

13. Fundamental Concepts of EFQM [Електронний ресурс] - European Foundation of Quality Management. - Режим доступу : <http://ww1.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/FundamentalConcepts/tabid/169/Default.aspx>

14. Quality Management in Public Administration of the EU Member States. Comparative Analysis - [editor Gordana Žurga]. - Ljubljana : Ministry of Public Administration, 2008. - 200 p.

15. The EFQM Excellence Model [Електронний ресурс] - European Foundation of Quality Management. - Режим доступу : <http://ww1.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/TheEFQMExcellenceModel/tabid/170/Default.aspx>

Олександр Пухкал,
кандидат економічних наук,
докторант кафедри політичної аналітики
та прогнозування НАДУ

Прозорість як важливий чинник модернізації державного управління

У статті окреслено концептуальне бачення прозорості як функціонального феномену в державному управлінні, проаналізовано особливості реалізації принципу прозорості органами державної влади на різних напрямках і рівнях управлінської діяльності та його вплив на модернізацію системи державного управління і українського суспільства в цілому.

Ключові слова: прозорість, громадськість, демократія, державне управління, публічна політика, модернізація, корупція, громадянське суспільство.

In the article it is presented the conceptual vision about transparency as functional phenomena in public administration. The features of implementation of transparency principle in the activities of state bodies in different directions and at the different level of administrative activity and its influence on the modernizing of public administration system and Ukrainian society at whole are analyzed.

Key words: transparency, public, democracy, public administration, public policy, modernizing, corruption, civil society.

Постановка проблеми. В Україні на сучасному етапі її суспільно-політичного розвитку винятково важливою передумовою модернізації системи державного управління стає впровадження принципу прозорості (транспарентності) управління, розширення участі громадськості в процесах визначення цілей суспільного розвитку та ухвалення рішень. Реалізація цього принципу в діяльності органів державного управління виступає важливим чинником демократизації влади й розвитку громадянського суспільства. Водночас прозорість управління сприяє досягненню соціальної стабільності, підвищує ефективність державного управління й рівень довіри громадян до влади.

Вплив громадськості на підготовку та прийняття соціально орієнтованих управлінських рішень значною мірою залежить від рівня її поінформованості про діяльність органів державної влади, від розуміння цієї діяльності. Реалізація принципу прозорості в державному управлінні значно розширює участь громадян і їх об'єднань у прийнятті рішень і робить можливим громадський контроль за їх виконанням. А це, у свою чергу, виступає дієвим механізмом боротьби з такими негативними явищами в державному управлінні, як корупція і бюрократизм. Не є секретом той факт, що рівень корупції в Україні зашкалює. Лише за останній рік Україна, за дослідженнями "Транспаренсі Інтернейшнл", перемістилася за рівнем корупції з 117 до 134 місця.

В Україні, незважаючи на чималу кількість нормативно-правових актів, покликаних забезпечити громадянам право на участь в управлінні державними справами, ситуація із доступом до інформації та обговоренням рішень влади поки що далека від цивілізаційної норми. Упровадження принципу прозорості в діяльність органів державного управління в Україні відбувається недостатньо наполегливо, переважно на емпіричному рівні, за відсутності системності та комплексності. Отже, вивчення змісту, особливостей функціонування та розвитку цього важливого явища, що супроводжує український політико-управлінський процес, видається надзвичайно важливим.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання теорії та практики, втілення принципу прозорості в державно-політичній сфері розглядається у працях як українських, так і зарубіжних учених, зокрема таких як: В.Авер'янов, В.Бакуменко, С.Біла, Н.Гудима, В.Голубь, О.Додонов, А.Засць, І.Ібрагімова, В.Князев, В.Куйбіда, В.Майборода, В.Мельниченко, В.Мотренко, Н.Нижник, А.Рачинський, С.Серьогін, С.Телешун, О.Титаренко, Д.Фентон, Ю.Гофман, А.Чуклінов та ін.

Принцип прозорості діяльності органів державної влади досліджується вітчизняними науковцями в контексті демократизації державного управління, формування громадянського суспільства в Україні. На думку більшості вчених, прозорість постає важливою характеристикою соціальних комунікацій органів державної влади, засобів масової інформації, громадян та громадських організацій тощо. Цей феномен управлінського процесу задекларовано в десятках нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів державної влади, але в жодному з них немає чіткого визначення його змісту.

Аналіз публікацій свідчить, що в науковій літературі поняття "прозорості" часто ототожнюється з поняттям "відкритості". Лише поодинокі дослідники роблять спробу умовно розмежувати зміст цих понять, довести їх незбіг. Однак ґрунтовного, системного дослідження зазначених питань у науковій літературі ще немає. На сьогодні практично відсутній єдиний підхід до чіткого, концептуального визначення принципу прозорості органів влади, особливостей його функціонування в умовах перехідного суспільства, що актуалізує дослідження цієї частини загальної проблеми.

Мета та завдання статті. Метою статті є спроба окреслити концептуальне бачення змісту принципу прозорості як функціонального феномену державного управління, проаналізувати його вплив на демократизацію системи державного управління та українського суспільства в цілому.

Для досягнення зазначеної мети необхідно розв'язати такі дослідницькі завдання:

а) уточнити змістовне навантаження понять "відкритості" та "прозорості" як демократичних принципів діяльності органів державного управління та розмежувати їх соціальне значення;

б) проаналізувати особливості функціонування та розвитку принципу прозорості в різних сферах та на різних рівнях державного управління як превентивного антикорупційного механізму;

в) визначити шляхи підвищення рівня прозорості в державному управлінні, його демократизації в контексті взаємодії з інститутами громадянського суспільства;

г) запропонувати деякі заходи щодо динамічного впровадження прозорості в структурованому просторі державного управління з метою підвищення його соціальної спрямованості та ефективності.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи прозорість як один з необхідних атрибутів управлінської діяльності будь-якої демократичної держави, важливо відзначити виняткову інноваційність цього феномену, його потужний вплив на демократизацію як самого управлінського простору, так і суспільного життя в цілому. В умовах сучасної України впровадження в реальне життя нових інноваційних механізмів управління (конкурсних, організаційно-структурних, тендерних, координаційних, комбінованих) забезпечується застосуванням політичних технологій взаємодії органів влади й громадських організацій. Оскільки інноваційні механізми базуються не на силовому адмініструванні, а на узгодженні інтересів і потреб між владою і громадськістю, втілення принципу прозорості в державне управління є невід'ємною складовою демократичних перетворень, важливим чинником модернізації держави і суспільства.

Саму категорію "прозорості" нерідко підмінюють у науковій і публіцистичній літературі поняттям "відкритості". Чи припустима подібна синонімія? Імовірно, не зовсім. Відкритість передбачає наявність у системі правових відносин широких каналів взаємопроникнення для всього спектра соціальних, економічних і політичних сил. Таким чином, принцип відкритості забезпечує можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами безпосередньо, наприклад на посадах державних службовців, або опосередковано, шляхом участі в демократичних виборах [1]. Прозорість же характеризується максимально можливою доступністю інформації про діяльність управлінського апарату й формуванням жорсткого механізму громадського впливу на сферу державного управління

через представницькі інститути [2]. Відразу зазначимо, що така прозорість служить надійною запорукою нейтралізації корупційних тенденцій у державному управлінні, оскільки передбачає участь добре проінформованих та обізнаних громадян у розробці та прийнятті управлінських рішень.

Виходячи з вищесказаного можна констатувати, що якщо явище відкритості має скоріше соціально-комунікативний характер, то прозорість є складним функціональним феноменом, сприятливим для оптимізації регулятивних процесів у суспільстві. Подібного роду статус прозорості передбачає безперешкодний доступ різних суспільних груп до об'єктивної, надійної інформації, роз'яснення цієї інформації з метою її розуміння. Але прозорість у державному управлінні не просто відкриває суспільству доступ до управлінської інформації, вона за допомогою реалізації такого роду доступу принципово видозмінює в бік соціальної орієнтованості діяльність владних структур. Щоб даний процес здійснювався з максимальною ефективністю, необхідно дотримуватися низки певних принципів, практичне втілення яких зможе каталізувати демократизацію бюрократичної системи та мінімізувати корупцію. До таких принципів можна віднести:

- формування більш стрункої і менш заплутаної системи органів державного управління із чітким визначенням їх компетенції і функцій;
- законодавче закріплення діалогу влади з громадськістю й фактичне гарантування доступності для суспільства інформації (за винятком чітко окресленої секретної) про діяльність різних органів державної влади;
- досягнення розумної відкритості всіх етапів процесу підготовки й реалізації державних рішень із життєво важливих суспільно-політичних питань;
- надання авторитетних гарантій вірогідності інформації, що надходить від управлінського апарату різного рівня.

Незважаючи на свою цілісність, прозорість як один з елементів політичного регулювання не може виступати в ролі уніфікованого інструменту, для всієї яскраво вираженої структурованості управлінського простору й тому вона, як правило, диференціюється за галузевою ознакою. Найбільш конструктивним видається виділення таких функціональних вимірів прозорості в основних сферах владно-адміністративних відносин:

- 1) прозорість у сфері політичного управління;
- 2) прозорість у сфері управління економікою;
- 3) прозорість у сфері правоохоронної діяльності держави.

Введення механізмів прозорості в систему політичного управління сприяє перетворенню політичної бюрократії на своєрідний суб'єкт індустрії послуг, утвердженню суспільних пріоритетів над державними. Подібна трансформація означала б усунення проблеми корумпованості чиновників, затвердження етичних домінант у політичному управлінні та адмініструванні. Недарма британська компанія Нолана включає принцип прозорості в

загальну систему етичних принципів управління поряд з чесністю, непідкупністю, безкорисливістю та ін.

Більше того, на сучасному етапі цивілізаційного розвитку ми вже з повною впевненістю можемо визнати, що наявність такого роду принципів не є декларативною. Практика демократичного управління в західноєвропейських країнах дає нам приклади фактичної реалізації цих теоретичних констатацій упродовж щонайменше останніх ста років, оформлення їх у струнку систему конкретних кроків щодо подолання корупції, у тому числі політичної. У ролі таких кроків виступають:

а) впровадження сильної кадрової політики з чіткими критеріями відбору кандидатур на державну службу;

б) наявність чіткого механізму прийняття рішень, що виключає всякий тиск на чиновника ззовні;

в) публікація рішень з ключових питань політичного адміністрування;

г) систематичне підвищення кваліфікації політиків та державних службовців з обов'язковим вивченням етичного кодексу професійної діяльності.

На жаль, система політичного менеджменту сучасної України слабо корелюється з подібного роду установами. На думку В. Комаровського й Л. Тимофєєвої, "ледь тільки чверть державних службовців орієнтована в цей час на відкриту модель державної служби, а от приблизно третина, хоча в принципі підтримують ідею чуйної, поверненої до потреб громадян моделі організації держслужби, але не вважають її актуальною для нинішніх умов України. Інші ж є відкритими або прихованими супротивниками даної моделі" [3].

Практичне ж втілення принципу прозорості в державному управлінні дало б змогу, на нашу думку, нейтралізувати такі негативні явища політичного управління та адміністрування, як:

- антиправова "комерційна" діяльність керівників у владі;
- надання керівниками "платних послуг" з розподілу економічних пільг, матеріальних та фінансових ресурсів;
- надмірна бюрократизація держпослуг;
- маніпулювання державним замовленням з метою власного збагачення;
- активна участь в акціонуванні різних об'єктів власності за рейдерськими схемами;
- політичне хабарництво та корупція в умовах недосконалої виборчої системи та ін.

Сфера економічного управління характеризується значно більшими можливостями незаконного збагачення і, як наслідок, адекватною корумпованістю, оскільки безпосередньо пов'язана з масштабною фінансовою діяльністю та використанням природних ресурсів суб'єктами економічного господарювання. На макрорівні це нерідко виливається в маніпуляцію з видатковими статтями державного бюджету, деформуванням процесів приватизації, наданням різноманітних пільг приватним компаніям. Мікрорівень же

характеризується широкими податковими та митними махінаціями, штучним ускладненням процедури проходження документації, криміналізацією статутних капіталів фінансових установ.

До розвитку подібного роду тенденцій призводить відсутність необхідної в ринкових умовах чіткої нормативної бази, що створює широке поле діяльності для тіньових структур. Це саме та формальна невизначеність, що замінила жорстку й вузьку нормативність соціалістичної системи й стала, у свою чергу, не менш небезпечною передумовою розвитку корупції в ешелонах економічної влади [4].

Програма дій нестабільних держав у сфері становлення основ прозорості державного економічного управління нового типу, як правило, має багатогранний характер. По-перше, необхідно конструктивно реформувати правову базу економічної модернізації, сформувати широку мережу комплексних галузей права, що охоплюють всі можливі сегменти господарського життя суспільства. По-друге, є виправданою зміна структури економічної взаємодії в суспільстві і, як наслідок, видозміна принципів економічного адміністрування, декларування доходів і видатків публічної служби.

На тлі приватизаційних процесів, що розвиваються в багатьох країнах, особливу роль починає відігравати забезпечення прозорості механізму перерозподілу власності. Сьогодні ні в кого не викликає сумніву, що діяльність державних інститутів управління власністю має бути максимально прозорою, надійно контролюватися громадськістю. Тут першорядного значення набуває прозорість тендерних процедур, підписаних угод, формування відповідального складу тендерних комісій. Прозорість забезпечила б правове обмеження втручання юридичних і фізичних осіб у процедуру прийняття рішень, формалізоване й гласне оформлення висновків комісії.

Не менш важливі і кардинальний перегляд принципів цінової політики, регламентація й підконтрольність проходження цінової інформації ("цінова прозорість"), що дозволило б перебороти корупційні тенденції в даному напрямі, сприяти становленню цінової стабільності. У протилежному разі реальна цінова політика стає недосяжною для більшої частини соціуму, і найчастіше номінальна цінова вартість містить у собі строкатий спектр різних "поборів" і має фіксований характер навіть в умовах різких ринкових коливань. Подібний важіль варто було б доповнити подоланням витрат, пов'язаних із сімейністю в економічній діяльності, оскільки остання є одним з найбільш важкопереборних факторів витіснення прозорості з функціонування управлінського апарату.

По-третє, як державі, так і суспільству варто активніше включитися в процес становлення й розвитку так званої "фіскальної прозорості", що є в цей час своєрідним критерієм ефективного державного управління в галузі економіки. І хоча даний тип прозорості розрахований скоріше на певні суспільні верстви, що мають високий рівень професійних знань у цій галузі

й доступ до необхідної інформації, культивування її принципів і механізмів дасть можливість суспільству бути залученим до обговорення бюджетної і податкової політики держави.

По-четверте, не варто скидати з рахунків формування відповідного морального клімату господарювання, що значною мірою сприяє підвищенню розуміння необхідності своєї відкритості для суспільства самими чиновниками від економіки.

Управління в правоохоронній сфері також вимагає подальшого зняття покрову корпоративності, закритості, що може бути досягнуто, з одного боку, за допомогою вдосконалення процесуального законодавства, а з другого - упровадженням в юридичну практику елементів прозорості. Аналізуючи українські реалії життя, можна констатувати, що бажання суспільства зробити дії правоохоронних органів більш прозорими значною мірою стикається з небажанням самих інститутів правопорядку відкривати себе для соціального впливу. У сформованій обстановці найбільш реалістичними шляхами підвищення прозорості даної сфери видаються такі:

а) збільшення інформованості населення про діяльність правоохоронних структур за допомогою вилучення з винятково службового користування документів і матеріалів МВС України, Міністерства юстиції України, СБУ та інших відомств, які не мають грифа службової або іншої таємності, але фактично є закритими;

б) більш докладне й широкомасштабне висвітлення фактів корупції у силових структурах з метою формування обізнаності різних верств населення про найбільш "корупційні ділянки" в зазначеній сфері державного управління;

в) створення довідкових видань, включаючи їх електронні версії, а також спеціальних Інтернет-сайтів, що популярно висвітлюють права громадян у сфері взаємодії із представниками правоохоронних органів;

г) вироблення методологічних і практичних навичок висвітлення судових процесів з метою підвищення їх прозорості за допомогою формування доступної всім бажаючим документальної інформації про хід судових розглядів, що дасть змогу знизити суб'єктивність судових рішень.

Незважаючи на те, що висновок про інваріантний характер прозорості в державному управлінні впливає вже з вищевикладеного матеріалу, варто звернути увагу на те, що специфіка феномену прозорості визначається ще й рівнем регулятивних дій, ієрархічністю самої системи управління. Тому розробка основних кроків щодо впровадження механізмів прозорості в управління має адекватно відображати загальне, характерне для боротьби з корупцією в цілому, і особливу складову специфіку адміністративного щабля зокрема [5].

У системі загальних завдань становлення принципу прозорості в державному управлінні можна виділити три рівні залежно від функціонально-

го призначення.

Перший рівень - це прозорість у проведенні кадрової політики й розподілі всієї системи адміністративних повноважень. На цьому рівні необхідно, насамперед, ввести чітку регламентацію діяльності установ і галузей шляхом культивування єдиної структури формалізованих дозвільних та зобов'язуючих норм, виконання яких контролювалося б відповідними інстанціями. Також варто відсторонити від процедури винесення рішень осіб, які були реально помічені у протиправних діях. Важливу роль у зміцненні принципу "кадрової прозорості" може відіграти й побудова системи заходів дисциплінарного характеру, що визначають рівень відповідальності за всі форми правопорушень.

Другий рівень - це забезпечення управлінської прозорості шляхом превентивних організаційних заходів, що базуються на становленні бюрократичних процедур, які не допускають провокаційних моментів у роботі. Це доповнюється контролем з боку керівництва, у тому числі й у формі незапланованих ревізійних заходів, тактики антикорупційних кампаній, ротатії кадрів з метою недопущення можливості концентрації влади в окремих чиновників.

Третій рівень - прозорість процесу прийняття політико-адміністративних рішень, що є кінцевим продуктом управлінської діяльності. Її процесуальний характер вимагає від керівника адекватного застосування наданих йому владних повноважень, здатності знайти необхідний баланс між спрямованістю потенційного рішення і його можливими наслідками, уміння визначити оптимальні рамки для розгляду справи.

З боку осіб, зацікавлених у тому чи іншому результаті адміністративної дії, прозорість може забезпечуватися наявністю в них права аргументувати вибір бажаної моделі розгляду, доступом до існуючих джерел інформації з проблеми, що їх цікавить, можливістю вимагати пояснення причин порушення своїх громадянських прав і свобод.

Наявність такого спектра прозорих, контрольованих громадськістю процедур неодмінно змусить чиновника на кожному етапі задуматися про наступне: чи має він повноваження робити те, що він робить; наскільки його діяльність корелюється з кінцевою метою; чи опрацьована вся необхідна об'єктивна інформація зі справи; чи вислухав він всі зацікавлені сторони; чи забезпечив він їх право на повноцінну консультацію з проблеми; чи не зловживає він при розгляді справи службовим становищем. Саме таке переосмислення функціонального статусу державного службовця, публічного керівника їм самим під впливом зовнішніх факторів якнайкраще характеризує феномен прозорості, демократизує управлінський процес ізсередини.

Нинішні реалії характеризуються, на жаль, скоріше прагненням погасити наростаючі корупційні прояви в державному управлінні. В Україні домінує принцип примусу, що не створює сприятливих передумов для ви-

корінювання корупції у сфері управління. Крім того, мають місце слабка розслідуваність злочинів, низький відсоток передачі справ про корупцію до суду, оскільки часто цей процес натикається на коло осіб, які не зацікавлені в розкритті таких злочинів. Тому прозорість в управлінні - це, мабуть, чи не єдиний превентивний засіб, що має значне антикорупційне навантаження, функціонально нейтралізує причини корупції в державному управлінні.

Висновки. Підсумовуючи, варто зазначити, що прозорість як принцип діяльності органів державного управління є складним феноменом суспільного життя. Крім інформування громадськості про поточну діяльність органів державної влади, важливим аспектом прозорості слід вважати роз'яснення тих чи інших управлінських рішень, формування розуміння населенням чи окремими соціальними групами їх доцільності. Поняття "прозорість" за своїми змістовними характеристиками відрізняється від такого близького до нього поняття, як "відкритість" і їх не слід ототожнювати. Якщо відкритість має переважно соціально-комунікативний характер, то прозорість, насамперед, функціональний.

Прозорість державної влади є важливим чинником модернізації державного управління, формування громадянського суспільства, запорукою утвердження в Україні демократичних стандартів взаємодії органів державної влади з громадськістю. Водночас реалізація принципу прозорості українською владою є дієвим засобом боротьби з таким негативним явищем у державно-управлінських відносинах, як корупція, у тому числі політична. Прозорість формує нову культуру взаємовідносин влади і суспільства, спонукає їх до політичного діалогу, до відкритої публічної політики.

Функціонування та розвиток принципу прозорості в діяльності органів державної влади мають свої особливості залежно від структурованості управлінського простору. Стан реалізації принципу прозорості державного управління диференціюється за сферами суспільного життя (політична, економічна, правова, соціальна тощо) та за рівнями управління (державний, регіональний, місцевий). Підвищення рівня прозорості на кожному напрямі державного управління залежить від багатьох компонентів, зокрема достовірності й повноти інформації, урахування інтересів і потреб громадян, їх активної участі в підготовці і прийнятті управлінських рішень, від морально-етичної поведінки чиновників.

Для більш динамічного впровадження прозорості в державне управління доцільно розробити та застосувати відповідну загальнодержавну програму. Така програма має передбачати здійснення конкретних заходів, зокрема: удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації принципу прозорості за відповідними напрямками державного управління; формування у державних службовців стійких внутрішніх переконань, моральних та етичних якостей, почуття відповідальності; підвищення рівня правової та політичної культури громадян України; формування суспільного попиту

на інформацію про діяльність державної влади; створення ефективних механізмів громадянського контролю.

Перспективи подальшого розвитку у даному напрямі. На сучасному етапі реформування системи державного управління в Україні стан законодавчої та нормативно-правової бази не забезпечує належної реалізації принципу прозорості. Вивчення недоліків чинного законодавства, визначення напрямів його вдосконалення в контексті впровадження принципу прозорості мають як теоретичне, так і практичне значення. Проте у вітчизняній науковій літературі поки що цим питанням приділяється недостатня увага. Виходячи з цього системні та комплексні дослідження згаданих проблем є актуальними та зумовлені необхідністю подальших демократичних перетворень у системі державного управління України.

Список використаних джерел

1. Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні / Н. Гудима // Вісн. НАДУ. - 2005. - № 3. - С. 77-85.
2. Чуклинов А. Е. Прозрачная государственная политика: некоторые проблемы теории и практики / А. Е. Чуклинов // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. - 2006. - № 8. - С. 44-50.
3. Комаровський В. С. Конфлікти громадян із чиновниками: чому й навіщо? / В. С. Комаровський, Л. Н. Тимофеева // Держава й право. - 1997. - № 10. - С. 14.
4. Антикорупційні стратегії для країн з перехідною економікою. - К. : [б.в.], 2002.
5. Боротьба з корупцією в посткомуністичних суспільствах. - Братислава : [б.в.], 2002.

Анатолій Рачинський,

*кандидат наук з державного управління, доцент,
докторант кафедри державного управління
і менеджменту НАДУ*

Стратегічні підходи до оптимізації структур органів державної влади в сучасних умовах суспільного розвитку

З метою пошуку результативних методів оптимізації функціонування служб управління персоналом у процесах забезпечення ефективності державного управління проаналізовано сучасні тенденції розвитку служб управління персоналом. Розглянуто сутність та специфіку формування нових стратегічних підходів до оптимізації структур органів державної влади.

Окреслено напрями, за якими має відбуватися перебудова діяльності кадрових служб щодо становлення й розвитку системи стратегічного управління персоналом. Визначено складові процесу розробки і реалізації стратегічної технології роботи з персоналом органів державної влади.

Ключові слова: стратегія, служби управління персоналом, органи державної влади, керівник, оптимізація, технологія роботи з персоналом.