

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.854

Теоретико-методологічні положення забезпечення ефективності та прозорості публічного управління

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PROVISIONS FOR ENSURING THE EFFICIENCY AND TRANSPARENCY OF PUBLIC MANAGEMENT

ДОБРОГОРСЬКИЙ Олександр – аспірант кафедри публічного управління та права, Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради, вул. Володимира Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006, Україна

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4504-618X>

КЕДА Наталія – аспірантка кафедри публічного управління та права, Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради, вул. Володимира Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006, Україна

ORCID <https://orcid.org/0009-0001-0456-6138>

DOBROGORSKY Oleksandr – PhD student of Department of Public Administration and Law, Communal Institution of Higher Education «Dnipro Academy of Continuing Education» of Dnipropetrovsk Regional Council, 70, Volodymyr Antonovych St., Dnipro, 49006, Ukraine

KEDA Nataliia – PhD student of Department of Public Administration and Law, Communal Institution of Higher Education «Dnipro Academy of Continuing Education» of Dnipropetrovsk Regional Council, 70, Volodymyr Antonovych St., Dnipro, 49006, Ukraine

DOI

Анотація. У статті визначено термінологічну базу дослідження, що включила такі категорії як «ефективність», «прозорість», «відкритість», «інформаційна відкритість», «транспарентність». Визначено, що об'єднуючим елементом забезпечення ефективності та прозорості публічного управління сьогодні є принцип відкритості, і в сучасному діджитал середовищі в більшій мірі навіть принцип інформаційної відкритості. Охарактеризовано ключові критерії інформаційної відкритості, а саме доступність, повнота, актуальність, оперативність, об'єктивність, масштабність та навігаційна доступність. Визначено позитивні та негативні сторони інтернет-порталів (сайтів) як технології забезпечення інформаційної відкритості публічної влади. Досліджено соціальні мережі (месенджери) у забезпеченні інформаційної відкритості публічного управління. Обґрунтовано основні вимоги щодо забезпечення інформаційної відкритості органів публічного управління. Проаналізовано головні проблеми у сфері інформаційної відкритості публічного управління та чинники, які впливають на інформаційну поведінку людини. В рамках проведених досліджень визначено, що ключовими напрямками розвитку забезпечення ефективності та прозорості публічного управління у контексті інформаційної відкритості є наступні: орієнтація на інформаційні потреби окремих соціальних груп; доступність для громадян та бізнесу інформації про владу та про можливість взаємодії із нею; залучення громадян у діяльність держави та у процеси прийняття рішень, як на національному, так і на регіональному рівні; простота, зручність та доступність механізмів вираження громадянської позиції; прозорість в управлінні державними фінансами та закупівлями; прозорість у виконанні цільових програм розвитку; широке використання публічних послуг у електронному вигляді та їх популяризація; використання технологічних інновацій публічними службовцями та громадянами; прозорість та відкритість первинних облікових даних, необхідних органам влади для прийняття управлінських рішень (за різними напрямками) за умови, що вони не містять персональних даних і не становлять державної таємниці.

Ключові слова: відкритість, влада, громадяни, ефективність, інформаційна відкритість, прозорість, транспарентність.

Summary. The article defines the terminological base of the research, which includes such categories as «efficiency», «openness», «information openness», «transparency». It was determined that the unifying element of ensuring the efficiency and transparency of public administration today is the principle of openness, and in the modern digital environment to a greater extent even the principle of information openness. The key criteria of information openness are characterized, namely availability, completeness, relevance, efficiency, objectivity, scale and navigation accessibility. The positive and negative aspects of Internet portals (sites) as technologies for ensuring informational openness of public authorities are determined. Social networks (messengers) in ensuring informational openness of public management have been studied. The basic requirements for ensuring information openness of public management bodies are substantiated. The main problems in the field of information openness of public management

and the factors that influence the information behavior of a person are analyzed. Within the framework of the conducted research, it was determined that the following are the key areas of development of ensuring the efficiency and transparency of public management in the context of information openness: focusing on the information needs of certain social groups; availability for citizens and businesses of information about the government and the possibilities of interaction with it; involvement of citizens in state activities and decision-making processes, both at the national and regional levels; simplicity, convenience and availability of mechanisms for expressing a civil position; transparency in the management of public finances and procurement; transparency in the implementation of targeted development programs; widespread use of public services in electronic form and their popularization; use of technological innovations by public officials and citizens; transparency and openness of primary accounting data necessary for authorities to make management decisions (in various areas), provided that they do not contain personal data and do not constitute state secrets.

Key words: *openness, power, citizens, efficiency, information openness, transparency.*

Вступ. Публічне управління є невід’ємною складовою суспільного розвитку та ефективного функціонування держави. Однак, для досягнення високого рівня ефективності та прозорості у публічному управлінні необхідно враховувати ряд теоретико-методологічних положень.

Забезпечення ефективності публічного управління передбачає досягнення поставлених цілей та завдань з максимальними результатами при мінімальних затратах ресурсів. Це означає раціональне використання фінансових, людських, матеріальних та інших видів ресурсів для забезпечення високої якості надання публічних послуг і задоволення потреб суспільства.

Прозорість у публічному управлінні передбачає відкритість, доступність та зрозумілість діяльності публічних органів для громадськості. Це означає, що процеси управління та прийняття рішень повинні бути зрозумілі громадянам, а інформація про діяльність публічних органів має бути доступною для всіх зацікавлених сторін.

У даній статті будуть розглянуті теоретико-методологічні положення, які сприяють досягненню ефективності та прозорості у публічному управлінні. Аналізуючи різні підходи та методи, ми виявимо ключові фактори та тренди, які впливають на якість управління та ефективність його результатів.

Аналіз останніх досліджень. Аналіз останніх досліджень у галузі публічного управління розкриває важливі тренди забезпечення ефективності та прозорості. Дослідники акцентують увагу на декількох ключових аспектах. По-перше, зазначається значення використання інформаційно-комунікаційних технологій у публічному управлінні. По-друге, дослідження вказують на важливість залучення громадськості до процесів публічного управління. По-третє, дослідники відзначають значення ефективного моніторингу та оцінки результатів публічного управління. В роботі були використані дослідження таких вчених як О. Вольська, Б. Гаврилишин, М. Гнатенко, А. Дегтяр, О. Дегтяр, Х. Калашнікова, І. Корж, В. Пилаєва, Г. Терещук, І. Ткач, К. Худ. Слід зазначити, що підкреслюючи ґрунтовність науково-практичної значимості робіт вказаних авторів, доцільним є обґрунтування ключових трендів забезпечення ефективності та прозорості публічного управління, а особливо з інтенсивним розвитком інформаційно-комунікаційних технологій.

Мета статті. Метою статті є виявлення ключових положень та необхідних умов забезпечення ефективності

та прозорості публічного управління в сучасному середовищі.

Виклад основного матеріалу. Термінологічна база дослідження включила такі категорії як «ефективність», «прозорість», «відкритість», «інформаційна відкритість», «транспарентність».

О. Вольська зазначає, що критерії ефективності управління формуються на базі системи суб’єктивних цінностей, виражених в ідеології суспільно-державного устрою, в стратегічних цілях правлячого суб’єкта – політичному курсі, концепціях, політичних установках і нормах системи управління, за якими стоять загальні національно-державні інтереси» [1]. Б. Гаврилишин вважає, що ефективність влади – це, в першу чергу, її прийнятність (враховується питання соціальної ефективності) [2]. Доцільним при визначенні ефективності публічного управління розглядати внутрішню ефективність (співвідношення наявних ресурсів та ступеня їх використання для організаційних результатів) та зовнішню ефективність (безпосередня оцінка досягнення кінцевого результату, ступеня задоволеності потреб) [3].

Під «транспарентністю» розуміється відсутність секретності, ясність, інформаційна прозорість, відкритість легальних сфер держави для суспільства, доступність для громадян інформації про цілі управління, реалізацію та результати, наявність широких контактів між суспільством та органами державного управління.

Англійський науковець К. Худ зазначає, що транспарентність може означати вимогу до влади діяти відповідно до фіксованих та опублікованих норм, базуючись на інформації та процедурах, що доступні для громадськості і в чітко окреслених галузях діяльності» [8].

На сьогоднішній день існує декілька теоретичних підходів до визначення терміну транспарентності: дослідження транспарентності у зв’язку із правами громадян на доступ до інформації щодо діяльності органів публічної влади; ототожнення категорій транспарентності, гласності, прозорості та відкритості, які разом розглядаються як синонімічні поняття, наділені єдиним змістом; розгляд прозорості, відкритості та гласності як окремих, не тотожних понять без звернення до категорії транспарентності [7].

Прозорість вважають властивістю публічного управління, яка визначається мірою обізнаності громадянина щодо сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони діяльності органів публічного

управління, зрозумілості широкій громадськості. У свою чергу відкритістю вважають властивість публічного управління, яка визначається мірою безпосередньої участі громадян у діяльності органів влади [6].

Правові форми реалізації принципів відкритості та прозорості у діяльності органів публічного управління включають: інформованість громадянського суспільства; електронне урядування; висвітлення діяльності у засобах масової інформації; залучення громадськості до процесів прийняття рішень з метою забезпечення взаємодії органів публічного управління та суспільства [5].

Відкритість та прозорість в діяльності органів публічної влади розуміється як можливість людини одержувати інформацію щодо соціальних, політичних та інших питань на національному та регіональному рівнях [4].

Об'єднуючим елементом забезпечення ефективності та прозорості публічного управління сьогодні є принцип відкритості, і в сучасному діджитал середовищі в більшій мірі навіть принцип інформаційної відкритості.

Сьогодні в цифрову еру виникає поняття інформаційної відкритості. Розглянемо теоретичні засади реалізації інформаційної відкритості органів публічного управління. Інформаційна відкритість є вужчим поняттям, одним із напрямів відкритості публічної влади взагалі. Виражається «інформаційна відкритість», насамперед, у доступі громадян до офіційної інформації. Доступ до інформації ж, у свою чергу, ґрунтується та підкріплюється на законодавчому рівні, з одного боку, у вигляді права громадян, та зобов'язань з боку держави щодо реалізації цього права, з іншого.

У широкому розумінні даної категорії інформаційна відкритість є не тільки публікація обов'язкової інформації, а й зручний пошук, зрозумілість наданої інформації, зручність, передусім, для населення, можливість обробки і подальшого використання отриманої інформації.

До критеріїв інформаційної відкритості більшість вчених відносять:

- доступність, яка виявляється у можливості отримання та розуміння інформації;
- повноту, що характеризує обсяг та зміст інформації;
- актуальність, яка визначається через соціальну значущість на момент отримання;
- оперативність, що виражається через швидкість отримання інформації;
- об'єктивність і масштабність, що передбачає поширення інформації серед максимально можливої кількості людей і через варіативність джерел;
- навігаційну доступність, що виражається у зручності пошуку інформації.

Простота, легкість отримання громадянами соціально значимої інформації є найнадійнішим індикатором цивілізованості та відкритості публічного управління.

Можна чітко прослідкувати зв'язок ефективності та прозорості публічного управління через концепт якості. Одним із пріоритетних напрямів діяльності держави в галузі забезпечення відкритості та прозорості органів публічного управління є комплексне підвищення якості

процесів інформатизації та інформації, яка буде доступна у глобальній мережі Інтернет. При цьому важливим аспектом є розміщення саме актуальних відомостей про діяльність органів публічного управління, порядку надання публічних послуг. Повсюдне використання у діяльності органів публічного управління всіх рівнів інформаційних технологій дозволяє істотно підвищити рівень якості послуг, що надаються населенню, і підвищити ефективність роботи публічних управлінців.

До позитивних сторін Інтернет-порталів (сайтів) як технології забезпечення інформаційної відкритості публічної влади можна віднести:

- можливість розміщення великих обсягів інформації;
- візуалізація інформації;
- оперативне наповнення та оновлення інформації;
- доступність для вивчення громадянами;
- можливість звернутися за необхідною для громадянина інформацією у зручний для нього час;
- здійснення зворотного зв'язку з громадянами;
- широке інформаційне охоплення;
- високий рівень довіри населення до поданої інформації.

До наявних недоліків інтернет-порталів для забезпечення інформаційної відкритості публічної влади можна віднести:

- необхідність постійного оновлення та поповнення актуальною інформацією ресурсу – часто не розміщується актуальна інформація на момент її пошуку, розміщуються нормативно-правові акти, що втратили свою силу на момент пошуку, не розміщується актуальний перелік чинних документів;
- незручний дизайн сайтів органів публічної влади (у кожного органу своя навігація, структура, розділи, оформлення), що ускладнює процес пошуку необхідної інформації пересічному громадянину;
- відсутність обов'язкових розділів на сайті органу публічної влади, відсутність пошуку (у тому числі тегів, фільтрів, ключових слів) системи навігації, карти сайту;
- розміщення інформації у форматах, непридатних для подальшої роботи;
- можливість технічних помилок роботи сайту, що ускладнює пошук необхідної інформації на сайті органу публічної влади.

Як відзначають дослідники, за змістом офіційних сайтів можна судити про рівень відкритості та закритості кожного органу управління та держави в цілому, прозорості прийнятих управлінських рішень та процедур, можливості громадян отримувати необхідну для них інформацію.

Ще одним перспективним і популярним напрямом у забезпеченні інформаційної відкритості публічної влади є використання соціальних мереж. Сучасні месенджери допомагають здійснювати інформаційне висвітлення будь-якому громадянину незалежно від його місця знаходження, матеріального становища, стану здоров'я та інших факторів.

Саме тому серед переваг соціальних мереж, що частіше виділяються, як технології забезпечення інформаційної відкритості публічної влади позначають:

- оперативність передачі;

– можливість формування необхідного інформаційного простору.

До явних недоліків соціальних мереж як технології забезпечення інформаційної відкритості публічної влади належить:

- низький рівень довіри до соціальних мереж як до джерела достовірної інформації;
- низький рівень охоплення населення (соціальні мережі користуються популярністю в основному у молоді);
- відсутність доступу до інформації, що розміщується у громадян, не зареєстрованих у соціальних мережах;
- велика кількість недостовірної та неперевірених інформації.

До основних вимог щодо забезпечення інформаційної відкритості органів влади відносять:

- достовірність інформації, що розміщується вищепоказаними способами інформації;
- дотримання термінів та порядку надання розміщення інформації;
- вилучення з інформації, що надається, відомостей, що належать до інформації обмеженого доступу.

Наявність в органів влади повноцінних офіційних сайтів дисциплінує органи публічного управління та стимулює їхню соціальну орієнтацію. Населення та інші соціальні інститути, знаючи офіційну точку зору держави, можуть її аналізувати, порівнювати з іншою інформацією, критикувати. Незважаючи на існуючі позитивні тенденції у сфері інформаційної відкритості публічного управління, можна назвати такі проблеми:

- відсутність єдиного стандарту інформаційної відкритості органів влади;
- відсутність у структурі органів влади посадових осіб з питань забезпечення інформаційної відкритості;
- незацікавленість громадян щодо участі у формуванні відкритого та прозорого публічного управління;
- складні взаємодії між органами влади, бізнес-структурами та населенням;
- зростаючі вимоги громадян до інформаційної відкритості діяльності органів влади, якості наданої інформації;
- слабка мотивація публічних управлінців до підтримки відкритості органів влади на всіх рівнях;
- консерватизм та небажання змін, поява ситуації невизначеності та ризику.

В інформаційній відкритості слід зазначити важливість визначення референтних груп. Для проведення правильної та ефективної роботи необхідно визначити,

для кого саме орієнтоване розміщення матеріалів. В даному випадку варто зазначити, що діяльність громадян в інформаційному просторі розглядається як прояв поведінки. До чинників, які впливають на інформаційну поведінку людини, можемо віднести рівень освіти, соціальний статус, переконання. Інформаційна відкритість може сприяти розвитку інститутів громадянського суспільства, легітимувати чинні політичні зміни та трансформації.

Будь-який користувач офіційного інтернет ресурсу може звернутися до органу публічного управління зі зверненням онлайн та отримати відповідь, дізнатися про цільові програми та публічні послуги, переглянути звіти про діяльність органу за останні роки, взяти участь у громадському обговоренні проектів законів. Ця можливість в даний час вважається характеристикою сучасних Інтернет-ресурсів.

Висновки. В рамках проведених досліджень визначено, що ключовими напрямками розвитку забезпечення ефективності та прозорості публічного управління у контексті інформаційної відкритості є наступні: орієнтація на інформаційні потреби окремих соціальних груп; доступність для громадян та бізнесу інформації про владу та про можливості взаємодії із нею; залучення громадян у діяльність держави та у процеси прийняття рішень, як на національному, так і на регіональному рівні; простота, зручність та доступність механізмів вираження громадянської позиції; прозорість в управлінні державними фінансами та закупівлями; прозорість у виконанні цільових програм розвитку; широке використання публічних послуг у електронному вигляді та їх популяризація; використання технологічних інновацій публічними службовцями та громадянами; прозорість та відкритість первинних облікових даних, необхідних органам влади для прийняття управлінських рішень (за різними напрямками) за умови, що вони не містять персональних даних і не становлять державної таємниці. Підвищення відкритості органів влади є пріоритетним напрямком публічного управління, сприяє підвищенню довіри громадян до них, зниженню адміністративних бар'єрів і корупції. Результати цього дослідження можуть бути корисними відповідальним структурним підрозділам, що забезпечують інформаційне наповнення інтернет-порталу органу публічної влади. Створення умов розвитку інформаційної відкритості буде сприяти більш ефективному забезпеченню доступу до інформації, розміщеної на офіційних інтернет-порталах.

Список використаних джерел

1. Вольська О. М. Теоретичні засади ефективності державного управління соціальним розвитком. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2012. № 3. С. 167–175.
2. Гаврилишин Б. До ефективних суспільств. Дороговікази в майбутнє. Наукове видання. Доповідь Римському Клубові: третє українське доповнене видання. Київ: Унів. вид-во ПУЛЬСАРИ, 2009. 248 с.
3. Дегтяр А. О., Дегтяр О. А., Калашнікова Х. І., Гнатенко М. К. Публічне управління та адміністрування: навчальний посібник. Харків: НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
4. Корж І. Ф. Право на відкриті дані – як право приватного характеру. *Інформація і право*. 2019. № 1. С. 19–28.
5. Терещук Г. А. Концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України: дис. ... д-ра юр. наук. Тернопіль, 2021. 406 с.
6. Ткач І. В. Принципи прозорості та відкритості як невід'ємна складова публічного управління: теоретичний аспект. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2016. № 12 (1). С. 25–32.

7. Пилаєва В. М. Наукові підходи щодо визначення принципу прозорості в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняній науці адміністративного права. *Право і суспільство*. 2016. № 2. Ч. 2. С. 128–132.

8. Hood C., Heald D. *Transparency: The Key to Better Governance* & Proceedings of the British Academy. Oxford University Press, 2006. 246 p.

References

1. Vol's'ka O. M. (2012). Teoretychni zasady efektyvnosti derzhavnoho upravlinnya sotsial'nym rozvytkom [Theoretical foundations of the effectiveness of state management of social development]. *Ekonomika budivnytstva i mis'koho hospodarstva*. № 3, 167–175. [in Ukrainian].

2. Havrylyshyn B. (2009). Do efektyvnykh suspil'stv. Dorohovkazy v maybutnye. Naukove vydannya [Towards efficient societies. Road signs to the future]. *Dopovid' Ryms'komu Klubovi: tretye ukrayins'ke dopovnene vydannya*. Kyiv: Univ. vyd-vo PUL'sARY. [in Ukrainian].

3. Dyehtyar A. O., Dyehtyar O. A., Kalashnikova KH. I., Hnatenko M. K. (2021). Publichne upravlinnya ta administruvannya [Public management and administration]: navchal'nyy posibnyk. Kharkiv: NAU «KHAІ». [in Ukrainian].

4. Korzh I. F. (2019). Pravo na vidkryti dani – yak pravo pryvatnoho kharakteru [The right to open data is a private right]. *Informatsiya i pravo*. № 1, 19–28. [in Ukrainian].

5. Tereshchuk H. A. (2021). Kontseptual'ni zasady administratyvno-pravovoho zabezpechennya realizatsiyi pryntsyphu transparentnosti v diyal'nosti orhaniv publichnoyi administratsiyi Ukrayiny [Conceptual principles of administrative and legal support for the implementation of the principle of transparency in the activities of public administration bodies of Ukraine]: dys. ... d-ra yur. nauk. Ternopil'. [in Ukrainian].

6. Tkach I. V. (2016). Pryntsyphu prozorosti ta vidkrytosti yak nevid'yemna skladova publichnoho upravlinnya [The principles of transparency and openness as an integral part of public administration]: teoretychnyy aspekt. *Mizhnarodnyy naukovyy zhurnal «Internauka»*. № 12 (1), 25–32. [in Ukrainian].

7. Pylayeva V. M. (2016). Naukovi pidkhody shchodo vyznachennya pryntsyphu transparentnosti v diyal'nosti orhaniv vykonavchoyi vlady u vitchyznyaniy nauksi administratyvnoho prava [Scientific approaches to determining the principle of transparency in the activities of executive authorities in the domestic science of administrative law]. *Pravo i suspil'stvo*. № 2. CH. 2, 128–132. [in Ukrainian].

8. Hood C., Heald D. (2006). *Transparency: The Key to Better Governance* & Proceedings of the British Academy. Oxford University Press. [in United Kingdom].