

УДК 35.075.1(477)

ВІДКРИТІСТЬ ЯК КРИТЕРІЙ ОЦІНКИ ЯКОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Мосора Л.С.

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

У статті розкрито зміст наукової категорії «відкритість державної служби» як важливої якісної характеристики діяльності державних службовців. Здійснено порівняння наукових категорій «відкритість», «прозорість», «доступність», «транспарентність». Розглянуто сучасні підходи науковців до трактування поняття «відкритість». На основі проведеного аналізу запропоновано авторське визначення «відкритості державної служби». Виокремлено види відкритості державної служби.

Ключові слова: державна служба, відкритість державної служби, прозорість, гласність, публічність, доступність, транспарентність.

Постановка проблеми. Реалізація демократичних принципів державної служби має відбуватись відповідно до концептуального розуміння її відкритості. Потреба в науковому дослідженні питання відкритості державної служби зумовлена: активним використанням цього поняття в законодавстві та науковому дискурсі; необхідністю змістового обґрунтування категорії «відкритість державної служби»; багатоаспектністю проблеми відкритості державної служби. В умовах децентралізації влади, реформи державної служби, дослідження проблеми забезпечення її відкритості мають сприяти гармонізації та узгодженню інтересів держави і громадян, зростанню громадянської свідомості, зниженню соціального напруження в суспільстві. Це, водночас, потребує вироблення адекватного теоретичного підходу до трактування категорії «відкритість державної служби», визначення її видів, виокремлення їх типових ознак, а також основних особливостей відкритості, серед яких: захист прав громадян згідно з нормами чинного законодавства; їх участь в управлінні державними справами; дотримання державними службовцями вимог нормативно-правових актів; забезпечення гласності під час прийняття державних рішень і вільного доступу громадян до інформації про діяльність органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У теорії публічного управління проблематиці забезпечення відкритості державної служби присвячені публікації таких вітчизняних дослідників, як Е.А. Афонін, Н.В. Гудима, О.В. Крет, В.М. Пилаєва, В.М. Ярошенко, І.Ю. Суровцева та інших. Аналізуючи праці науковців, спостерігається усвідомлення значущості принципу відкритості, на якому має базуватися ефективна діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, особливо у період активного впровадження процесу децентралізації. Водночас, саме поняття відкритості, параметри та детермінанти якості відкритості державної служби є практично малодослідженими.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Відкритість державної служби є, першочергово, якісною характеристикою такої професійної діяльності, а тому досить важко дослідити практичні аспекти її забезпечення. Водночас, відкритість часто поєднується з іншими характерними ознаками державної служби, через що її важко відокремити від них.

Мета статті полягає у дослідженні такого критерію якості реалізації державної служби як відкритість та виокремленні її видів. Конкретизація та деталізація даного критерію має сприяти зростанню ефективності функціонування дер-

жавної служби та вплинути на якість надання публічних послуг громадянам.

Виклад основного матеріалу. Підкреслимо, що відкритість може виступати як певною якісною ознакою державної служби, так і відповідним принципом її функціонування. Відкритість визначається як стан об'єкта, що характеризується доступністю його для усіх бажаючих.

Часто на міжнародному рівні принцип відкритості ототожнюється із принципом прозорості, що пов'язано з етимологічним походженням двох зазначених категорій, хоча в Україні науковці створюють розрізні відкритість від прозорості й наводять відповідну аргументацію. Деталізація «відкритості» призводить до того, що такий принцип може поєднуватись не тільки із прозорістю, але й із гласністю чи доступністю органів державної влади. Зокрема, це стосується таких понять, як: «відкритість інформації» (сполучено із прозорістю), «відкритість органу державної влади щодо прийняття управлінських рішень» (сполучено із доступністю), «відкритість адміністративного процесу» (сполучено з гласністю). Проведемо більш детальний аналіз зазначених категорій.

У науковій літературі часто використовують категорію «інформаційна відкритість», яку можна трактувати так само як і прозорість органу державної влади. Так, інформаційна відкритість полягає у створенні відповідних інформаційних каналів від органів державної влади до громадян, через які населення матиме змогу отримувати важливу, правдиву та детальну інформацію [1, с. 92]. Водночас, прозорість органів влади реалізується через: обов'язки розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом; організацію доступу до публічної інформації визначеним розпорядником відповідальним підрозділом чи посадовою особою; максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації; здійснення парламентського, громадського (у т. ч. шляхом проведення громадських експертиз) та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації [2, с. 163]. Можемо констатувати, що в інформаційному контексті відкритість можна трактувати так само як і прозорість, однак даний критерій є значно ширшим від неї.

Так, прозорість надає можливість громадянам одержати необхідну та точну інформацію про функціонування органів влади, а відкритість дозволяє брати активну участь, впливати на прийняття рішень та розроблення й впровадження державних програм розвитку. Основна відмінність між відкритістю та прозорістю у тому, що перша носить активний характер, тобто передбачає певні дії громадян, а друга – є скоріше пасивним станом, за якого населення лише має можливість одержувати потрібну інформацію про діяльність органів влади.

Розмежовує поняття і Н.В. Гудима, яка відкритість і прозорість розглядає як принципи функціонування органів публічного управління, при цьому відкритість державної влади визначає як обов'язок із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами, а прозорість – у встановленні органами публічного управління умов, що забезпечують залучення громадян та інших

об'єктів управління до прийняття управлінських рішень за рахунок створення і гарантування високого рівня їх обізнаності [3, с. 16].

Якщо відкритість дає можливість особі спостерігати або брати участь у діяльності органу державної влади, то прозорість слід відносити до можливості особи зрозуміти, як саме працює механізм публічного управління, як відбувається процес реалізації, наприклад, місцевою державною адміністрацією її завдань. Відкритість носить соціально-комунікативний характер, а прозорість – виключно функціональний, завдяки чому вона спрямована на оптимізацію регулятивних процесів у системі публічного управління. Таким чином, значення поняття прозорості найчастіше пов'язано з інформаційною відкритістю соціальних, економічних і політичних процесів.

На сьогодні у вітчизняній науковій літературі поширеним став також термін «транспарентність», що з англійської мови перекладається як прозорість. Однак значення транспарентності часто пов'язують із відкритістю, а саме із інформаційним забезпеченням соціальних, економічних та політичних процесів. Транспарентність може відображати вплив інформації, що передбачає двосторонній взаємозв'язок між державою та громадянським суспільством: – «зверху» – через забезпечення відкритості державної влади перед громадянами та надання їм відповідної інформації; – «знизу» – як зворотній зв'язок, шляхом забезпечення рівних можливостей для участі громадян у політичному житті.

Американський вчений К. Худ стверджує, що термін «транспарентність» у відношенні до публічного управління вперше вжитий відомим філософом і правознавцем Дж. Бенгемом у 1790-х рр. у контексті прозорого управління або гласності (transparent-management or publicity) [4, с. 10]. Проте, з того часу проблема транспарентності фактично не піднімалася до 1980-х рр., коли у світі розпочався процес правової регламентації положень щодо забезпечення свободи слова, доступу до ухвалення державних рішень, розповсюдження інформації органами влади, що знайшло відображення у прийнятих нормативно-правових актах низки країн.

За дослідженням Е.А. Афоніна, у транспарентних відносинах відкритість, прозорість та гласність є органічно поєднані, проте самі по собі ці принципи державної служби не тотожні між собою, а тільки доповнюють один одного, оскільки забезпечення ефективного управління можливе, коли за рахунок прозорості громадяни можуть бачити всі проблеми та недоліки на державній службі, а відкритості – впливати на їх усунення [5, с. 9]. На думку автора, поняття «відкритість», «прозорість» та «гласність» є певними атрибутивними ознаками транспарентності. Такої ж думки дотримується Є.О. Романенко, який під основними рівнями транспарентності публічного управління розуміє поняття гласності, відкритості та публічності, вкладаючи в них законодавчий та доктринальний зміст. При цьому, гласність розглядається як: доступність для громадського ознайомлення; загальновідомість будь-чого, оголошення; відкритість характеризує доступність для всіх бажаючих, щирість, незакрытість істини; а публічність – реалізація будь-

якої діяльності у присутності публіки, щось суспільне, а не приватне [6, с. 19].

За твердженням О.В. Крет, саме термін «транспарентність» дає можливість комплексно розглянути проблему і розмежувати низку термінів, близьких, але не тотожних йому. Аналізуючи термін «транспарентність», автор застосовує підхід, який дозволяє визначити транспарентність державної влади як відкритість, прозорість, гласність, публічність і підзвітність процесу формування, розвитку та функціонування органів державної влади різного рівня та процесу прийняття ними рішень [7, с. 15].

Значення поняття «транспарентність» визначає поінформованість громадян з приводу прийняття політичних рішень, інформаційну відкритість соціальних, економічних та політичних процесів, транспарентність (прозорість) – це обізнаність діями влади, а відкритість – це реальна можливість вплинути на її зміст [8, с. 86]. Проте, що транспарентність у публічному управлінні стосується саме інформаційної відкритості органів державної влади, забезпечення ними комунікацій з громадськістю шляхом інформування та надання роз'яснення стосовно мети, напрямів та завдань, цілей, досягнень і недоліків своєї діяльності зазначає В.М. Пилаєва [9, с. 262]. Такої ж думки дотримується І.Ю. Суровцева, яка вважає, що саме гласність, прозорість та відкритість є основними атрибутивними характеристиками транспарентності діяльності органів державної влади [10, с. 57]. Транспарентність – складна управлінська категорія, що дозволяє здійснювати комплексний аналіз таких характеристик функціонування органів місцевої влади у демократичній державі, як: прозорість, відкритість, гласність, участь громадськості у прийнятті рішень та контроль за їх виконанням [11, с. 325].

Аналіз сучасних досліджень з теорії публічного управління, присвячених проблемі відкритості/закритості державної служби, засвідчив те, що категорія «відкритість» досліджується із «публічністю», «прозорістю», «доступністю», «транспарентністю», водночас досить часто отожднюється, або як мінімум порівнюється з ними. Однак, це не зовсім правильний підхід. На нашу думку, відкритість державної служби є більш ширшим критерієм функціонування органів державної влади. Нерідко науковці відкритість державної служби пов'язують тільки з інформуванням громадян щодо діяльності органів державної

влади та їх залученням до прийняття управлінських рішень, однак, це є не зовсім коректним у питанні практичного втілення відкритості державної служби як важливого атрибуту та характеристики цієї професійної діяльності.

Відповідно до зазначеної вище логіки приходимо до висновку, що поняття «відкритість державної служби» характеризує активно-діяльну природу державної служби, яка виявляється в багатьох аспектах її функціонування. Саме активно-діяльна природа державної служби є підґрунтям для відокремлення поняття «відкритість» від понять «публічність», «доступність», «прозорість» та «транспарентність». Це дає змогу визначити окремі види відкритості державної служби: інформаційну (надання населенню об'єктивної, точної та повної інформації про діяльність органів державної влади, законодавство, послуги, права та обов'язки громадян); сервісну (урахування та задоволення потреб громадян відповідно до нормативної бази); кар'єрну (забезпечення вільного доступу до державної служби, заміщення вакантних посад в органах державної влади на основі врахування професійних та особистих якостей кандидатів); персональну відкритість державних службовців (здатність посадових осіб нести відповідальність за свою діяльність).

Висновки і пропозиції. У статті розкрито зміст наукової категорії «відкритість державної служби» та здійснено порівняння наукових категорій «відкритість», «прозорість», «доступність», «транспарентність». На основі проведеного дослідження, виявлено, що: по-перше, відкритість та прозорість є різними критеріями функціонування державної служби, оскільки перша носить активний характер, який характеризує можливість впливати громадян на прийняття управлінських рішень, а друга – скоріше пасивний характер, при якому громадяни скоріше отримують інформацію про діяльність відповідних державних органів; по-друге, відкритість фактично є ознакою участі громадян у діяльності органів державної влади; забезпечення активного суспільного контролю над реалізацією ними відповідних завдань і реального впливу громадян на управлінську діяльність, а транспарентність, як і прозорість має ті ж самі особливості. Враховуючи те, що відкритість державної служби має характеризувати її на всіх етапах реалізації, варто виокремити окремі види відкритості державної служби: інформаційну, сервісну, кар'єрну, персональну.

Список літератури:

1. Крук Н. В. Інформаційна відкритість державної влади як інституційна гарантія основних принципів демократичної держави / Н. В. Крук // Політикус. – 2017. – Вип. 2. – С. 91-94.
2. Куспьяк І. С. Прозорість та відкритість влади: від концепту «прозорого міста» до порталу відкритих даних / І. С. Куспьяк // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2015. – Вип. 16. – С. 159-171.
3. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Н. В. Гудима. – К.: 2008. – 20 с.
4. Hood Ch. Transparency in historical perspective / Ch. Hood // Transparency: The Key to Better Governance. – Oxford: Oxford University Press, 2006. – P. 3-23.
5. Афонін Е. А. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекцій до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / Е. А. Афонін, О. В. Суший. – К.: НАДУ, 2010. – 48 с.
6. Романенко С. О. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління та їх комунікативні функції / С. Романенко // Теоретичні та прикладні питання державотворення: ел. наук. фах. вид. – 2014. – Вип. 14. – С. 17-31.

7. Крет О. В. Інституалізація транспарентності державної влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О. В. Крет. – Чернівці: 2010. – 20 с.
8. Ярошенко В. М. Транспарентність та відкритість влади як механізми становлення інституту демократичної громадянськості / В. М. Ярошенко // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. – 2012. – Вип. 170. – Т. 182. – С. 85-91. – (Серія: Політологія).
9. Пилаєва В. М. Правові засади реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади / В. М. Пилаєва // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. – 2016. – Вип. 21. – С. 261-264. – (Серія: Право).
10. Суровцева І. Ю. Транспарентність управлінських структур: шляхи інформаційної прозорості / І. Ю. Суровцева, В. І. Николаєва // ДонДУУ Менеджер. – 2016. – № 1(70). – С. 55-61.
11. Пашковська М. Комплексний механізм забезпечення транспарентності органів місцевої влади: теоретичний аспект / М. Пашковська // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. – 2015. – Вип. 39. – С. 323-331.

Мосора Л.С.

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

ОТКРЫТОСТЬ КАК КРИТЕРИЙ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Аннотация

В статье раскрыто содержание научной категории «открытость государственной службы» как важной качественной характеристики деятельности государственных служащих. Проведено сравнение научных категорий «открытость», «прозрачность», «доступность», «транспарентность». Рассмотрены современные подходы ученых к трактовке понятия «открытость». На основе проведенного анализа предложено авторское определение «открытости государственной службы». Выделены виды открытости государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, открытость государственной службы, прозрачность, гласность, публичность, доступность, транспарентность.

Mosora L.S.

Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas

OPENNESS AS A QUALITY CRITERION FUNCTIONING OF THE PUBLIC SERVICE

Summary

The article describes the content of the scientific category «public service openness» as an important qualitative characteristic of the activity of civil servants. Comparison of scientific categories «openness», «accessibility», «transparency» is made. Modern approaches of scientists to the interpretation of the concept of «openness» are considered. On the basis of the analysis, an author's definition of «openness of the civil service» is proposed. The types of public service openness are outlined.

Keywords: public service, openness of the public service, publicity, accessibility, transparency.