довіри є такими, що не відповідають дійсності. У своєму дослідженні про довіру соціолог Ніклас Луман визначив, що недовіра – як припускали Дж.Бентам і теорія нового публічного управління – є варіантом зменшення складності та встановлення порядку [82]. Однак водночас він продемонстрував, що недовіра має тенденцію до постійного зміцнення. Оскільки немає критерію, який міг би остаточно підтвердити достовірність інформації. Суб'єкти, які аналізують діяльність органів публічної влади, завжди підтримують негативні очікування. Вони завжди уважно стежать за випадками шахрайства й абсолютизують їх, вимагаючи збільшення прозорості й відкритості. Таким чином створюється спіраль недовіри.

Другою проблемою є дилема складності. Коли впроваджується практика прозорості й відкритості, виробляється все більше інформації. Це спочатку означає для установи, які надають інформацію, зростання тягаря, тому що для постійного генерування інформації потрібно відволікатися чи відволікати певну частину працівників від фактичної мети [82]. Адже прозорість й відкритість повинні стати дуже помітними для громадян, інакше будь які зміни вважатимуться недостатніми. Тому практика прозорості вимагає складання звітів, заповнення форм зворотного зв'язку чи підготовки звітності замість того, щоб досліджувати, лікувати, навчати, піклуватися тощо. Парадоксально, але

саме концепція прозорості й відкритості призводить до зростання бюрократії й уповільнення діяльності органів публічної влади. Це може стати дисфункціональним, якщо призведе до перевантаження органу публічної влади (неефективність) або людей (вигорання). Особливу роль має зіграти той факт, що в результаті раціоналізації втрачається сенс власної діяльності.

Збільшення доступу до публікації спричиняє парадокс – люди, громадські організації та органи публічної влади перевантажені інформацією настільки, що не спроможні обробити її та ефективно використати [48, с.22]. Теоретично збільшення прозорості й відкритості спрямовані на зменшення складності, але збільшення масивів даних навпаки, ускладнює ситуацію. Таким чином, перевантаження інформацією прямо суперечить заявленій меті прозорості й відкритості, яка полягає в тому, щоб зробити видимою раніше добре приховану інформацію. Різке збільшення інформації та неспроможність її обробити породжує непрозорість, оскільки релевантна інформація тепер похована в масі іншої інформації.

Через те, як це працює, прозорість й відкритість підриває власну мету – можливість закликати тих, хто ухвалює управлінські рішення, до відповідальності (підзвітності). Результати емпіричного дослідження інформаційного перевантаження [48, с.24] показують, що різке зростання доступу до інформації не призводить до її адекватного сприйняття й більшість людей слабо розуміються в ній. Автори емпіричного дослідження про вплив інформаційного перевантаження вважають, що громадяни відмовляються від самостійної обробки інформації через комплекс причин пов'язаних із відсутністю часу, можливостей, компетенцій щоб зрозуміти інформацію та небажанням довго розбиратися у складнощах. Тоді вирішення дилеми складності полягає в тому, що з'являються нові актори, що спеціалізуються на обробці маси інформації та займають місце громадянина. Ми можемо їх назвати громадськими організаціями чи експертними організаціями, деколи об'єднаннями журналістів. Прихильники прозорості, такі як Кесс Санстайн, професор Гарвардського університету і голова Управління з питань інформації та регулювання США, залучають посередницькі організації як відповідь на

дилему складності [39; 51]. Ці організації будують складну внутрішню структуру для роботи із зовнішньою складністю інформації. Як наслідок, ці організації самі по собі більше не є прозорими. Громадяни за таких умов повинні вирішувати – кому вони хочуть довіряти: демократично обраним членам парламенту, місцевого самоврядування, призначеним державним службовцям або службовцям професійних організацій. Отже, прозорість й відкритість закладають основу не для більшої участі громадян, а для участі експертів.

Сучасна теорія демократії намагається пояснити важливість транспарентності тим, що це створює для громадян можливості для отримання інформації й конкурентне середовище представлення інформації. Тобто, громадяни можуть обирати кому вони більше довіряють – громадським організаціям, експертам чи представникам органів публічного управління. Відповідно, прозорість й відкритість ефективно працюють проти автократії. Це необхідно «щоб демократія залишалася в рівновазі, електорат повинен надавати перевагу прийняттю результатів виборів, а не звертатися до форм масової мобілізації – протестів, страйків чи навіть насильства» [67].

Оскільки транспарентність спрямована на створення правової визначеності, вона має забезпечувати як контроль громадян за органами публічної влади, так і контроль з боку правової системи. Однак обидва адресати, громадяни й, наприклад, судді, мають різні вимоги, коли йдеться про репрезентацію ситуації, яка може бути оброблена якнайшвидше та якомога точніша. Громадяни оцінюють інформацію за критерієм віри/не вірю, а судді за критерієм відповідності закону. Тому часто виходить так, що осіб, яких громадянське суспільство таврує як корупціонерів, судді виправдовують.

Якщо порівнювати це з ситуацією в Україні, ми можемо згадати антикорупційну інфраструктуру: НАБУ, САП тощо. Проте, їх наявність однак не призвела до масового покарання людей, які суспільством вважаються корупціонерами. Попри це в суспільстві існує консенсус, що антикорупційні органи борються з корупцією, в той час як судді відпускають корупціонерів.



Для нашого дослідження важливо зрозуміти як відбувається привласнення права говорити від імені суспільства громадськими організаціями й чому в наш час це процес прискорився. Зазначимо, що ми вже вказували, що один із підходів, домінуючий, ототожнює громадянське суспільство із громадськими організаціями. Тобто, розглядає його як певну організовану форму. В контексті нашого дослідження нас цікавить як перетворювалися громадські організації на професійні групи експертного типу так як це пов'язано із транспарентністю.

Зазначимо, що в 70-х рр. ХХ ст. більшість громадських організацій були активістського типу. Їхня діяльність була активністю громадян, які намагалися відстоювати власні інтереси. Громадські організації не мали потужних ресурсів, бюджету та штату працівників. Вони не були професіоналами, а звичайними громадянами. Наприкінці 1970-х років кількість громадських організацій подвоїлася протягом п'яти років, заклавши основу того, що 1990-ті вважаються їх розквітом [77]. Разом із збільшенням кількості, відбулася і їх професіоналізація. Щоб зробити роботу постійною, вони просили пожертви або подавалися на грантові програми. Поширення та професіоналізація громадських організацій була, певним чином, наслідком поширення концепції транспарентності в межах теорії нового публічного управління. З одного боку, вони пов'язані з передачею державних завдань приватним суб'єктам, і це впливає як на критику дій держави ззовні, так і на виконання раніше державних послуг. З іншого боку, розширена інформаційна база, яку уряди зробили доступними в ході впровадження теорії нового публічного менеджменту щодо свободи інформації. Громадські організації стали професійно займатися аналізом інформації, що ставала відкритою, оцінювати її, інтерпретувати для громадян.

У професіоналізації є три центральні компоненти [72; 77, с.62]: По-перше, це інституалізація дії. Це означає, що організації намагалися встановити стійкі контакти з політичними акторами, щоб забезпечити постійні канали впливу. У той же час вони розбудовували внутрішні структури, створюючи штатні посади. Така практика була неминуча через бюрократичні зусилля, пов'язані з

постійним контактом з іншими акторами, особливо політиками. Це пов'язано з листуванням, виставленням рахунків, бухгалтерським обліком, податковими питаннями тощо, що є не лише обов'язковим за законом, але й має сенс для демонстрації власної надійності партнерам і фінансистам. По-друге, тематична спеціалізація. Вони починають спеціалізуватися на певних напрямках чи темах й зосереджуються виключно на них. Формування експертних знань зробило їх актуальними для політичного процесу. Це вимагало найму відповідним чином підготовлених осіб. Професіоналізація відбулася в адміністративно-комунікаційній структурі та в експертній компетенції. В результаті активізм і волонтерство відступають й перетворюються на атавізм. По-третє, вони стали організаціями, орієнтованими на політичні результати, які зосереджуються на створенні експертних знань і послуг, пов'язаних із конкретними проблемами, і, певною мірою, на ринком [72].

Ми можемо згадати такі організації як Грінпіс (Greenpeace) чи Амнесті Інтернешнл (Amnesty International). Вони мають величезні бюджети, міжнародні офіси та національні офіси, а робота їх працівників добре оплачується. Водночас, перетворившись на транснаціональні професійні структури ці організації перестають дотримуватися прозорості в своїй діяльності. Тобто, порушують стандарти за які вони боролися. Типовим прикладом можуть бути звіти Амнесті Інтернешнл (Amnesty International) щодо буцімто порушень міжнародного гуманітарного права з боку української армії. Мова йде про розміщення військових, для забезпечення оборони й захисту населення від агресора – Росії, у населених пунктах. Хоч зрозуміло, що в іншому випадку українська армія просто не здатна буде забезпечити захист своєї території та населення від агресора. Український офіс звинувачував центральний офіс у непрозорості й відмові від його експертної думки. Насправді прикладів таких дій з боку громадських організацій є надзвичайно багато й можна приводити інші приклади.

Певною мірою це становить фундаментальну проблему для громадських організацій. Щоб бути почутими та мобілізувати підтримку, вони мають публічно представити свою проблему та якомога гостріше актуалізувати її.

Проте, в такому випадку з'являється обґрунтована підозра щодо прозорості й відкритості самої громадської організації [55, с.202].

Таким чином, прозорість й відкритість призводить не завжди до більшого впливу громадян на процеси підготовки, вироблення та впровадження рішень органами публічної влади, але завжди збільшує вплив для експертів з громадських організацій. На таку тенденцію звернули увагу багато дослідників. Вони стверджували, що «заяви про прозорість й відкритість дозволяють професійним громадським організаціям захопити лідерство й відсунути усіх інших на задній план [54; 78].

Проблеми з прозорістю й відкритістю в діяльності громадських організацій не роблять саму ідею поганою. Проте, ми мусимо визнати, що вони не впливають на довіру та участь громадян, а радше на організацію ліберальної представницької демократії. Як політична стратегія, транспарентність, безумовно, має потенціал для зменшення проблем демократії.

Дослідники зауважують, що крім теоретичних зауважень щодо транспарентності, у ФРН існує давня традиція таємниці. Слід поставити запитання, чому в Німеччині ціла сфера державної діяльності, а саме управління, дотримується логіки офіційної таємниці як такої, тобто незалежно від конкретно обґрунтованих інтересів захисту. На це звернув увагу ще Макс Вебер у своєму аналізі бюрократії. Німецькі дослідники вважають, що традиція засекречення управлінської діяльності в Німеччині сягає часів абсолютизму. Ключовим поняттям епохи стали секрети правління, «*arcana imperii*». Абсолютне правління вважало державних службовців особисто лояльними до монарха, чие «знання правління» могло бути забезпечене лише таємницею. Вираженням цієї стратегії влади стала «Таємна рада», тобто вищі адміністративні чиновники, які були носіями принципу секретності, як визначального адміністративного атрибуту. Цей почесний титул носили державні службовці, на поради яких суверен міг покладатися у вузькому колі, звільненому від корпоративних консультацій чи будь-яких інших напівпублічних механізмів контролю [86].

Таємне управління абсолютистської держави виражалося в тому, що приватні таємниці не визнавалися, тому держава, так би мовити, монополізувала право на таємницю. Це виражалося, наприклад, у поштової таємниці.

Розслідування таємниць суб'єктів було описано в конституційному праві терміном «*potestas inspectoria*», тобто повноваження перевіряти. Згідно з цією логікою, приватна таємниця була нелегітимною, і лише держава мала право закривати знання. Порушення монополії держави на секретність відбулося із занепадом абсолютизму. Філософи Просвітництва засуджували ідеологію секретності та протиставляли їй ідеал прозорості й відкритості.

Ліберальна буржуазія сформулювала свою претензію на публічність або публічність усіх сфер державної діяльності. У той час як громадянське суспільство боролось за скасування феодальних привілеїв, управлінська спільнота стала жертвою конституційного компромісу. Громадськість змирилася з тим, що монарх зберіг контроль над державною службою, яка була йому особисто зобов'язана. Ці стосунки лояльності між вищим керівництвом і сувереном означали, що офіційна таємниця була в основному недоторканою як частина так званих «традиційних принципів професійної державної служби». У Німеччині це призвело до такого явища, як намагання обмежити доступ до інформації. Будь-хто, хто шукає параграф, у якому йдеться про службову таємницю, не знайде його. Натомість у німецькій адміністративній традиції прямо регулюється лише протилежне, тобто винятково дозвільний доступ до інформації.

Традиційні принципи професійної державної служби закріпилися в період Ваймарської республіки. Які, окрім особливого обов'язку лояльності державних службовців своєму роботодавцю та принципу довічної кар'єри, також включали службову таємницю. Офіційна таємниця тісно переплітається з ідеєю суворого відокремлення суспільства від держави, яка вкорінена в німецькому конституціоналізмі. Держава сприймається як нейтральний адміністратор, який стоїть вище соціальних інтересів і зберігає дистанцію, зберігаючи свої файли в секреті [86]. Таке розуміння держави суттєво

відрізняється від американської традиції, згідно з якою громадянському суспільству дозволяється отримати пряме уявлення про мотиви та наслідки дій держави поза механізмами парламентського контролю. В період нацистської диктатури посилилася тенденція до секретності. Після Другої світової війни питання послаблення секретності буде другорядним. Натомість протистояння ФРН та НДР посилювало позиції тих, хто виступав проти прозорості й відкритості. Адже вони зауважували, що ворог завжди зможе скористатися інформацією.

Серйозним поворотним моментом в історії Німеччини, що відновив дебати про «офіційну таємницю» стала мирна революція в НДР. В німців існувало розуміння, що секретність використовується багатьма колишніми чиновниками НДР для уникнення покарання. Крім того, існувала проблема реабілітації засуджених режимом. Усе це було неможливо без скасування режиму секретності в діяльності органів публічної влади. Політична мета – отримати доступ до секретних матеріалів неіснуючого режиму, була досягнута за допомогою закону «Про архіви Штазі». Щоправда, через велику кількість персональних даних, більша частина цієї інформації так й не була оприлюднена. Проте, в Конституції ФРН 1992 року з'явилася новинка – згадка про конституційний захист свободи інформації.

Тож, якщо переглянути історичний розвиток, мало б стати зрозумілим, що офіційна таємниця є спадщиною німецької авторитарної держави. У цьому сенсі затримка Німеччини щодо свободи інформації безумовно пов'язана з запізним державотворенням, слабкістю ліберальної демократії та історичними розривами, які ускладнили дотримання демократичних традицій. Проте, навіть зараз держава продовжує обмежувати доступ до публічної інформації. Наприклад, Конституція захищає публічні слухання Бундестагу. Його регламент також містить положення, які захищають секретність в сфері політики. Наприклад, засідання комітетів, у яких здійснюється більшість парламентської роботи, не є відкритими, для допуску громадськості потрібна окрема постанова.

Отже, принципи прозорості й відкритості були запозичені із політики американського уряду. Спочатку це поняття означало надання більше інформації для ЗМІ. Згодом, ці принципи розширили й розуміли під ними залучення громадянського суспільства до процесу вироблення, прийняття й впровадження управлінських рішень. В практичному значенні, транспарентність означала, що органи публічної влади стали інформувати громадянське суспільство про свою діяльність.

В Німеччині закони про доступ до публічної інформації були прийняті на початку 2000-х років. Проте, вони не вплинули принципово на діяльність органів публічної влади. В їх діяльності продовжували переважати тенденції робити інформацію про свою діяльність закритою. Лише тиск громадянського суспільства в Гамбурзі змінив ситуацію. Там був прийнятий новий закон, автором якого виступили представники громадянського суспільства. Після цього ситуація поступово почала змінюватися.

Станом на 2022 р. в Німеччині органи публічної влади зобов'язані викладати інформацію про свою діяльність в публічний доступ. Проте, вони не мусять її структурувати чи аналізувати. Відповідно, збільшення масиву інформації не призводить до зростання інформованості громадян та зростання їх участі. Натомість формуються професійні громадські організації із потужним бюджетом, професійним штатом працівників, які спеціалізуються на аналізі й коментуванні певних тематичних напрямків.

Тож такі організації перетворюються на професійні групи тиску. Вони мають вплив на політичних акторів, здійснюють тиск на органи публічної влади й вимагають ухвалення вигідних їм рішень. Відповідно, громадяни здебільшого не аналізують величезні масиви даних, а засвоюють інформацію та аналіз від експертів громадських організацій.



## РОЗДІЛ 3.

### ІНСТРУМЕНТИ ТА МЕХАНІЗМИ УЧАСТІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПОЛІТИЧНОМУ ЖИТТІ У ФРН

#### 3.1. Інструменти участі громадян у публічному управлінні

Громадянське суспільство мають великий вплив на розвиток держави, демократії, суспільства. Вони стежать за дотриманням дотримання прав людини, контролюють органи публічної влади і є запобіжниками від автократії. В сучасні правовій демократичній державі повноваження ухвалювати управлінські рішення делегуються обраним представникам – депутатам. Вони ухвалюють рішення, в межах своїх повноважень, приймають й затверджують рамкові правила й забезпечують виконання своїх рішень через виконавчі органи на різних рівнях. Сучасні держави розвиваються в напрямку до деволюції й децентралізації. Тобто передають частину повноважень від центральних органів публічної влади, місцевим. Це дозволяє розширити повноваження місцевих органів публічної влади та забезпечити більшу участь громадян в процесі обговорення, вироблення, прийняття й впровадження управлінських рішень. Одним із найважливіших принципів сучасної правової демократичної держави є право доступу громадян до публічної інформації. Маючи доступ до всієї інформації, громадянське суспільство може зрозуміти мотиви прийняття тих чи інших управлінських рішень. Як показує європейський досвід, розширення прав громадян на те, щоб відігравати роль у прийнятті рішень не лише через обраних представників, але й через різноманітні механізми дозволяє враховувати думку та інтереси громадян в процесі формування політики та наближає громадян до демократичного процесу. Громадські організації, зокрема, збагачують процес прийняття рішень знаннями та незалежним досвідом.

В процесі діяльності органів публічної влади виникає потреба залучення громадянського суспільства до процесів підготовки, прийняття та впровадження рішень. Це дає можливість не лише посилити легітимність



рішення, але й зрозуміти громадянам потреби й мотиви такого рішення. Крім того, транспарентність можна забезпечити саме таким способом. Органи публічної влади стають відкритими й прозорими перед громадянським суспільством у своїх діяльності.

В Федеративній Республіці Німеччина визначили рекомендації, які дозволяють покращити співпрацю між органів публічної влади з громадянським суспільством:

1. Щоб підвищити рівень легітимності управлінських рішень, слід визначити інструменти залучення громадян до прийняття управлінських рішень на усіх етапах. Такі механізми дадуть можливість громаді ефективно брати участь в політиці на місцевому рівні.

2. Органам публічної влади потрібно забезпечити прозорість й відкритість процесу прийняття рішень. Рекомендації стосуються заходів з інформування, щоб громада могла брати участь у місцевій політиці. Також потрібно надати доступ до інформації з проблем щодо яких приймаються рішення. Важливо, для органів публічної влади, отримати зворотній зв'язок від громадян щодо проектів управлінських рішень. Це потрібно для того, щоб прорахувати ризики втілення непопулярних рішень.

3. Органи публічної влади мають обов'язково відзвітувати громадянському суспільству. Звіт можна зробити через: організації зустрічі з громадянами, забезпечення прозорості процесу прийняття рішень, надання громадянам можливості бути присутніми під час обговорення проектів рішень органом публічної влади, на яких вони могли б поставити запитання та отримати відповіді від компетентних органів влади, надати громадянам можливість брати участь у процесі прийняття рішень, інформувати про результати громадських обговорень.

4. Громадські організації розглядаються як канали комунікації між громадянським суспільством та органами публічної влади. Нагадаємо, що вони визнаються теорією демократії як організована, інституційована частина громадянського суспільства.

5. Законодавство або правила місцевих громад повинні гарантувати громадянському суспільству право не лише пасивного спостереження, але й можливості впливати на прийняття управлінських рішень [49; 50].

Теорія та практика визначає декілька головних механізмів участі громадянського суспільства. Серед них: звернення громадян, загальні збори громадян, консультаційні ради.

Звернення громадян один із найпростіших та найпоширеніший спосіб участі громадян в політиці або контролі за діяльністю органів публічної влади. Практично, воно врегульовано законом «Про використання даних у державному секторі» [57]. В преамбулі цього закону визначено широкий перелік прав, які цей закон покликаний забезпечити:

- право на участь в політиці й спостереженні за діяльністю органів публічної влади;
- участь в політичних, управлінських й громадських справах;
- можливість мати вплив на покращення діяльності органів публічної влади, а також створених ними установ й організацій, якщо вони виконують суспільно важливу діяльність чи беруть участь в управлінні;
- забезпечувати свої права й інтереси;
- відновлювати свої права й інтереси, якщо вони порушуються органами публічної влади [54].

В Німеччині Законом передбачено три форми звернення:

- пропозиції зауваження;
- заяви (прохання);
- скарги.

Особливість ФРН полягає в тому, що тут під час звернення до органів публічної влади менше уваги звертається на формальні вимоги. Тобто, розміри паперу, шрифт, формальні вимоги до тексту. Фактично, чиновники зобов'язані розглянути й дати відповідь на будь які звернення, незалежно від того як вони написані. Проте, в Німеччині, є дуже високі формальні вимоги щодо офіційного листування до офіційних органів публічної влади. Тобто, надаючи

відповідь в листі чи електронному листі, вони дотримуються багатьох вимог як до форми тексту так й до формулювань. Практика показує, що більшість громадян наслідують такий стиль написання звернень, хоч формально-юридичних вимог до цього нема. Звернення можуть подаватися в письмовій та усній формі. Щодо усної форми, то працівники органів публічної влади повинні, після завершення спілкування з клієнтом, зробити записи у системі, щодо звернення. Через те, що в країні громадян розглядають як клієнтів, а свою діяльність як сервіс, то виникає досить багато суперечностей, коли органи публічної влади не можуть постійно бути як сервісні центри з обслуговування громадян. В усній формі можна висловлювати усі види звернень.

Щоправда існують певні вимоги до подачі скарги, що стосується визначення адресата. Якщо подається скарга на дії чи бездіяльність органу публічної влади або працівника цього органу, то скарга спрямовується до вищого органу влади або до тих, хто має право нагляду. Правом нагляду можуть наділятися й спеціальні підрозділи органів публічної влади. Як правило, рекомендується дотримуватися таких формальних вимог:

- вказувати адресата, тобто кому саме надсилається скарга (це важливо, бо саме цей підрозділ чи орган влади повинен здійснити певні процесуальні дії та надати відповідь громадянину, що надсилав скаргу);

- слід зазначити свої персональні дані, номер телефону, адресу, поштовий індекс та електронну скриньку. Зазначимо, що в Німеччині усі номери телефонів реєструються в базі даних. Активувати телефонний номер можна лише за умови реєстрації із своїм паспортом. Більшість листів від органів публічної влади надсилаються поштою, а тому наявність адреси й індексу є обов'язковою. Більше того, громадянин зобов'язаний вказувати своє ім'я та прізвище на поштовій скриньці перед входом. Якщо громадяни просять. То відповідь може надатися й електронною поштою;

- опис проблеми та чітко викладення суті й часу порушення;

- обов'язкове зазначення дати й особистий підпис [57].

Якщо громадяни не дотримуються цих вимог, то органи влади можуть набагато довше розглядати скаргу або й обмежитися формальною відповіддю.

Важливою формою участі громадянського суспільства у політичному житті, особливо місцевому рівні, є загальні збори громадян. Правила скликання та компетенція цих зборів, як правило, визначаються місцевими громадами або федеральною землею. Зауважимо, що усі громади повинні мати ці правила. У випадку якщо громада не закріпила ці правила, до неї вживаються різні заходи примусу. Наприклад, можуть блокуватися рух коштів на рахунках тощо. Наразі такої проблеми нема, бо усі громади країни вже закріпили правила в своїх статутах. Відповідно, якщо в Україні питання таких зборів закріплено законом «Про місцеве самоврядування в Україні», то в Німеччині правила визначаються різними федеральними землями по різному. Відповідно, правила проведення зборів та їх компетенція в різних федеральних землях можуть суттєво відрізнятися. Все ж науковці визначають спільні риси, які притаманні для усіх федеральних земель.

Загальні збори громадян розглядаються як форма прямої демократії й, переважно, стосуються місцевих питань. Їх рішення беруться до уваги органами публічної влади під час вироблення й втілення управлінських рішень. Проведення загальних зборів має певні формальні вимоги та порядок, якого дотримуються усі федеральні землі. Цей порядок й формальні вимоги можуть не суттєво відрізнятися.

Аналіз наукової літератури вказує, що статутами громад встановлюється:

- хто може ініціювати загальні збори;
- коло питань, що належать до їх компетенції;
- формування порядку денного;
- прийняття рішень й ведення протоколу загальних зборів [41].

Загальні збори можуть скликатися як окремими громадянами так й органами публічної влади. Якщо окремі громадяни хочуть скликати загальні збори, то вони повинні зібрати підписи певної кількості громадян. В різних громадах ця кількість відрізняється, щоправда не перевищує 20%

zareєстрованих у громаді мешканців [41]. Найчастіше це робиться в тому випадку, коли громадяни не погоджуються з рішеннями органу публічної влади.

Орган публічної влади також може ініціювати загальні збори громадян. Найчастіше щоб обговорити проблеми з місцевими мешканцями або роз'яснити їм певну інформацію.

Під час організації загальних зборів, ініціатори повинні оголосити коло питань, що будуть обговорюватися. Проте, як правило, статuti дозволяють вже під час проведення додавати, за необхідності, питання. На загальних зборах потрібно обрати секретаря й вести протокол. Протокол, обов'язково передається до місцевого органу публічної влади. Рішення приймаються більшістю голосів присутніх. Загальні збори є інструментом виключно місцевого рівня. Вони не проводяться на рівні федеральних земель.

Насправді найбільшою проблемою для ФРН є порядок імплементації рішень загальних зборів. Теоретично, такі рішення повинні враховуватися органами публічної влади під час вироблення, прийняття та втілення управлінських рішень. Проте, існує проблема із термінами втілення таких рішень та тим ,як бути коли органи публічної влади проти рішення. Наприклад, в Німеччині існує велика проблема розміщення біженців. Федеральний уряд визначає для кожної федеральної землі квоту, скільки вона повинна прийняти біженців. Це залежить від фінансового становища, наявності вільного житла, розмірів тощо. Проте, громади можуть визначати певні правила прийому біженців або й взагалі відмовитися їх приймати. Відповідно, одні громади визначають, що вони готові приймати лише родини біженців (сім'ї), інші готові приймати лише біженців до певного віку або певних спеціальностей тощо.

Референдуми досить незвичний інструмент участі громадян в політиці для ФРН. Хоч поряд існує Швейцарія де референдуми проводяться регулярно, в ФРН вони залишаються рідкістю. Референдуми можна поділити на три рівні: загальнонаціональний, рівень федеральних земель та місцевий рівень. Одразу ж зауважимо, що на загальнонаціональному рівні референдум передбачений

лише у випадку внесення змін до Конституції ФРН. У всіх інших випадках прийняття рішень є виключною компетенцією парламенту та публічних органів влади країни. На рівні федеральних земель референдуми можуть проводитися з ширшого кола питань. Проте, й тут вони є скоріше виключенням із правил. Загалом, органи влади ФРН досить негативно ставляться до такого інструменту прямої демократії як референдуми. Ймовірно це пояснюється тим, що органи публічної влади сприймають їх як зазіхання на своє право ухвалювати остаточні рішення. На місцевому рівні референдуми проводяться частіше, але вони все ж не є постійним інструментом. На нашу думку, проведення референдумів є скоріше виключенням з правил в Німеччині.

Рішення, ухвалені референдумами в рамках чинного законодавства:

- мають вищу юридичну силу, ніж нормативні рішення органів публічної влади;
- повинні бути втілені органами публічної влади;
- скасувати їх можна або рішенням суду або іншим референдумом [41].

Предметом референдуму є питання, які віднесені законодавством до компетенції федеральної землі чи місцевої громади. Наприклад:

- перейменування назв населених пунктів,
- повернення старих назв
- написання таких назв за правилами місцевої вимови;
- питання про об'єднання громад, які мають спільний адміністративний центр.
- питання дострокового припинення повноважень відповідної органів публічної влади
- питання дострокового припинення повноважень очільників публічної влади
- питання, що спричиняють конфлікт чи не сприйняття мешканців федеральної землі або громади [41].

На референдуми, федеральної землі чи місцеві, не можна виносити питання:

- щодо скасування законних рішень органів державної влади і самоврядування вищого рівня;
- віднесені до компетенції судової системи та прокуратури;
- питань, які дискримінують громадян чи порушують рівність;
- щодо обрання, призначення посадових осіб, органів публічної влади. Тобто тих, що обираються внаслідок виборів [70].

У ФРН існують досить високі вимоги щодо референдумів, а тому їх організація та визнання результатів перевіряються дуже прискіпливо. Насамперед, для організації референдуму потрібно витримати низку формальних вимог та процедур. Насамперед, ініціативна група зареєструватися на рівні федеральної землі чи місцевого органу влади. Потім, повинна повідомити місцевим органам влади про своє бажання провести референдум, вказати чітко формулювання питання, що планується винести на референдум. Це потрібно для того, щоб перевірити чи воно не дискримінує громадян чи відповідає законодавству. Після етапу перевірки, якщо висновок буде позитивним, ініціативна група може робити інші процедурні кроки – інформувати громадян про день питання й день проведення референдуму, проводити зустрічі із громадянами.

Для того щоб визнати результати референдуму, потрібно щоб в ньому взяло участь не менше 50% зареєстрованих виборців [41]. Зважаючи на зниження явки на виборах в Німеччині, це є проблемним. Щоправда, місцеві питання, особливо гострі, збільшують активність громадян. Рішення референдуму вважається ухваленим громадянами, якщо за нього було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у референдумі. Повідомлення про результати референдуму публікуються відповідною комісією у зазначений законом час. Рішення, ухвалені на референдумі, обов'язкові до виконання. Проте, вони все ж повинні бути затверджені органами публічної влади. Принаймні, так пишуть більшість фахівців. Хоч, теоретично, рішення прийняті референдумом не потребують затвердження. Проте, існує низка питань, які повинні готуватися та впроваджуватися

органами публічної влади внаслідок референдуму. Змінити або скасувати рішення, ухвалені місцевим референдумом, можна:

- рішенням іншого референдуму;
- рішенням відповідної ради, ухваленим кваліфікованою більшістю (не менше як дві третини від загальної кількості депутатів місцевої ради). Проте, така опція є не у всіх федеральних землях.

У ФРН передбачено й існування консультативних референдумів. Юридично цей вид взаємодії громадянського суспільства й органів публічної влади можна перекласти як дорадче опитування громадської думки з важливих питань. Від звичайного референдуму він відрізняється дещо спрощеною процедурою організації проведення й значенням результатів. Наприклад, тут відсутня мінімальна явка для того щоб визнати його таким, що відбувся. Ухвалені рішення цього виду взаємодії можуть розглядатися органами публічної влади під час вироблення й ухвалення відповідних управлінських рішень. Проте, результати консультативного референдуму аж ніяк не обов'язкові. Рішення ухвалені на ньому не мають вищої юридичної сили, їх не обов'язково втілювати.

В Німеччині були спроби запровадити й нові форми участі громадян. Наприклад, міські збори (Bürgerversammlung, Town hall meeting). Ця традиція характерна скоріше для англо-американської системи, але й у ФРН її намагалися лобіювати громадські організації.

Міські збори відбувається у вигляді неформальної публічної зустрічі, представники громади можуть висловити власну думку щодо обговорюваної проблеми. Ця форма участі передбачає й присутність представників влади й можливість їх відповідати на питання чи презентувати певні проекти рішень. Часто відбувається у формі публічних дебатів між політиками, на яких присутні й громадяни, або дебатів між громадянами й органом публічної влади щодо ухвалюваного управлінського рішення. Як правило, передбачається обмежена участь людей. Тому може запроваджуватися акредитація чи вибори представників громадянського суспільства, що візьмуть участь у міських зборах [99]. Як правило, ключові позиції обговорення виводять на



інтерактивний екран. Формат не передбачає залучення експертів чи спеціальних доповідачів. Експерти, політики, представники влади, громадські діячі можуть брати участь в обговоренні на рівних засадах з громадянами. Після обговорення учасники голосують за визначення найкращого способу (сценарію) вирішення питання.

Міські збори можуть бути важливим елементом дотримання принципів прозорості й відкритості. Як правило, воно дають змогу громадянському суспільству зустрічатися з депутатами різних рівнів чи посадовими особами публічної влади, під час яких можуть заслуховувати їх, задавати запитання, вносити пропозиції або підіймати проблеми, що їх хвилюють.

Перша така зустріч у Німеччині, відбулася між Ангелою Меркель та вибраними громадянами на приватному телеканалі RTL у 2009 році [99]. Відтоді було ще кілька таких зібрань, але концепція ще не набула особливого поширення.

Існують в Німеччині й громадські слухання. Вони також регламентуються в різних федеральних землях по різному. Здебільшого, проводяться один раз або двічі на рік. Участь у них є обмеженою, а тому потребує акредитації чи виборів представників громадянського суспільства. Останнім часом. Найчастіше такі громадські слухання доступні також в наживо завдяки трансляції в мережі Інтернет. Пропозиції, які вносяться за результатами слухань, не є обов'язковими для органів публічної влади. Переважно такі слухання проводяться на місцевому рівні. Проте, можуть проводитися й органами влади федеральної землі. В такому випадку, уряд федеральної землі робить виїзні слухання в різних містах.

На громадські слухання можуть виноситися будь які питання, що є актуальними для органів публічної влади й громадян. Ініціювати їх можуть як органи влади так й громадянське суспільство.

Важливим інструментом співпраці між громадянським суспільством та органами публічної влади є консультативні ради. Вони діють на усіх трьох рівнях: національному, рівні федеральних земель та місцевому рівні. Здебільшого діють три види консультативних рад: людей похилого віку, людей

з обмеженими можливостями, іноземців. Звичайно, це не є константа й консультативні ради з інших питань можуть створюватися в разі потреби. Наприклад, в деяких місцях, переважно у федеральній землі Бранденбург та Мекленбург-Передня Померанія створюються консультативні ради для молоді. Справа у тому, що в тут найбільший відсоток безробіття серед молоді. Спосіб формування та склад консультативних рад визначається правилами федеральної землі чи громади. Тому кількісний склад членів, правила обрання, спосіб взаємодії є дуже різними. Наголосимо, що в федеральній землі Тюрингія члени консультативних рад обираються міськими радами за пропозицією профільних громадських організацій чи клубів [89; 90].

Детальніше розглянемо функціонування консультативних рад людей похилого віку, людей з обмеженими можливостями, іноземців. Консультативні ради людей похилого віку представляють інтереси людей старших за 60 років. Тут також вік може відрізнитися, залежно від громади чи федеральної землі. Проте, ці ради не представляють інтереси людей, які молодші від 60 років. Тож будемо вважати цей вік мінімально граничним.

Головними завданнями таких рад є:

- привернення уваги місцевої влади та громадськості до проблем старшого покоління;
- робота над їх вирішенням та покращенням умов життя людей похилого віку;
- підтримка співробітництва з іншими групами людей;
- співпраця з органами влади, соціальними асоціаціями та організаціями;
- сприяння співіснування поколінь;
- представляти всі можливості життя в літньому віці [89; 90].

Консультативні ради людей похилого віку працюють відкрито. Як правило вони мають офіс в приміщенні органів публічної влади й проводять щотижневі консультації. Як правило графік роботи визначається самою консультаційною радою та затверджується місцевою радою чи парламентом федеральної землі. Здебільшого повноваження консультаційної ради людей

похилого віку збігається із строком повноважень відповідного представницького органу влади. Засідання таких рад є відкритими, про місце, час їх проведення та порядок денний інформується через ЗМІ та сайти за місяць до засідання.

Консультативні ради для людей з особливими потребами також є традиційним інструментом взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади. Правила їх формування та функціонування визначаються відповідними документами національного, рівні федеральних земель чи місцевого рівня [33; 34;35]. Як правило до рад цього типу входять:

- люди з обмеженими можливостями,
- люди з хронічними захворюваннями,
- представники благодійних організацій,
- представники інших закладів та установ для людей з обмеженими можливостями
- представники усіх фракцій парламенту, парламенту федеральної землі чи представницького органу громади [33; 34;35].

Функції консультаційних рад для людей з особливими потребами також різні. Залежно від того де діє така рада. Аналіз статутів різних громад вказує, що здебільшого це функції спрямована на:

- поради та пропозиції щодо життя людей з обмеженими можливостями в населеному пункті, федеральній землі чи ФРН загалом;
- забезпечення безбар'єрного проектування та обладнання громадських будівель, об'єктів і зон руху;
- пристосування громадського транспорту для людей із особливими потребами;
- захист інтересів людей із особливими потребами в політиці, управлінні та перед громадськістю;
- консультування соціальних проектів на своїх рівнях;
- реалізація концепції інклюзії, яка вимагається Конвенцією ООН щодо людей із особливими потребами у всіх сферах життя;

- розробка та проектування інклюзивного простору;
- привернення уваги громадськості до потреб людей з обмеженими можливостями [33; 34;35].

Період роботи таких рад може бути різним, залежно від федеральної землі та закону. Здебільшого строк повноважень збігається із строком повноважень відповідного представницького органу. Їх засідання є відкритими й про їх місце, час та порядок денний інформується через ЗМІ.

Дуже важливими для ФРН є діяльність консультативних рад для іноземців. Враховуючи постійне збільшення кількості мігрантів у Німеччині, такі ради стають дуже важливими. Зараз вони входять у трійку найважливіших консультаційних рад, що діють в Німеччині. Правила формування таких рад також є різними, залежно від федеральної землі чи окремої громади [36; 37].

Консультативна рада іноземців є офіційним представництвом іноземців у ФРН, федеральній землі чи громаді. Вони обираються прямими, таємними виборами. Проте, існують суттєві відмінності між тим, хто з іноземців може брати участь у роботі таких рад. Як правило встановлюються певні вимоги. Найперше, в такій раді можуть засідати лише ті, хто не є громадянином Німеччини, але має право на постійне або довгострокове проживання в країні. Обумовлюється, що кандидати повинні добре володіти німецькою мовою. Це логічно зважаючи на те, що їм потрібно співпрацювати з органами влади. Деколи вказується мінімальний рівень володіння німецькою мовою – В 2. Часто, кандидати в ці ради повинні прожити певний час на території Німеччини, федеральної землі чи громади [36; 37]. Терміни є різними й залежать від конкретних правил федеральної землі чи громади.

Важливість таких рад зростає через збільшення кількості іноземців у ФРН. Проблема у тому, що іммігранти часто наражаються на різноманітні невігідні умови, а їхні права на участь у політичному житті обмежені. Тому необхідно, щоб ця група населення могла представляти свої інтереси через політичний орган. Взагалі, проблема інтеграції іноземців надзвичайно гостра для ФРН. Адже їх швидке збільшення призводить до зростання проблем із інтеграцією, дискримінацією, порушенням прав на працю чи соціальний захист.

Консультативні ради для іноземців також можуть мати право голосу в місцевих політичних рішеннях, які зачіпають їхні інтереси, і впливати на ці рішення. На рівні федеральної землі, як правило такий вплив обмежений, але на рівні громади більший. Такі ради допомагають налагодити співпрацю між імігрантами та місцевими органами влади. Консультативна рада для іноземців є перш за все органом, який представляє інтереси ненімецького населення, а не заміною права голосу в муніципалітеті.

Цікаво, що громадяни країн ЄС також можуть обирати своїх представників до цих рад. Хоч, громадяни країн ЄС, які постійно живуть в громадах, мають право голосу на місцевих виборах. Таким чином, багато німців вважають, що вплив іноземців, у цьому випадку мова йде про громадян інших країн ЄС, є надмірним.

### **3.2. Електронні засоби забезпечення прозорості й відкритості органів публічної влади**

Цифрова трансформація вже сьогодні є реальністю і викликає як очікування, так і страх серед громадян. Тому політичну стратегію мають продумати втілити так, щоб використати переваги та мінімізувати недоліки. У ФРН під цим розуміють стримувати неконтрольоване поширення даних в електронному вигляді, з одного боку, щоб громадяни могли контролювати їх. З іншого боку, використати новітні технології для забезпечення транспарентності й створення нових інструментів взаємодії громадянського суспільства з органами публічної влади.

Участь громадськості в епоху цифрових технологій означає їх цифрову участь (участь онлайн) в процесах, що відбуваються в країні. Проте, розвиток цифрових технологій не означає, що вони досить швидко дають можливість участі громадянського суспільства онлайн. Навпаки, здебільшого продовжують домінувати старі інструменти участі населення в політиці. Для сучасного громадянського суспільства важливо є враховувати потреби населення. З одного боку, це означає, що захист і безпека даних гарантовані, а з іншого боку,

пропозиції, які відповідають поколінням, мають бути доступними для громадян. Тому громадянське суспільство величезне значення надає прозорості й відкритості органів публічної влади саме в сенсі використання сучасних технологій. Відповідно, усі органи публічної влади зобов'язані мати власні сайти або публікувати свої дані на відповідних порталах. Мова йде про поступовий перехід до цифрового спілкування «віч-на-віч». Найчастіше мова йде про електронне врядування, доступність інформації про діяльність органів публічної влади в мережі інтернет, електронні механізми участі громадян.

У ФРН процес запровадження електронного врядування почалося із 2000 р. саме тоді федеральний уряд затвердив «BundOnline 2005», першу ініціативу щодо електронного уряду, і зробив завданням центрального уряду оцифрування управлінської діяльності [43]. До 2005 року федеральна адміністрація розмістила понад 440 урядові рішення онлайн як частину цієї ініціативи [43]. Федеральні землі та місцеві органи публічної влади, які виконують значну частину адміністративних завдань, також розробили та впровадили власні стратегії. Було здійснено низку міжгалузевих інфраструктурних проектів, щоб дозволити розширити програму електронного уряду та розширити перелік обов'язкових процедур, включаючи, зокрема, електронне підтвердження особи з онлайн-ідентифікаційною функцією посвідчення особи та електронного дозволу на проживання, а також інфраструктуру De-Mail.

За ініціативою «BundOnline 2005» були багато інших програм та ініціатив, зокрема федеральна програма «Електронний уряд 2.0» [49; 50 ] 6 від 2006 року та «Цифровий порядок денний 2014-2017» [46] федерального уряду та урядова програма «Цифрове управління 2020». «Цифровий порядок денний 2014-2017», прийнятий федеральним кабінетом міністрів 20 серпня 2014 р. містив керівні принципи цифрової політики федерального уряду та об'єднував заходи в семи основних сферах діяльності, включаючи сферу інноваційної держави. Урядова програма «Цифрове управління 2020» [47], ухвалена у вересні 2014 року, покликана слугувати скоординованій імплементації прийнятого у 2013 році закону про електронний уряд. На федеральному рівні

Федеральне міністерство внутрішніх справ (ВМІ) відповідає за стратегічну орієнтацію та подальший розвиток електронного уряду в Німеччині.

У ході реформ проведених урядом було розширено співпрацю між федеральним урядом та урядами федеральних земель в сфері інноваційних технологій та запровадження електронного врядування. Передбачалося, що будуть створені спільні платформи, де розміщуватиметься інформація щодо діяльності органів публічної влади. Ці платформи також повинні були прискорити обмін інформацією між урядами федеральних земель та федеральним урядом. Крім того, вони повинні були забезпечити зворотний зв'язок між органами публічної влади та громадянами. З цією метою було створено Рада з планування ІТ, як центральний орган політичного контролю та федерального співробітництва в галузі інформаційних технологій та електронного урядування. У ній співпрацювали федеральний уряд і уряди федеральних земель. Щоб посилити Раду з планування ІТ, восени 2017 року було вирішено, що вона має стати незалежною інституцією у формі Федерального об'єднання ІТ (ФІТКО) [45], в якій об'єднали наявні людські та фінансові ресурси та структури. Команда розробників ФІТКО у Франкфурті-на-Майні була створена у 2017 році для розробки концепції впровадження. Почала роботу структура з 1 січня 2020 року.

У вересні 2018 року федеральне адміністративне відомство (BVA) взяло на себе функції центрального офісу з питань координації впровадження електронного урядування органами публічної влади. Воно розробило посібник із впровадження відкритих даних, який був доступний на веб-сайті федерального уряду щодо електронного урядування та відкритих даних. Посібник призначався для того, щоб запропонувати практичні поради впровадження електронного врядування.

Аналіз запровадження урядових програм виявив комплекс проблем. Вивченням стану впровадження урядових програм та їх проблем займалася приватна фірма. Вона збила дані про стан впровадження урядових програм 2016-2018 рр., а у 2019 р. звіт федерального уряду було подано до парламенту. Власне, в звіті уряд підсумував оцінки зовнішніх експертів та додав власні

оцінки й бачення ситуації. Згідно з емпіричними результатами в стан реалізації програм був надзвичайно низьким. Більшість опитаних органів публічної влади стверджували, що вони перебували у процесі впровадження. Чверть опитаних заявили, що вони не зобов'язані впроваджувати програму [38]. Це стосувалося органів публічної влади на всіх рівнях (національному, рівні федеральних земель та місцевому).

У травні 2022 р. був створений новий звіт, який підсумував зусилля з втілення урядових програм протягом 2019-2021 рр. Цей звіт став значно оптимістичніший й показав, що 97 % органів публічної влади частково чи повністю запровадили у себе електронне урядування. Проте, звіт виявив й комплекс проблем з якими стикнулися органи публічної влади:

- відсутність бюджету;
- відсутність централізовано розроблених ІТ-рішень;
- правила захисту даних;
- відсутність сприйняття користувачами;
- відсутність у адміністративного персоналу навичок цифровізації [38].

Більшість опитаних експертів з проблем управління стверджують, що урядові програми запровадження електронного урядування позитивно вплинули на прозорість й відкритість органів публічної влади. Метою урядових програм щодо сприяння електронному управлінню та внесення змін до нормативних актів було забезпечення безперервних процесів отримання електронних послуг. Від подачі заявки до архівування та надання зручних для користувача управлінських послуг. Відповідно до результатів перевірок, урядові програми не впроваджені повністю й містять низку проблем:

- відсутність чіткості щодо адресатів норм,
- відсутність чіткості зобов'язань щодо виконання,
- відсутність чітких кінцевих термінів виконання,
- визначення винятків



- відсутність створення відповідних рамкових умов, таких як безпечне фінансування, визначені стандарти та компетентність у цифровізації в адміністрація [38].

Федеральний уряд взяв до уваги проблеми впровадження урядових проблем та рекомендації експертів. Зокрема, що стосувалися внесення змін в закони та створення єдиної урядової платформи електронного врядування. 9 листопаді 2022 р. уряд ФРН та земельні уряди провели спеціальну робочу зустріч з проблем діджиталізації та електронного врядування. За результатами якої органи публічної влади взяли на себе публічні зобов'язання:

- створити правила, які дозволять не будуть штучно обмежувати позитивне використання даних, а дозволять виключити зловживання;
- використання цифрових можливостей органами публічного управління повинні підвищитися, а навички працівників покращитися;
- дати громадянам можливість активно підтримувати адміністративні процеси та спрощувати їх;
- необхідно розробити відповідні інструменти діджиталізації;
- слід запровадити єдину урядову платформу електронного врядування.

Згідно з власними програмами, федеральний уряд і уряди федеральних земель зобов'язані були створити єдину мережу порталів електронного врядування до 2022 року. Наразі мережа порталів відсутня і запровадження її до кінця 2022 р. не передбачається. Федеральні землі самотужки намагаються реалізувати власні та урядові програми, створюючи власні платформи та портали електронного врядування. Наприклад, земля Баварія вже пропонує реалізацію, коли портал федерального уряду буде об'єднано з порталом обслуговування громадян BayernID [ 32]. Проблема в тому, що цей портал діє виключно в Баварії, а в інших федеральних землях використовують власні портали або намагаються їх розробити.

Натомість Рада з планування ІТ намагається просувати альтернативний проект. Планується створити спільний проект, спочатку пілотний, із залученням таких федеральних земель: Баварія, Саксонія, Берлін, Гамбург, Гесен. Учасники пілотного проекту зможуть отримати доступ до інформації один одного з будь-якого порталу-учасника. Передбачається запровадження 575 електронних послуг, які будуть поділятися на 14 предметних напрямки. Якщо проект виявиться вдалим, то планується приєднати інших учасників.

Рада з планування ІТ запустила портал GovData, призначений для надання єдиного централізованого доступу до адміністративних даних від загальнонаціональних, органів влади федеральних земель й місцевих органів публічної влади [61; 81]. Дані надсилаються на портал органами публічної влади як метадані. За портал відповідає офіс GovData та координаційний офіс у Гамбурзі. Основу для функціонування GovData закладено в адміністративній угоді, до якої приєдналися федеральний уряд і землі Баден-Вюртемберг, Берлін, Бранденбург, Гамбург, Мекленбург-Передня Померанія, Північний Райн-Вестфалія, Райнланд-Пфальц, Саксонія, Шлезвіг-Гольштейн і Тюрінгія. Проте, частина земель: Баварія, Саксонія Ангальт, Нижня Саксонія, Бремен, Гессен, Саарланд не приєдналися до цього проекту, а намагаються запустити альтернативні.

Станом на листопад 2022 р., рада з питань Іт запустила такі проекти з електронного врядування:

- німецький каталог адміністративних послуг (DVEDV);
- пошуковик органів публічної влади Німеччини (BFD);
- Федеральне управління інформацією (FIM);
- Каталог послуг (LeiKa);
- Говерник (Governikus). Це спеціальний сервіс для ідентифікації людей й організації, якщо їхні дані потрібно швидко, й безпечно передати;
- Єдиний орган № 115;
- GovData;
- перевірка безпеки онлайн;

- SAFE – Безпечний доступ до федеративного електронного правосуддя / електронного уряду [81].

На веб-сайті ради з планування ІТ також є так званий «Ринок можливостей». Ця база даних замінює карту електронного уряду, розроблену в тісній співпраці був розроблений між федеральними, земельними та місцевими органами публічної влади. Тут міститься інформація про проекти електронного урядування з трьох адміністративних рівнів усієї Німеччини. Вони об'єднуються в базу даних і стають прозорими й відкритими. Метою «ринку можливостей» є сприяння обміну проектами та процедурами як з громадянами, так і між відповідними зацікавленими сторонами в органах публічної влади. Одночасно тут можна розміщувати багато проектів. Кожен проект представляється разом із його стратегічними та операційними цілями, а також інформацією про етапи, витрати та його поточний статус.

На місцевому рівні у ФРН ситуація із впровадженням електронної демократії не краща. Усі без винятку великі міста мають свої сайти й там публікують інформацію про діяльність органу публічної влади. Здебільшого така інформація відображає те, як місцеві органи влади трактують закон про прозорість й відкритість. Більша проблема існує з невеликими громадами. Такі громади, зазвичай, не мають достатньо фінансових та людських ресурсів для створення та нормального адміністрування порталів. Тому публікування інформації там може затримуватися. Часто в таких громадах переважає оприлюднення інформації на паперових носіях.

Одним із способів вирішення цієї проблеми є залучення досвіду Австрії. В цій країні багато невеликих громад, тож там намагалися подолати схожу проблему. Австрійська влада колись запровадила сервіс Bürgercockpit. Це цифрова платформа участі громадян на муніципальному рівні. Її мета полягає в тому, щоб створити прозорий і структурований процес обговорення між громадянами, муніципалітетом, бізнесменами й експертами з питань сталого розвитку громад [28]. Тобто розробка, впровадження й координація спільних проектів. Платформа дозволяє орієнтоване на громадян впровадження процесів цифрової участі. Це також дає муніципалітетам можливість спілкуватися з

іншими муніципалітетами або зацікавленими сторонами в муніципальному, міському та регіональному розвитку (проекти найкращої практики). Bürgercockpit створює інструменти для участі громадян за допомогою сучасних веб-технологій та інтеграції соціальних медіа.

Учасники самі інформують про платформу, передають ідеї та беруть участь у процесі обговорення. Навігація зроблена таким чином, щоб її легко було зрозуміти. На платформі доступна інформація про різні проекти, для того щоб нові учасники швидко інтегрувалися в роботу. Платформа також має на меті структурувати та візуалізувати процес участі. Типові тематичні та просторові закономірності зображено на цифровій карті.

Мобільний додаток Bürgercockpit-App складається з чотирьох модулів, які доповнюють один одного. Кожен модуль відображає частину процесу участі. Індикатор процесу показує поточний стан. Ці блоки базуються на багаторічній підготовчій роботі в рамках проекту GeoCitizen [28].

У першому модулі муніципалітет робить опитування своїх мешканців за допомогою онлайн-системи, яка дає огляд поточної ситуації. Анкета може стосуватися різних аспектів життя в громаді, таких як громадський транспорт чи зелені зони. Головне щоб анкета стосувалася спектру тем, актуальних для спільноти. Відповіді автоматично обробляються та аналізуються й видаються у вигляді інформації доступної для користувачів. У випадку запитань, що стосуються просторового планування результати відображаються як фонові карта та інтегруються в інші модулі або веб-платформу. Автоматична оцінка анкет є відправною точкою для спільної розробки та реалізації проектів.

Другий модуль стосується обговорення отриманої за допомогою опитування інформації. Це дає можливість виокремити інформацію та можливість для пропозицій щодо покращення У другому модулі учасники вносять свої зауваження, застереження та пропозиції щодо покращення розвитку громади. Теми та категорії (наприклад, мобільність), визначені заздалегідь. Учасники також можуть поділитися своїми ідеями через Facebook і Twitter. Вони відображаються разом із фотографією в кабінеті цифрового мешканця. Муніципальна рада має можливість інформувати та ініціювати

обговорення через ці канали. Цей модуль також пропонує можливість створювати та додавати аудіозаписи.

Третій модуль – вироблення конкретних пропозицій. В цьому модулі пропозиції щодо проектів або ініціатив розробляються на основі ідей та пропозицій перших двох модулів. Цифрова дискусійна платформа, інтегрована в Bürgeroskrit, забезпечує структурований і прозорий процес обговорення. Як правило на цьому етапі залучається модератор. Зазвичай це стороння особа, найчастіше експерт. Крім того, електронне обговорення можна доповнити звичайним способом – спільними зустрічами (семінари, місцеві зустрічі тощо), а також соціальними медіа, такими як групи у Facebook.

Четвертий модуль передбачає впровадження вироблених ідей, оцінку й контроль за виконанням. Попередньо розроблені пропозиції оцінюються учасниками четвертого модуля та слугують основою для прийняття рішень.

Європейська комісія запровадила звіт DESI, в якому документується цифрова конкурентоспроможність держав-членів. Звіт містить як профілі країн, так і тематичні розділи. Щоб мати можливість оцінити розвиток електронного врядування, прозорості й відкритості в країнах ЄС, Європейська комісія цей індекс, що складається з різних показників. Індекс збирає дані про підключення, людські ресурси, використання Інтернету, цифрову інтеграцію та цифрові державні послуги. Звіт DESI за 2021 рік робить наступний висновок для Німеччини щодо цифрових державних послуг, які також включають електронні послуги охорони здоров'я на додаток до електронного уряду.

З точки зору цифрових державних послуг Німеччина посідає 24 місце серед країн ЄС і, таким чином, значно нижче середнього по ЄС. Доступ до інтернету в країні доступний практично кожному. Однак онлайн-взаємодія між владою та громадянами є малою. Лише 43% користувачів інтернету в Німеччині також користуються послугами електронного уряду (порівняно з середнім показником по ЄС 64%), щоправда цей показник щороку (з 2017 р.) зростає. У сфері електронної охорони здоров'я лише 7% німців користуються послугами. пропозиції лікування та догляду в інтернеті. 39% лікарів загальної

практики виписують електронні рецепти, а 56% діляться між собою медичною інформацією [45].

Закон про онлайн-доступ набув чинності в 2017 році і мав бути впроваджений до 2022 року. У майбутньому адміністративні послуги також будуть пропонуватися в електронному вигляді через адміністративні портали федерального уряду, земельних урядів і муніципалітетів, які будуть брати участь у мережі порталів. Протягом останніх двох років основна увага була зосереджена на розробці та подальшому розвитку програм оцифрування на федеральному рівні, мережі порталів, єдиного цифрового шлюзу та федерального управління інформацією (FIM). Проте, наразі не завершено формування єдиного portalу. Федеральний уряд та земельні уряди не достатньо співпрацюють між собою. Частина земельних урядів намагається впроваджувати власні цифрові розробки в галузі електронного врядування. Часто вони стають конкуренцією для того, що пропонує федеральний уряд. Відповідно, державні програми з впровадження електронного врядування у ФРН не завершені.

Зазначимо, що ц ФРН не набули широкого поширення новітні форми участі громадян. Фактично ми можемо говорити про закріплення в політичній системі країни традиційних форм участі. Однією з таких форм є громадські збори. Це досить поширена форма участі в Німеччині. Особливо коли мова йде про невеликі громади. Проте, вона не може ефективно працювати у великих містах.

Німецька правова система, як форму прямої демократії, пропонує референдуми. Зазначимо, що загальнонаціональні референдуми можуть проводитися лише щодо змін Конституції. Проте, референдуми на рівні федеральних земель чи громад можуть проводитися й щодо вирішення інших питань. Через федеративний устрій країни, правила проведення референдумів різняться. Проте, фахівці сходяться на думці, що процедура їх проведення є дуже складною. Саме тому ця форма участі громадян не набула такого поширення як, наприклад, в сусідній Швейцарії.

Інші форми участі, які популярні в США чи Британії, не набули поширення в Німеччині. Виняток складають консультативні ради. Вони створюються й працюють при представницьких органах громад, федеральних земель й на федеральному рівні. Найпопулярнішими є консультаційні ради, що представляють інтереси людей похилого віку, осіб з особливими потребами та іноземців. Такі ради обираються голосуванням, але вони мають лише дорадчий голос. Як правило, робота цих органів, відбувається регулярно.

У ФРН наразі не створено системи електронного врядування. Урядові програми затверджені у попередні роки не були виконані. Більшість органів публічної влади стикаються із низкою проблем у своїй діяльності. Законодавча база дозволяє повністю зробити діяльність органів публічної влади прозорою та відкритою. Проте, система електронного врядування далека від втілення.

Звіти Європейської комісії вказують, що ФРН має один із найнижчих показників діджиталізації. Федеральний уряд не спромігся створити єдину систему електронного врядування. Створення великої кількості органів, що повинні відповідати за електронне врядування не дало позитивного ефекту. Наразі заходи, що повинні були бути втілені до 2022 р. не виконані. Федеральні землі створюють власні портали з відкритими даними.

Розвиток цифрових технологій переважно не призвів до створення нових форм участі громадян. Здебільшого пропозиції запізнюються. Відповідно спостерігається зростання абсентеїзму.

На місцевому рівні, багато громад не мають достатньо людських та фінансових ресурсів для впровадження електронного врядування. У 2022 р. у ФРН впроваджувався проект, запозичений в Австрії, залучення мешканців громад до активної участі у місцевому житті завдяки мобільним додаткам та платформам. Щоправда, такі проекти не охоплюють усю Німеччину.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, поняття громадянського суспільства була введено Г.В.Ф. Гегелем для позначення організованої групи громадян, що намагаються досягти своїх цілей. Проте, він не протиставляв громадянське суспільство та державу. Навпаки, в нього громадянське суспільство підпорядковане інтересам держави. Сучасне розуміння громадянського суспільства кардинально відрізняється. Тому сучасні дослідники вважають доцільним говорити про витоки цього поняття з творчості М.Т.Ціцерона, Т.Гоббса й Дж.Локка. Саме їх розуміння громадянського суспільства як об'єднання громадян, що передувало державі й конституювало її, лягає в канву сучасних тенденцій. Сучасне розуміння громадянського суспільства пов'язане із його ототожненням з громадськими організаціями. В демократичній теорії, вони є інституційною, організованою силою громадянського суспільства, що може взаємодіяти з органами публічної влади, наглядати за діями держави, ефективно відстоювати інтереси громадянського суспільства.

В рамках сучасної теорії нового публічного управління було визначено принципи якими повинні керуватися органи публічної влади. В сучасному світі відбулися величезні зміни як в суспільній свідомості населення так й технічному розвитку, що зумовлює й зміну підходів до публічного управління. Насамперед, мова йде про те, що демократизація, зростання середнього класу, формування й зміцнення громадянського суспільства призвели до зміни уявлення людей про принципи за завдання публічного управління, а, отже, й публічних органів влади.

Публічне управління стало розглядатися як процес який має на меті ефективно управління суспільством на основі мінімізації витрат та максимізації вигоди. Складовим цього процесу є контроль громадськості за витратами, що відбуваються в процесі управління. Змінилося й розуміння органів публічної влади. Раніше вони сприймалися як органи державної влади, що організують управління певною територією, представляють державу, відстоюють загальнодержавні інтереси. Тепер органи публічної влади



розглядаються як учасники процесу управління, які діють в інтересах громадян та в партнерстві з ними. Громадянське суспільство перетворилося на рівноправного учасника процесу управління. Публічна влада повинна залучати громадськість на усіх етапах до процесу підготовки, обговорення, прийняття й впровадження рішень. Також контролюють процес впровадження рішень на усіх етапах.

В межах теорії нового державного управління були сформульовані принципи, якими мусять керуватися органи публічної влади у своїй діяльності. Насамперед, мова йде про принцип прозорості. Він розуміється як створення такої системи управління, прийняття рішень, коли зацікавлена громадськість на усіх етапах залучається до процесів вироблення й впровадження рішень. Отримуючи не лише контролюючі чи наглядові функції, але й поділяючи з органами публічної влади відповідальність за вироблення рішень.

Важливим є також залучення громадянського суспільства до процесу управління, проведення постійних консультацій з ним. Це дозволяє забезпечити легітимність органів публічної влади, підвищити рівень довіри до них.

Принцип відкритості розуміється як надання, оприлюднення органами публічної влади всієї повноти інформації щодо політичних, економічних, соціальних, демографічних, соціальних, культурних показників розвитку суспільства. Надання усієї повноти інформації про структуру органів публічної влади їх стратегічні та поточні завдання, пріоритети діяльності. Інформування органами публічної влади, на усіх етапах, громадськості щодо актуальних проблем чи питань, які цікавлять громадськість.

Визначено, що відкрита та прозора влада є важливим чинником для формування і реалізації ефективної публічної політики, спроможної створити реальний громадянський контроль, зміцнити довіру громадян до влади, забезпечити права людини та громадянина.

Сьогодні концепція відкритого урядування впроваджується в управління державою в усіх країнах світу, які працюють над поглибленням демократизації державного управління.

Аналіз нормативно-правової бази дозволяє зробити висновок, що принципи прозорості й відкритості в діяльності органів публічної влади були закріплені під тиском громадянського суспільства. Перший закон був декларативний й на практиці не працював, бо залишав багато можливостей для відмови у забезпеченні доступу до публічної інформації. Лише тиск громадянського суспільства на рівні федеральних земель змінив ситуацію. Залучення громадських організацій до написання нового закону в Гамбурзі, та його успішна імплементація дали можливість іншим федеральним землям також запровадити нові закони, що робили діяльність органів публічної влади прозорішими й відкритішими. Загадані принципи уведені в законодавче поле, вони згадані в різних законах. Величезною проблемою ФРН залишається те, що нормативно-правова база різних федеральних земель є різною. Відповідно, правила взаємодії між громадянським суспільством та органами публічної влади, також, різними.

Основними напрямками вдосконалення німецького законодавства мають стати створення системності. Тобто принцип, згадані в законах, повинні бути проаналізовані та отримати офіційне визначення. Також потрібно уніфікувати норми, щоб ситуація в різних федеральних землях не різнилася так сильно. Варто систематизувати принципи діяльності публічної влади та виокремити їх в окремий нормативно-правовий документ.

Практичні механізми взаємодії між органами публічної влади та громадянським суспільством здебільшого передбачають традиційні форми участі – вибори. Використання інших механізмів ускладнене. Наприклад, референдум можна провести на рівні федеральних земель. Проте, правила їх організації дуже різняться. Інший статус мають місцеві референдуми. Їх рішення є обов'язковими до виконання й не потребують додаткового затвердження органами публічної влади. Відповідно, процедура проведення місцевих референдумів є детально прописана в законодавстві, але різняться

залежно від федеральної землі. Рішення місцевого референдуму може бути скасовано лише іншим референдумом або місцевою радою, залежно від нормативно-правової бази.

Громадські збори найпоширеніша форма взаємодії між громадянським суспільством та органами публічної влади. Проте, їх рішення мають рекомендаційний характер. Найбільшою проблемою громадських слухань, є те, що вони здебільшого проводяться на місцевому рівні. Натомість механізмів взаємодії на рівні федеральних земель є значно менше. Переважно вони зводяться до діяльності консультативних рад. Таким чином, можемо зробити висновок, що в Німеччині існує досить обмежений набір, що забезпечує співпрацю між громадянським суспільством та органами публічної влади, особливо на вищих рівнях.

В Україні існують механізми забезпечення прозорості діяльності органів публічної влади й забезпечення дотримання принципів прозорості й відкритості. Мова йде як про електронні так й про традиційні механізми та інструменти. Одним з головних таких інструментів є розвиток інформаційних технологій та обов'язкове висвітлення своєї діяльності органами публічної влади через засоби Інтернет.

Запровадження електронного врядування для досягнення більшої прозорості й відкритості та залучення громадянського суспільства до співпраці, почалися в Німеччині на початку 2000-х років. Проте, великого впливу ці спроби не мали. Органи влади продовжували тенденцію до закритості в своїй діяльності. Урядові програми із запровадження електронного врядування, відкритого уряду також не були виконані. Проблемою стало те, що у ФРН кожна федеральна земля має право мати власну політику. Відтак, кожна федеральна земля створювала власну платформу із відкритими даними. Наслідком стало те, що єдиної системи в Німеччині так й не було створено.

Намагання уряду інтенсифікувати процес створення єдиною платформи із даними у 2014-2021 рр. не дали бажаного ефекту. Справа у тому, що не усі федеральні землі приєдналися до урядової ініціативи, а деякі намагаються

втілювати альтернативні проекти. Тому рівень запровадження електронного врядування у ФРН є одним із найнижчих у Європейському Союзі.

Розвиток цифрових технологій не призвів до створення нових форм участі. Як правило, політична система намагається зберегти та законсервувати традиційні форми участі. Загалом в Німеччині активно запроваджуються пілотні проекти, що передбачають створення цифрових форм залучення громадянського суспільства до співпраці з органами публічної влади. Проте, вони не набули поширення по усій країні. На рівні місцевих громад в країні адаптується досвід Австрії із залучення громадян до участі в місцевих справах завдяки інтерактивній платформі Bürgercockpit. Вона дає можливість за допомогою додатків та соціальних медіа брати участь в обговоренні та вирішенні місцевих проблем.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Біла книга урядування ЄС. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE\\_BOOK\\_UKR\\_REV.pdf](http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf).
2. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданського [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://grachev62.narod.ru/hobbes/content.htm>.
3. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України. К., 2008. 142 с.
4. Денисенко В. “Відкрите суспільство” К.Поппера як модель соціально-політичного розвитку європейського суспільства [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/17760/1.pdf>
5. Івченко О.Г. Демократія – поворот до людини і людяності в громадських стосунках [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2011\\_45/Gileya45/P17\\_doc.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_45/Gileya45/P17_doc.pdf)
6. Івченко О.Г. Громадянське суспільство в історико-філософському і сучасному політичному дискурсі [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2010\\_32/Gileya32/P1\\_doc.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_32/Gileya32/P1_doc.pdf)
7. Карась А.Ф. Філософія громадянського суспільства як інтерпритація: автореферат дис. на здобуття наук. ступеня доктора філос. наук: спец. 090003. Львів, 2005. 42 с.
8. Колодій А.Ф. Основи демократії. Львів: «Астролябія», 2009. 832 с.
9. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція): Конвенція, Міжнародний документ від 10.12.1948. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_015)
10. Кошова О. В. Транспарентність сучасної судової влади [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbu/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S](http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S)

21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\_meta&C21COM=S&2  
\_S21P03=FILA=&2\_S21STR=Fmpp\_2015\_1-2\_20

11. Локк Дж. Два трактата о правлении [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://grachev62.narod.ru/lock/content.html>.
12. Наливайко Л. Поняття та ознаки транспарентності в контексті євроінтеграції // Наливайко Л., Романов М. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.jurnaluljuridic.md/index.php/main/article/view/1558>
13. Нерсесянц В. История политических и правовых учений. Москва: НОРМА-ИНФРА, 1998, С. 383-388.
14. Основи демократії. Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / Авторський колектив М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарчук. К.: «Ай – Бі» 2002, 684 с.
15. Побережник Г. Громадянське суспільство та політична культура [електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/13069>
16. Попер Карл / Відкрите суспільство та його вороги. Т.1 / Перекл. з англ. О. Коваленка. К. Основи, 1994, 494 с.
17. Причепія Є. Класична політична думка. Редакція Євгена Причепіна. Київ: ВК ТОВ «Тандем», 2002, С. 227 – 241.
18. Проценко О. Демократія. Антологія. Упорядник Олег Проценко. Київ: «Смолоскип», 2005, 1108 с.;
19. Рассел Б. Історія західної філософії. Київ: «ОСНОВИ», 1995, 756 с.
20. Рябов С. До проблеми визначення поняття «Громадянське суспільство» [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/9146/Ryabov\\_Do\\_prob lemy\\_vyznachennya.pdf](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/9146/Ryabov_Do_prob lemy_vyznachennya.pdf)
21. Рябов С. Міркування про громадянське суспільство в контексті приватного й державного [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6743/Ryabov\\_Mirkuva nnya\\_pro\\_hromadyans%27ke\\_suspil%27stvo.pdf](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6743/Ryabov_Mirkuva nnya_pro_hromadyans%27ke_suspil%27stvo.pdf)

22. Селігман А.Б. Ідея громадянського суспільства / Пер. з англ. О.Камінського. К.: Видавничий дім Дмитра Бурого, 2005, 248 с.
23. Теречук Г. Зарубіжна практика забезпечення принципу прозорості в діяльності публічної адміністрації [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/36297/1/%D0%A2%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%89%D1%83%D0%BA.pdf>
24. Ткач І.В. Принципи прозорості та відкритості як невід'ємна складова публічного управління: теоретичний аспект. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*, 2016, № 12 (22), Т. 1, С.25-32.
25. Утченко С.Л. Политико-философские трактаты Цицерона [електронни ресурс]. Режим доступу :<http://grachev62.narod.ru/ciceron/Utchenko.html>
26. Цицерон М.Т. О государстве. Книга 1. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://grachev62.narod.ru/ciceron/Gosud\\_1.html](http://grachev62.narod.ru/ciceron/Gosud_1.html)
27. Anheier H. K. Accountability und Transparenz des Dritten Sektors in Deutschland: Ein Paradox? / Anheier H. K., Beller A., Haß R. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/fjsb-2011-0311/html>
28. Atzmanstorfer K. Digitale bürgerbeteiligung für kommunen / Atzmanstorfer K., Kerschbaumer M. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://www.hss.de/download/publications/AMZ\\_108\\_Digitalisierung\\_10.pdf](https://www.hss.de/download/publications/AMZ_108_Digitalisierung_10.pdf)
29. August V. Theorie und Praxis der Transparenz. Eine Zwischenbilanz. *Berliner Blätter*, 2018, № 21(76), S. 129-156.
30. Ausländer- und Integrationsbeirat (AIB) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://erlangen.de/themenseite/mitgestalten/politik-mitgestalten/aib>
31. Auswertung der Beteiligungsphase bei der Erstellung eines zivilgesellschaftlichen Gesetzentwurfes für ein Bundestransparenzgesetz [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://transparenzgesetz.de/auswertung-beteiligungsphase.pdf>
32. BayernID [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://bayernid.freistaat.bayern/de/bayern/freistaat/impresum>

33. Beirat für Menschen mit Behinderung [Elektronischer ресурс]. Режим доступа:  
<https://www.moers.de/rathaus-politik/rat-und-ausschuesse/beirat-fuer-menschen-mit-behinderung>
34. Beirat für Menschen mit Behinderung [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: <https://www.kreis-oh.de/Soziales-Familie-Gesundheit/Menschen-mit-Behinderung>
35. Beirat für Menschen mit Behinderung [Elektronischer ресурс]. Режим доступа:  
<https://www.lebenshilfe-bw.de/beiraete/info-ueber-den-beirat-fuer-menschen-mit-behinderung/>
36. Beirat für Migration und Integration [Elektronischer ресурс]. Режим доступа:  
<https://mainz.de/verwaltung-und-politik/beiraete-beauftragte/beirat-fuer-migration-und-integration.php>
37. Beirat für Migration [Elektronischer ресурс]. Режим доступа:  
<https://www.agah-hessen.de/wahl2021/infos-fuer-waehlerinnen/was-ist-der-auslaenderbeirat/#:~:text=Die%20Ausl%C3%A4nderbeir%C3%A4te%20machen%20die%20Kommunalpolitiker%20in%20den%20Parlamenten,in%20den%20Parteien%20und%20kommunalen%20Parlamenten%20aktiv%20sind>
38. Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften [Elektronischer ресурс]. Режим доступа:  
<https://dserver.bundestag.de/btd/19/103/1910310.pdf>
39. Bowles N. Transparency in Politics and the Media: Accountability and Open Government (Reuters Institute for the Study of Journalism) / Bowles N., Hamilton J. T., Levy D. A. L. 233 p.
40. Bröhmer J. Transparenz als Verfassungsprinzip: Grundgesetz und Europäische Union [Elektronischer ресурс]. Режим доступа:  
[https://books.google.de/books?hl=uk&lr=&id=LCV\\_xh1lfQ0C&oi=fnd&pg=PA43&dq=transparenz+begriff&ots=2tR91yPSEp&sig=h0Nc2gQ7SMOGKQJ](https://books.google.de/books?hl=uk&lr=&id=LCV_xh1lfQ0C&oi=fnd&pg=PA43&dq=transparenz+begriff&ots=2tR91yPSEp&sig=h0Nc2gQ7SMOGKQJ)



MWB\_Vp4ACFiI&redir\_esc=y#v=onepage&q=transparenz%20begriff&f=false.  
e. C.

41. Büchner H. Rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: [https://www.hss.de/download/publications/Kommunalpolitischer\\_Leitfaden\\_Selbstverwaltung\\_BD1.pdf](https://www.hss.de/download/publications/Kommunalpolitischer_Leitfaden_Selbstverwaltung_BD1.pdf)
42. Budäus D. Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland — Mehr Transparenz, Effektivität und Effizienz in Politik und Verwaltungen durch ein einheitliches doppisches Haushalts- und Rechnungswesen. *Journal for Public and Nonprofit Services* 2009, № 32, P. 282-318
43. BundOnline 2005 [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: [https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Bestellservice/fehlt\\_zweites\\_pdf\\_bundOnline\\_2005\\_umsetzungsplan\\_f%C3%BCr\\_die\\_egovernment.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Bestellservice/fehlt_zweites_pdf_bundOnline_2005_umsetzungsplan_f%C3%BCr_die_egovernment.pdf?__blob=publicationFile&v=1)
44. Denhardt R.B. The New Public Service: Serving Rather than Steering / Denhardt R.B., Denhardt J.V.. *Public Administration Review*. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/977437?seq=1>
45. Die FITKO (Föderale IT-Kooperation) [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: <https://www.fitko.de/ueber-uns>
46. Digitale Agenda 2014-2017 [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/digitale-agenda.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/digitale-agenda.pdf?__blob=publicationFile&v=3)
47. Digitale Verwaltung 2020 [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/regierungsprogramm-digitale-verwaltung-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/regierungsprogramm-digitale-verwaltung-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4)
48. Edmunds A. The problem of information overload in business organisations: a review of the literature / Edmunds A., Morris A. *International Journal of Information Management*, 2010, № 20/1, P. 17-28.

49. E-Government in Deutschland Aktueller Stand auf Bundes- und Landesebene [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: <https://www.bundestag.de/resource/blob/655082/32a17c3834d5c5c5d6f5a7232f0491c0/WD-3-134-19-pdf-data.pdf>
50. E-Government – Vision [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: [https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/1070448\\_programm\\_e\\_government\\_2\\_0.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/1070448_programm_e_government_2_0.pdf?__blob=publicationFile&v=2)
51. Etzioni, A. Is Transparency the best disinfectant? [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: <https://www.sowi.hu-berlin.de/de/lehrbereiche/allgemeine-soziologie/team/vincent-august/doc/vincent-august-geb-rzepka-2018-theorie-und-praxis-der-transparenz-berliner-blaetter.pdf>
52. Ferlie E. The New Public Management and Public Management Studies. [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190224851.013.129>
53. Fischer C. Digitale Transparenz / Fischer C., Kraus S. [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: [https://www.researchgate.net/publication/340015966\\_Digitale\\_Transparenz](https://www.researchgate.net/publication/340015966_Digitale_Transparenz)
54. Fischer R. A. Kann die Verwaltung transparent handeln? [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-2-89>
55. Gadinger F. Transparenz/Intransparenz. Zur Ambivalenz einer neuen Leitunterscheidung demokratischen Regierens / Gadinger F., Yildiz T. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2016, № 26/2, P. 199-209.
56. Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz - EGovG) [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: [https://www.gesetze-im-internet.de/egovg/\\_12a.html](https://www.gesetze-im-internet.de/egovg/_12a.html)
57. Gesetz für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: [https://www.gesetze-im-internet.de/dng/\\_4.html](https://www.gesetze-im-internet.de/dng/_4.html)
58. Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (VIVBVEG); Bekanntmachung der Neufassung [Elektronischer

- ресурс]. Режим доступа:  
[https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_text\\_anzeigen?v\\_id=2220041027082130082](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=2220041027082130082)
59. Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) [Электронный ресурс]. Режим доступа:  
<https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/IFG.pdf>
60. Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/>
61. GovData [Электронный ресурс]. Режим доступа:  
<https://www.govdata.de/web/guest/hilfe>
62. Grimmelikhuijsen S.G. The effect of transparency in trust in government: a cross-national comparative experiment / Grimmelikhuijsen S., Porumbescu G., Hong G., B., Im T. *Public Administration Review*, 2013, № 73(4), P. 575-586.
63. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.bundestag.de/gg>
64. Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://transparenz.hamburg.de/das-hmbtg/>
65. Herzberg J. Open Government – Versuch einer Begriffsbestimmung [Электронный ресурс]. Режим доступа:  
[https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag\\_herzberg\\_130412.pdf](https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_herzberg_130412.pdf)
66. Hjern B., Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organisation Studies*, 1981. Vol. 2, №. 3, P. 210- 253
67. Hollyer J. R. Transparency, Protest and Democratic Stability / Hollyer J. R., Rosendorff P. B., Vreeland J. R. [Электронный ресурс]. Режим доступа:  
<https://s18798.pcdn.co/faculty-rosendorff/wp-content/uploads/sites/1510/2018/02/DemStabilityFinal.pdf>
68. Hood, C. A public management for all seasons? *Public Administration*, 1991, 69(1), P. 3–19.
69. Hood Ch., Heald D. Transparency in historical perspective. *Transparency: The Key to Better Governance*. Oxford, 2006. P. 3-23.

70. Hübner, Christine von. Über das Verhältnis von Transparenz und Vertrauen in der Politik [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: <https://dpart.org/de/transparency-and-trust/>
71. Landestransparenzgesetz (Reinland Pfalz) [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: <http://transparenzgesetz.rlp.de/transparenzrlp/de/home/file/fileId/112.pdf>
72. Lang S. NGOs, Civil Society, and the Public Sphere [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: <https://books.google.de/books?id=ElohAwAAQBAJ&hl=uk>
73. Lucke Jörn von. Transparenz 2.0 – Transparenz durch E-Government [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: [https://www.researchgate.net/publication/251136376\\_Transparenz\\_20\\_-\\_Transparenz\\_durch\\_E-Government](https://www.researchgate.net/publication/251136376_Transparenz_20_-_Transparenz_durch_E-Government)
74. Mathiasen D. The New Public Management and its Critics. *Paper presented at the Conference on The New Public Management in International Perspective*, St. Gallen, Switzerland, 1996, P.11-13.
75. McKinney Jerome B., Public Administration: Balancing Power and Accountability. 2nd Ed. Praeger Publishing, Westport, 2009. 254 p.
76. Milward H. B., Provan K. How Networks Are Governed. In C. Heinrich and L. Lynn, eds. *Governance and Performance: Models, Methods and Results*. Washington, DC: Georgetown University Press. 2000. 356 p.
77. Naurin D. Transparency, Publicity, Accountability – The missing links, Curie M. [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: [https://www.researchgate.net/publication/241754404\\_Transparency\\_Publicity\\_Accountability\\_-\\_The\\_missing\\_links/link/5c29dd9e299bf12be3a35e1f/download](https://www.researchgate.net/publication/241754404_Transparency_Publicity_Accountability_-_The_missing_links/link/5c29dd9e299bf12be3a35e1f/download)
78. Nicola F. The paradox of transparency: the politics of regulatory cooperation in the ttip negotiation [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: <http://www.sidiblog.org/2015/02/04/the-paradox-of-transparency-the-politics-of-regulatory-cooperation-in-the-ttip-negotiation/>
79. Niskanen W. A. Bureaucrats and politicians. – Режим доступа: <https://books.google.it/books?id=dOYe1ld9F1QC>.

80. Ostrom, V. The Intellectual Crisis in American Public Administration. CITY: University of Alabama Press 1973. 324 p.
81. Produkte des IT-Planungsrats [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: <https://www.it-planungsrat.de/produkte-standards/produkte>
82. Redelfs M. Informationsfreiheit: Deutschland als verspätete Nation Warum die Bundesrepublik sich schwer tut mit dem Abschied vom „Amtsgeheimnis“ [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: <https://netzwerkrecherche.org/files/ifg-deutschland-als-verspaetete-nation.pdf>
83. Richter P. Es werde Licht! Und es ward Licht? – Zur Wirkung von Transparenz auf die Legitimität öffentlicher Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift, 2017, № 58/2, P. 234-257
84. Rölle D. Agile Verwaltung [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: [https://www.researchgate.net/publication/338907277\\_Agile\\_Verwaltung](https://www.researchgate.net/publication/338907277_Agile_Verwaltung)
85. Rölle D. Mitarbeitermotivation in der öffentlichen Verwaltung. [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: [https://www.researchgate.net/publication/352237424\\_Mitarbeitermotivation\\_in\\_der\\_offentlichen\\_Verwaltung](https://www.researchgate.net/publication/352237424_Mitarbeitermotivation_in_der_offentlichen_Verwaltung)
86. Rölle D. Schalterdistanz oder bürokratische Kompetenz? – Responsivität der öffentlichen Verwaltung in Deutschland [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: [https://www.researchgate.net/publication/314919003\\_Schalterdistanz\\_oder\\_buerokratische\\_Kompetenz\\_-\\_Responsivitat\\_der\\_offentlichen\\_Verwaltung\\_in\\_Deutschland](https://www.researchgate.net/publication/314919003_Schalterdistanz_oder_buerokratische_Kompetenz_-_Responsivitat_der_offentlichen_Verwaltung_in_Deutschland)
87. Rzepka V. Die Ordnung der Transparenz [Elektronischer ресурс]. Режим доступа: [https://books.google.de/books?hl=uk&lr=&id=jrFrVT5hNSwC&oi=fnd&pg=PA7&dq=transparenz+begriff&ots=InBqBmUGQ5&sig=yEXkUu6wLL00ReJoJTqEooBIJ7Q&redir\\_esc=y#v=onepage&q=transparenz%20begriff&f=false](https://books.google.de/books?hl=uk&lr=&id=jrFrVT5hNSwC&oi=fnd&pg=PA7&dq=transparenz+begriff&ots=InBqBmUGQ5&sig=yEXkUu6wLL00ReJoJTqEooBIJ7Q&redir_esc=y#v=onepage&q=transparenz%20begriff&f=false)
88. Samuelson, P. A. The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), P. 387–389

89. Seniorenbeirat der Landeshauptstadt Erfurt [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.erfurt.de/ef/de/leben/fuer/senioren/108768.html>
90. Seniorenbeirat der Stadt Apolda [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.apolda.de/leben-wohnen/leben-in-apolda/senioren>
91. Shafritz, J.M., Hyde. A.C. *Classics of Public Administration*. Wadsworth: Boston, 2007, 357 p.
92. Steffani W. *Parlamentarische Demokratie — Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation* [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-663-14350-5\\_2](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-663-14350-5_2)
93. Stephan A., Schröter J. E., Stehr · N. *Transparenz Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-531-92466-3>
94. Stoker G. *Governanceas Theory: Five Propositions*. *International Social Science Journal*, 1998.Vol. 50, No. 1, P. 17-28
95. Strathern M. *The Tyranny of Transparency*. In: *British Educational Research Journal*, 2000, 26/3, P. 309-321.
96. Strathern M. *The Tyranny of Transparency*. *British Educational Research Journal* Vol. 26, № 3 (Jun., 2000), P. 309-321
97. Terry L. “Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. *PublicAdministrationReview*, 1998, Vol. 58, №. 3, P. 194-200
98. Tiebout C. M. *Theory of Local Expenditures*. *JournalofPoliticalEconomy*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://doi.org/10.1086/257839>.
99. *Town hall meeting* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.bipar.de/town-hall-meeting/>
100. *Transparenz in Politik und Verwaltung* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.piratenbrandenburg.de/politik/wahlprogramm/transparenz-in-politik-und-verwaltung/>

101. UNEconomicand Social Council.  
Committee of Expertson Public Administration.  
Definition of basic concepts and terminologies In governance and public admini-  
stration. [Электронный ресурс]. Режим доступа:  
<https://www.un.org/ecosoc/en/home>
102. Vignieri V. Old Public Administration, New Public Management and Public  
Governance: shifts in dominant modes of Public Administration [Электронный  
ресурс]. Режим доступа: <https://www.vincenzovignieri.com/old-public-administration-new-public-management-and-public-governance-shifts-in-dominant-modes-of-public-administration/>
103. Williamson O. E. Transaction-CostEconomics: The Governance of Contractual  
Relations. *The Journal of Law and Economics*. [Электронный ресурс].  
Режим доступа: <https://doi.org/10.1086/466942>.