ЕВОЛЮЦІЯ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ВІД ФОРМАЛЬНОЇ ПРОЗОРОСТІ ДО ПРОАКТИВНОГО УРЯДУВАННЯ

КАЙДА Наталія Ярославівна - докторка юридичних наук, адвокат, членкиня комітету з трудового права Національної асоціації адвокатів України, доцент Державного закладу вищої освіти «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України

ORCID: 0000-0003-1373-7936

УДК 342.9

DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.3.43

У статті здійснено концептуальний аналіз еволюції принципу відкритості в публічному управлінні — від традиційної моделі формальної прозорості до проактивного урядування, заснованого на участі, творенні політик та інституційній довірі. Визначено ключові теоретико-методологічні засади відкритості як управлінської, правової та комунікаційної категорії. Розкрито обмеження формалізованої відкритості, пов'язані з імітаційними практиками та бюрократичним «звітним шумом». Обґрунтовано необхідність переходу до нової моделі відкритості, що базується на цифровій взаємодії, інструментах партисипації та практиках співуправління. На основі кейс-аналізу українського досвіду проаналізовано досягнення та суперечності впровадження відкритого врядування. Сформульовано практичні рекомендації для публічних службовців щодо переосмислення відкритості як смислової категорії публічного адміністрування.

Ключові слова: відкритість, прозорість, публічне управління, good governance, проактивне урядування, електронна демократія, партисипація, довіра, публічна політика, відкриті дані

Постановка проблеми

Принцип відкритості проголошується фундаментальною цінністю демократичного врядування в сучасній системі публічного управління, що передбачений як міжнародними стандартами (зокрема, Open Government Partnership, OECD), так і національними нормативно-правовими актами. Однак, його реалізація на практиці часто зводиться до формального забезпечення доступу до інформації, що не супроводжується реальним залученням громадськості до управлінських процесів. Це створює ситуацію, коли відкритість декларується, а не реалізується в субстанційній формі — як інструмент посилення публічної довіри, спільного прийняття рішень і підзвітності.

Формалізована прозорість часто трансформується в імітаційну практику, що не сприяє підвищенню ефективності врядування, а навпаки — поглиблює розрив між державою та громадянами. Водночас нові виклики, пов'язані з війною, цифровізацією та зростанням суспільних очікувань, актуалізують потребу у переході до якісно нового етапу — проактивного урядування, в основі якого лежить не лише інформування, а й цілеспрямоване залучення громадян до формування, реалізації та оцінки державної політики. У цьому контексті необхідним є концептуальний перегляд самого змісту принципу відкритості, його практичних проявів та управлінських наслідків.

Таким чином, проблема полягає в теоретичній і прикладній невизначеності розуміння відкритості: чи зводиться вона до механістичного інформування, чи є формою взаємодії з громадянами, яка змінює саму логіку публічного адміністрування. Потребує осмислення також межа між

прозорістю як обов'язком та відкритістю як інституціоналізованою довірою.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Питання відкритості в публічному управлінні активно досліджується в межах адміністративного і конституційного права, також, в рамках управлінських наук, політології та соціології. Теоретичні основи принципу відкритості закладені й у працях зарубіжних дослідників: M. Bovens (accountability in public administration), H. Heald (varieties of transparency), C. Hood (transparency as a core value), J. Habermas (public sphere), які розглядають відкритість не лише як інструмент контролю, а й як умову легітимності та взаємодії між владою і суспільством. У межах концепції «good governance» відкритість визнається однією з базових характеристик ефективного управління.

В українському академічному дискурсі увага зосереджена переважно на процедурних аспектах прозорості — доступі до публічної інформації, електронному врядуванні, відкритих даних. Значний внесок у розвиток теми зробили І. Надольний, Т. Мельник, І. Кравченко, М. Савченко, І. Грицяк. Їхні дослідження охоплюють впровадження цифрових інструментів відкритості, практики електронної участі та роль прозорості в побудові довіри до публічної влади.

Однак концептуальний перехід від формальної прозорості до проактивного урядування, орієнтованого на двосторонню комунікацію та співтворення політик, поки що недостатньо розроблений. Залишається відкритим питання про ризики імітаційної відкритості, коли звітність є формальною, а вплив громадськості — мінімальним. Це потребує додаткового наукового осмислення в контексті сучасних викликів.

Постановка завдання

Метою дослідження є з'ясування еволюції принципу відкритості в публічному управлінні — від формальної прозорості до проактивного урядування, із визначенням концептуальних змін у розумінні відкритості, особливостей її реалізації в управлінській практиці та потенціалу для посилення взаємодії між державою і суспільством.

Виклад основного матеріалу

Поняття відкритості в публічному управлінні має міждисциплінарне походження та пройшло складну еволюцію — від нормативної вимоги до ключової складової філософії врядування. У класичному розумінні відкритість сприймається як доступ до інформації про діяльність органів влади, що забезпечує можливість суспільного контролю, зменшення зловживань і підвищення довіри. Проте сучасні підходи розширюють це поняття, акцентуючи не лише на інформаційній прозорості, а й на участі, кооперації, відповідальності та двосторонній комунікації між владою і громадськістю.

На методологічному рівні відкритість розглядається крізь призму таких ключових концепцій, як good governance, open government і public value governance. У межах підходу «доброго врядування», відкритість визначається як один із фундаментальних принципів поряд із законністю, ефективністю, підзвітністю, інклюзивністю. Вона функціонує не лише як інструмент забезпечення легітимності публічної влади, але і як умова формування стійких управлінських рішень. Концепція open government трактує відкритість як системну політику, що охоплює відкриті дані, прозорість процедур, електронну участь, доступ до прийняття рішень. Водночас у рамках парадигми публічної цінності (public value), запропонованої M. Moore, відкритість постає не як пасивна передача інформації, а як основа співвиробництва політик та підвищення якості державного сервісу через залучення громадян як співтворців цінностей.

В українському контексті відкритість у публічному управлінні набуває нормативного закріплення через Закон України «Про доступ до публічної інформації» (2011), Закон України «Про основи державної антикорупційної політики на 2021–

2025 роки» (із подальшими програмами), Закон України «Про публічні закупівлі», а також через положення Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні». Важливим кроком є впровадження Національної стратегії розвитку відкритого врядування в Україні (Open Government Partnership), що передбачає прозорість, підзвітність та залучення громадськості до процесів прийняття рішень.

Проте варто зазначити, що в управлінській практиці переважає інформативно-декларативна модель, де відкритість обмежується публікацією звітів і статистики без належної інтеграції громадян у процеси прийняття рішень. Це суперечить сучасним тенденціям, які вимагають переходу до інтерактивної, проактивної моделі відкритості, орієнтованої на постійний діалог, зворотній зв'язок та горизонтальні зв'язки між владою і суспільством.

У публічному управлінні формальна прозорість традиційно розглядається як мінімальний стандарт відкритості, що передбачає обов'язкову звітність, публікацію інформації про діяльність органів влади та забезпечення доступу до публічних даних. Вона реалізується через нормативні акти, які зобов'язують державні інституції оприлюднювати фінансові звіти, плани, протоколи засідань, статистику, закупівлі тощо. Такий підхід має важливе значення для підвищення рівня прозорості і забезпечення базового суспільного контролю.

Проте формальна прозорість має низку суттєвих обмежень. По-перше, її реалізація часто зводиться до формального виконання процедур — публікуються великі обсяги інформації, але ця інформація носить переважно декларативний характер і не супроводжується поясненнями, контекстом або комунікацією з громадянами. По-друге, такий підхід породжує явище, яке можна визначити як «бюрократичний звітний шум» — надмірне накопичення документів і даних, яке ускладнює їх сприйняття і аналіз суспільством, створюючи ілюзію прозорості без реального впливу. Цей феномен часто використовується як інструмент відвернення уваги громадськості від важливих, але непопулярних рішень.

Наслідком є ризики імітаційної відкритості, коли органи публічної влади виконують вимоги до прозорості суто формально, не змінюючи сутності управлінських практик і не впроваджуючи механізмів справжньої підзвітності. Така декларативність відкритості може навіть посилювати недовіру, оскільки громадяни усвідомлюють, що формальний характер інформації не сприяє реальному доступу до процесів прийняття рішень та їх контролю. В цьому контексті відкритість стає лише фасадом, що приховує закриті або неефективні управлінські практики.

Сучасна парадигма публічного управління вимагає переходу від інформативної прозорості до проактивної відкритості, яка передбачає не просто надання інформації постфактум, а створення умов для реального залучення громадян до прийняття рішень. Такий зсув у розумінні відкритості — від одностороннього інформування до партисипативного урядування — є маркером управлінської зрілості інституцій. Відкритість тут постає не як адміністративний обов'язок, а як інструмент творення політики та розбудови довіри на основі взаємодії.

Ключову роль у цьому відіграють цифрові інструменти, які дозволяють масштабувати участь, усувати бар'єри доступу, забезпечувати швидкий зворотний зв'язок і створювати нові формати взаємодії. Значного поширення в Україні та світі набувають інструменти партисипації, серед яких: бюджети участі, які дозволяють громадянам розпоряджатися частиною публічних коштів; crowdsourcing-платформи, що використовуються для збору ідей, ініціатив або моніторингу публічних послуг; інтерактивні карти, за допомогою яких мешканці позначають проблеми (наприклад, як у проєкті «Відкрите місто»). Ці практики є індикаторами переходу до відкритості нового рівня — коли громада визнається повноправним суб'єктом управлінських процесів, а не лише споживачем послуг чи об'єктом регулювання.

В Україні принцип відкритості формально інтегрований у низку політик та нормативних актів, однак його практична реалізація варіюється залежно від рівня влади, сектору та цифрової спроможності. Прикладами успішного впровадження проактивного урядування є: «Prozorro» — електронна система публічних закупівель, яка не лише забезпечує прозорість витрат, а й дозволяє громадськості відстежувати закупівлі в реальному часі та виявляти порушення; «Дія» — не просто цифровий сервіс, а інфраструктура нового типу взаємодії між громадянином і державою, яка включає опитування, сповіщення, доступ до соціальних функцій; «Відкрите місто» — платформа для збору сигналів від мешканців щодо міських проблем, яка сприяє горизонтальній комунікації між владою і громадами.

Однак попри позитивну динаміку, реалізація принципу відкритості залишається нерівномірною і фрагментарною. Значна частина органів місцевого самоврядування демонструє відкритість лише на рівні обов'язкового звітування, не впроваджуючи елементів співучасті. Більше того, у воєнний час зростає спокуса обмежити доступ до інформації «в інтересах безпеки», що не завжди супроводжується достатньою компенсацією у вигляді альтернативних форм комунікації. Це породжує напруження між безпекою та відкритістю, а також посилює ризик втрати довіри до інституцій.

Висновки

Принцип відкритості в публічному управлінні пройшов шлях від техніко-правової процедури інформування до стратегічної функції управлінської взаємодії. Формальна прозорість, хоч і була важливим етапом, вичерпує свій потенціал у сучасних умовах — особливо на тлі цифровізації, соціальних очікувань та викликів довіри. Сьогодні відкритість — це не лише публікація інформації, а й архітектура прийняття рішень, яка базується на діалозі, рівності, участі. Напрями подальших досліджень доцільно спрямувати на вивчення інституційної готовності до відкритості, поведінкових моделей публічних службовців у контексті проактивного урядування, а також балансів між прозорістю, ефективністю та безпекою у посткризовому управлінні.

Література

1. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

2. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 9. Ст. 89.

3. Про електронні комунікації : Закон України від 16 груд. 2020 р. № 1089-IX. Відомості Верховної Ради України. 2021. № 7. Ст. 48.

4. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 верес. 2017 р. № 649-р. Урядовий кур'єр. 2017. № 187.

5. Петренко Н. О., Машковська Л. О. Цифровізація державних адміністративних послуг в Україні: нормативно-правові аспекти. *Політичне життя*. 2020. № 2. С. 76–82. DOI: https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-3(75)-5

6. Пирожкова Ю. В., Ковтун М. С., Домріна М. К. Електронне врядування в Україні: інновації, виклики та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 88, ч. 3. С. 45–56. DOI: https://doi.org/10.35774/

7. Серьогін С. М. Публічна служба в умовах цифрової трансформації: завдання, функції та вектори розвитку. *Аспекти публічного управління*. 2022. Т. 10, № 3. С. 11–20. DOI: https://doi.org/10.15421/152215

8. Лебедюк В. М. Використання відкритих даних у публічній політиці в Україні. *Сучасні політичні візії*. 2024. № 2–3. С. 55–64. DOI: https://doi.org/10.32782/3083-5755/2024/2-3

Kaida Natalia,
Doctor of Juridical Sciences, lawyer, member of the labor law committee National Association of Lawyers of Ukraine, Associate Professor of the State Institution of Higher Education «University of Education Management» National Academy of Educational Sciences of Ukraine
ORCID: 0000-0003-1373-7936

THE EVOLUTION OF THE PRINCIPLE OF OPENNESS IN PUBLIC ADMINISTRATION: FROM FORMAL TRANSPARENCY TO PROACTIVE GOVERNANCE

The article provides a conceptual analysis of the evolution of the principle of openness in public administration - from the traditional model of formal transparency to proactive governance based on participation, policy co-creation and institutional trust. The key theoretical and methodological principles of openness as a managerial, legal and communication category are identified. The limitations of formalized openness associated with imitation practices and bureaucratic «reporting noise» are revealed. The need to transition to a new model of openness based on digital interaction, participation tools and co-management practices is substantiated. Based on a case analysis of Ukrainian experience, the achievements and contradictions of the implementation of open governance are analyzed. Practical recommendations for public administrators on rethinking openness as a semantic category of public administration are formulated.

Key words: openness, transparency, public administration, good governance, proactive governance, e-democracy, participation, trust, public policy, open data