

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління  
та національної безпеки  
Кафедра економічної теорії,  
інтелектуальної власності та публічного  
управління

Кваліфікаційна робота  
на правах рукопису

**Климчук Наталія Петрівна**  
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 342:172.16  
(індекс)

## КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

### **ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОСНОВА СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ**

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр  
кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання  
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне  
джерело

Н.П. Климчук  
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи  
Дацій Надія Василівна  
(прізвище, ім'я, по батькові)  
д. держ.упр., професор  
(науковий ступінь, вчене звання)

## АНОТАЦІЯ

Климчук Н.П. Транспарентність публічного управління як основа соціальної держави.– Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» – Поліський національний університет, Житомир, 2021.

Досліджено теоретичні підходи до публічного управління як соціального процесу та визначено його передумови розвитку в системі соціальної держави.

Проведено оцінку ефективності публічного та інформаційного процесів у державному управлінні. Визначено транспарентність об'єкта та суб'єкта публічного управління та розкрито механізми внутрішньої та концепцію зовнішньої транспарентності публічного управління.

*Ключові слова:* державне управління, механізми, передумови розвитку, публічні інститути, публічні службовці, публічне управління, саморганізація, система управління, соціальна держава, суспільство, транспарентність, управлінська діяльність.

## ANNOTATION

Klymchuk Nataliia. Transparency of public management as the basis of the welfare state. – Qualifying work based on the rights of a manuscript.

Qualifying work for obtaining an academic Master's degree specialized in 281 «Public management and administration» – Polissia National University, Zhytomyr, 2021.

Theoretical approaches to public administration as a social process are studied and its preconditions for development in the system of the welfare state are determined.

An assessment of the effectiveness of public and information processes in public administration. The transparency of the object and subject of public administration is determined and the mechanisms of internal and the concept of external transparency of public administration are revealed.

*Key words:* public management, mechanisms, prerequisites for development, public institutions, public servants, public management, self-organization, system of government, welfare state, society, transparency, management.

## ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	7
1.1. Публічне управління як соціальний процес	7
1.2. Передумови розвитку публічного управління в системі соціальної держави	12
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	20
2.1. Оцінка ефективності публічного та інформаційного процесів у державному управлінні	20
2.2. Транспарентність об'єкта публічного управління	33
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОСНОВИ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ	41
3.1. Механізми внутрішньої транспарентності публічного управління	41
3.2. Концепція зовнішньої транспарентності публічного управління	49
ВИСНОВКИ	58
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	60
ДОДАТКИ	66

## ВСТУП

*Актуальність теми кваліфікаційної роботи.* Сучасне громадянське суспільство характеризується високим ступенем готовності до використання технологій управління в інформаційних суспільствах. Саме прозорість або транспарентність публічного управління визнається найвищою цінністю в офіційних документах уряду, з іншого боку, на сьогодні очевидна слабкість її інституалізації в нормативній системі та практиці управління соціальної держави. Складність застосування в громадянському суспільстві передових технологій публічного управління пов'язана не тільки з розпливчатою конфігурацією інтересів, а й з нечіткістю застосовуваних парадигм і дефіцитом пізнавальних моделей транзитивного суспільства, що транслуються в сферу масової свідомості. У зв'язку з цим актуальним завданням вітчизняної сфери публічного управління є пошук адекватних пояснювальних моделей і концепцій розвитку транспарентності публічного управління як основи соціальної держави.

Ступінь вивченості теми щодо транспарентності публічного управління не була предметом спеціального дослідження у публічному управлінні, хоча деякі аспекти цієї проблеми отримали висвітлення у вітчизняній та зарубіжній літературі. Проблема стала конвенційною для вітчизняної соціологічної, політологічної та правничої літератури з середини 90-х рр. ХХ ст.

Проблема впливу транспарентності на зміну технологій адміністративної комунікації розглядалася в дослідженнях В.І. Гурковського, О.А. Кудіної, М.В. Пашковської. Загальні проблеми інформаційної політики держави розглядалися в роботах: Л.Д. Полішкевич, А.О. Серенок, І.В. Ткач, В. О. Шамрая, Б.М. Шевчук. Значущим чинником розвитку закордонних досліджень транспарентності стали публікації: Ф. Буарі, П. Бурдє.

*Мета дослідження* – розробка теоретичних підходів та практичних рекомендацій щодо розвитку транспарентності публічного управління як основи соціальної держави.

**Завдання дослідження**, необхідні для реалізації цієї мети:

- дослідити теоретичні підходи до публічного управління як соціального процесу та визначити його передумови розвитку в системі соціальної держави;
- провести оцінку ефективності публічного та інформаційного процесів у державному управлінні;
- визначити транспарентність об'єкта та суб'єкта публічного управління;
- розкрити механізми внутрішньої транспарентності публічного управління
- дослідити концепцію зовнішньої транспарентності публічного управління.

**Об'єкт дослідження** процес інформаційної взаємодії в системі публічного управління.

**Предмет дослідження** є транспарентність публічного управління як основа соціальної держави.

**Методологічна основа дослідження.** Робота ґрунтується на використанні теорії соціального відчуження, соціології управління. У роботі застосовано методи антропологічного вимірювання соціальних інститутів, статистичного аналізу, групування тощо. В емпіричній частині роботи реалізовані принципи контент-аналізу друкованих ЗМІ, що дозволяють реконструювати основні тренди розвитку громадської думки.

**Інформаційна база дослідження включає:** Законодавчі акти, постанови та нормативні документи у сфері управлінських комунікацій. Статистичні дані, наведені на офіційних сайтах державних органів; відомості, що містяться в періодичних виданнях друкованих та електронних ЗМІ. Дані аналітичних оглядів.

**Елементи наукової новизни** полягають у визначенні напрямів розвитку транспарентності публічного управління як основи соціальної держави шляхом розкриття механізмів внутрішньої та концепції зовнішньої транспарентності публічного управління.

**Практична значимість дослідження** полягає в тому, що пропонує практичні рекомендації щодо вдосконалення адміністративної комунікації між органами влади і

громадскістю. Також матеріали роботи можуть бути використані для більш ефективного вирішення проблеми підвищення організаційної культури працівників вітчизняної системи публічного управління та при виробленні програм оптимізації управлінської комунікації між органами влади і населенням.

**Публікація кваліфікаційної роботи.** Дацій Н.В., Климчук Н.П., Ніколайчук В.В. Підходи до формування електронного врядування на територіальному рівні в умовах транспарентності публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 19. С. 59-63.

**Апробація роботи.** Результати дослідження апробовані на міжнародній науково-практичній конференції, яка проходила 27-29.10.2021 р. у Поліському національному університеті і була присвячена проблемам «*Механізмам управління розвитку територій*».

**Структура кваліфікаційної роботи.** Складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел ( 56 найменувань). У роботі представлено 1 рисунок, 11 таблиць. Структура роботи визначена метою дослідження і відображає послідовність вирішення завдань, складає 65 сторінок.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### 1.1. Публічне управління як соціальний процес

Проблема транспарентності публічного управління в якості актуальної теми передбачає певне уявлення про активність соціального суб'єкта в особі індивіда, групи, соціальної спільності. Виявлення змісту і меж індивідуальної та групової активності зумовлюється баченням соціальної реальності та пояснюється парадигмами і концепціями. Соціологічне знання засноване на припущенні, яке показує [10, с.261], «що суспільство являє собою відчуження (конфліктну) кооперацію індивідів, яка реалізовується в умовах конкурентної боротьби за розподіл і перерозподіл життєво-важливих ресурсів». Така кооперація жорстко закріплює соціальні статуси і соціальні ролі індивідів в залежності від доступу до соціального благополуччя.

Початкове розуміння соціальної реальності створює фундаментальну особливість соціологічного знання [24, с. 25]: відчужена кооперація носить системний, самовідтворювальний характер і наділяє індивідів певною соціальною функцією, задаючи відповідні варіанти поведінки та тип масової свідомості. За висловом [21], «центральною в класичній соціології була ідея відповідності між інституалізацією цінностей і соціалізацією дійових осіб» [24, с. 15]. Подібне бачення соціальної реальності задає такі дилеми: 1. Як поєднати суспільство щодо діяльності індивідів з незалежністю від них суспільної системи (дилема «суб'єкт або система»); 2. Як поєднати статику і динаміку в поглядах на суспільство, якщо уявлення про соціалізований індивід передбачає лише відтворення системи: масову свідомість. Похідним від перерахованих вище є питання про те, як поєднати самоуправління системи і керуючий вплив на неї. Якщо для індивіда управління завжди виступає зовнішнім і примусовим процесом, то для суспільства управління не відділяємо від

його існування, воно є внутрішнім процесом. Будь-яка система зміцнює себе, замінюючи вихідні гетерогенні складові гомогенними. Для соціальної системи такими однорідними елементами є соціалізовані індивіди.

Таким чином, ідентичність (рівність індивіда з самим собою в будь-якій ситуації) не може бути признаком соціального агента і знаходиться за межами соціології. Вважають [53, с.10], що «соціальний вплив має розглядатися як сформоване в залежності від загальноприйнятих очікувань, засвоєних індивідами в процесі їх сприйняття і соціалізації». Подібний підхід передбачав відмову як від «зверхсоціалізованої концепції діючого суб'єкта (актора), переоцінювати значення соціальних приписів, які змушують акторів міняти ролі, так і «теорії дії», яка заперечувала погляд на індивід як на пасивного реципієнта соціального порядку і стверджувала, що структура сама є продуктом індивідуальної дії» [53, с. 15].

Передумовою розуміння публічного управління як соціального процесу є уявлення про суспільство як систему соціальної діяльності, яка сформульована І.В. Яковсюк [54] і виходить з визначення суспільних відносин як сукупність різноспрямованих дій суб'єктів, що призводять до відчуження. Конкуренція інтересів і відповідне їй конфліктне цілепокладання взаємно нейтралізуються [54, с.40]: «результати взаємодії не збігаються з інтересами і цілями жодного з суб'єктів». У підсумку учасники соціальної взаємодії потрапляють в ситуацію відчуження, коли змушені діяти в умовах, які не контролюють, використовують засоби, але не відповідають їх очікуванням. Однак, детермінація поведінки суб'єктів носить не абсолютно-однозначний, а статистично-імовірнісний характер, розташовуючись в інтервалі від оптимального (забезпечує розширене відтворення системи) або допустимого (що веде до простого відтворення системи) до критичного (що забезпечує звужене відтворення або деградацію системи).

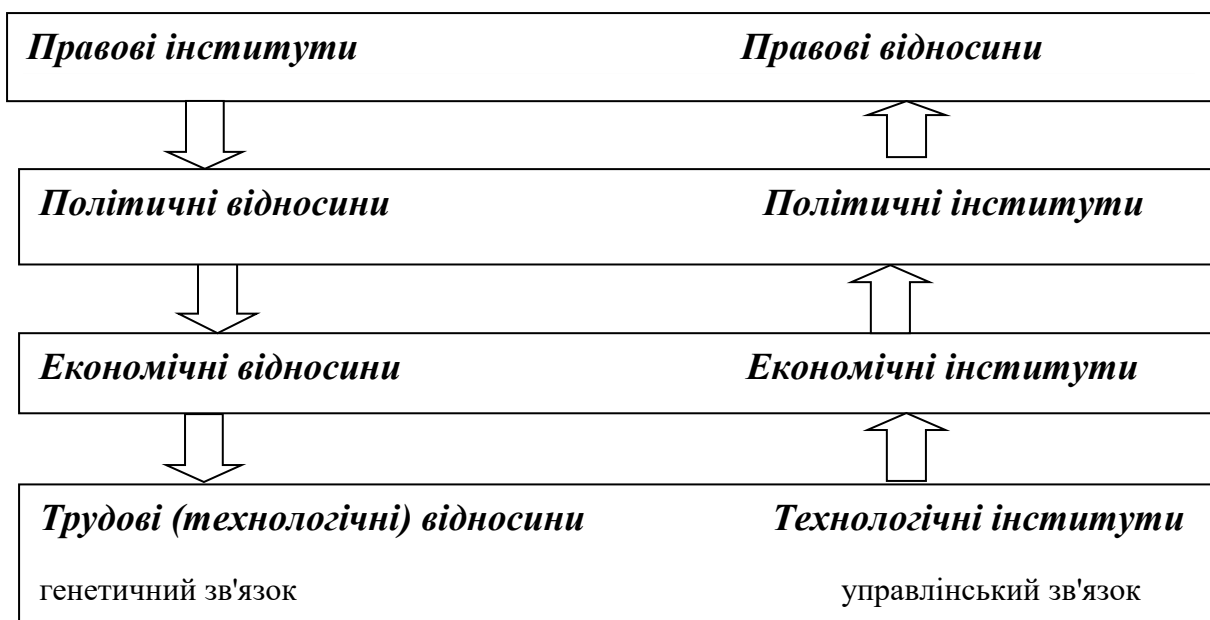
Саме уявлення про суспільство як системі суспільних відносин дозволяє розглядати процес соціального управління як процес взаємодії суб'єкта і соціальної системи. Суспільство, як і складові його структури, являє собою відкриту, надзвичайно складну систему, яка містить два механізми відтворення – самоорганізації та управління. У сукупності вони забезпечують адаптацію системи до



постійно змінюваних умов існування та її стійкість.

До першого з названих механізмів можна віднести всі форми міжособистісного спілкування в повсякденному житті (товарообмін в межах вільного ринку, взаємодія різних громадських об'єднань та ін.). Другий являє собою результат діяльності владних структур, замкнених на безпосередньо або опосередковано підпорядкованим елементам суспільства: управлінська ланка, виробничі і невиробничі об'єднання, громадські або професійні організації, соціальні групи та ін. Обидва механізми не ізольовані один від одного, а пов'язані складною системою відносин взаємної залежності.

Суспільну систему утворює ієрархія суспільних відносин, яка об'єднує: а) генетичними і б) управлінськими зв'язками. Кожне наступне суспільне відношення виникає тоді, коли механізм самоорганізації в попередньому суспільному відношенні виявляється недостатнім, викликаючи необхідність зовнішньої по відношенню до нього управлінської структури. Ця ієрархія відображається (на рис. 1.1), яка показує соціальний контекст відносин у системі публічного управління.



**Рис. 1.1. Соціальний контекст відносин у системі публічного управління**  
[53, с. 6]

Криза самоорганізації соціальної системи характеризується наступними

ознаками: 1) кризою соціалізації індивідів, тобто їх відтворення як носіїв соціальних ролей; 2) деградацією соціальних інститутів, що забезпечують виконання індивідами соціальних норм; 3) кризою легітимації (неможливістю здійснення соціального контролю над індивідами з метою якає вищою). В ситуації кризи самоорганізації в кожному з суспільних відносинах виникають механізми як самоорганізації, так і управління (впливають на елементи суспільної системи, які стоять нижче).

Умова управління полягає в тому, що суб'єкт своєю спрямованою взаємодією, визначає і контролює стан керованого об'єкта, спонукаючи його змінити свою діяльність для досягнення заданих (ззовні) цілей або результатів, сформульованих самим суб'єктом. У свою чергу об'єкт впливає на суб'єкта, сприяючи або перешкоджаючи виконанню ним своєї ролі в процесі управління.

Таким чином, в процесі управління виділяється суб'єкт управління, що визначає зміст і форми управлінських дій, та піддається управлінському впливу об'єкта управління. Саме соціальне управління має упорядкований характер, оскільки жоден з його елементів не є самодостатнім. Соціальні суб'єкти, що представляють управлінські структури відповідного типу суспільних відносин такі як економічні – контролюють лише фрагменти буття суспільного цілого і не володіють ні ресурсами, ні належної легітимністю, щоб організувати взаємодію індивідів у масштабі всього суспільства. Єдиним соціальним суб'єктом, що володіє відповідними повноваженнями, є держава – соціальний інститут, що представляє суспільство в цілому і виступає суб'єктом найвищого типу управління – політичного і правового.

Таким чином, в найбільш розвиненому вигляді соціальне управління здійснюється як публічне управління, представлене правовими і політичними інститутами як його суб'єктами. У продовження даних теоретичних досліджень необхідно уточнити суть соціальної політики залежно від типу соціальної держави (табл. 1 Додаток А) [50].

Зв'язок публічного управління з кризою громадської самоорганізації визначив Г.С. Лопушняк [24, с. 57] : «в суспільствах, де проявляється належна солідарність, навряд чи є необхідність в державі: відносини можуть регулюватися звичаями, вірою та іншими нормативними очікуваннями. Коли настає час держави? Тоді, коли

управління, що забезпечує порядок, потрібно створювати штучно, особливо коли засобом для цього служать загальні основні правила, підкріплені примусом, тобто правом» [24, с.57]. Публічне управління не скасовує дії стихійних процесів самоорганізації, а існує поряд з ними. Тільки в разі взаємної згоди дій керуючих і керованих можна говорити про наявність управління: «взаємозв'язок управлінського та індивідуально-психологічного змісту мотивації, яка заснована на тій обставині, що управління людськими ресурсами на відміну від управління технічними системами обов'язково містить в собі як необхідний елемент узгодження цілей об'єкта і суб'єкта управління» [24, с. 88]. А суб'єкт публічного управління орієнтований на інтереси керованих та враховує їх у своїй діяльності. Зазначені види соціального регулювання – державне і суспільне – взаємопов'язані.

Суб'єктами індивідуального державного управління виступають державні службовці (чиновники), що діють на основі досягнутого політичного компромісу та перетворюють програмні приписи в конкретні регулюючі дії. Змістовну сторону державного управління зазвичай описують як цільову функцію держави по встановленню контролю над суспільними ресурсами для підтримки консенсусу інтересів. Ці моменти враховуються при визначенні А.П. Шевчук [50, с. 312], який вважає, що «державне управління – це практика яка регулює вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, спирається на його владну силу» [50, с. 312].

Отже, публічне управління відрізняється своїми формально-процедурними характеристиками: владно-примусовий процес на основі монополії на легітимне насильство, що реалізується у формі наказу загального (нормативного), індивідуального (адміністративно-управлінського) і арбітражного (судового) характеру. Суб'єктами нормативного державного управління виступають політики (перш за все, парламент та обслуговуючі їх політичні партії). Створюваний ними управлінський продукт – це правові норми, які здійснюють довгострокове програмування. Держава реалізує не тільки примус, а й надає публічні послуги. Останні, однак, виведені з державного примусу, оскільки здійснюються на

монопольної основі і тому безальтернативні для їх споживачів. Кількість монопольних послуг держави населенню змінюється, однак, у всіх країнах залишається незмінний перелік таких, наприклад, деякі види науково-дослідних та науково-конструкторських робіт, виробництво окремих видів озброєнь, реєстрація суспільно-значимих дій, станів, прав та ін.

## **1.2. Передумови розвитку публічного управління в системі соціальної держави**

Суспільні відносини представляють складну єдність безпосередньої (суб'єктів незалежної проєктно-об'єктної) активності індивідів і результативної діяльності (у вигляді норм, навичок, умінь, технологій, а також створених індивідами речей). Тоді суспільні відносини можуть бути представлені як об'єктивація основних якостей індивідів, тобто у вигляді антропологічної проєкції. Таке припущення дозволяє домогтися єдиного опису об'єкта і суб'єкта управління в рамках зазначеної проєкції. У класичній соціології склалося уявлення, що метою управлінського впливу є соціалізація індивіда. Однак стан соціалізації розуміється по-різному в залежності від вирішення питання про необхідність інтеріоризації соціальних норм в свідомості індивіда. Дилема «суб'єкт або система» конкретизується на рівні опису елементів соціальної теорії. Індивід як агент соціальної реальності описується за допомогою двох конкуруючих антропологічних моделей. Ці моделі дають різне розуміння джерел поведінки індивідів. А.П. Шевчук писав про ці моделі так: «перша відштовхується, що властиво сучасності, від людських індивідів, які потім розглядаються в рамках суспільства ... У другій виходять з тої обставини, що людина є соціальною істотою» [50, с. 315].

В результаті сучасна наука сприймає об'єкт соціального управління як *Homo economicus*, або як *Homo sociologicus*, виходячи з основних принципів соціальної держави, які наведені у табл. 2 Додатку А [54].

Примітно, що у витоків і того і іншого розуміння стояв М. Вебер. З точки зору М. Вебера [56], розвинене соціальна поведінка може бути проаналізована на прикладі

агента капіталістичного господарства Homo economicus, що прирівнює засоби своєї діяльності до мінливих цілей поведінки. Раціональна поведінка означає, що з усіх можливих альтернатив людина вибирає те, що згідно з його очікуванням, найкращим чином відповідає його інтересам в умовах обмежених можливостей.

Розглянемо мету, засоби та результати раціонального чинного індивіда – Homo economicus'a. (1) Homo economicus – а-соціальний, автономно діючий суб'єкт. Його поведінка автономна в тому сенсі, що вона самостійно визначає мету, не орієнтуючись ні на які зовнішні стандарти (схвалення суспільства, традиції, норми становлення етики). А-соціальні мотиви дій Homo economicus породжують а-соціальний, ненормативний тип поведінки індивіда, який не пов'язаний ніякими нормами, в тому числі і пунктами договорів, контрактів, угод, обіцята ін. Тим часом, саме в нормах поведінки виражається соціальний інтерес (колективні позитивні очікування), через них відбувається врахування інтересів іншого індивіда. Однак, з точки зору особистої вигоди він буде нерозумним, так як нормативна поведінка означає поразку, втрату шансів на те, щоб домогтися найбільшої користі в конкретній ситуації. А-Нормативність економічної поведінки є умовою його ефективності, дозволяючи Homo economicus ігнорувати будь-які міркування, крім особистої вигоди. Поведінка Homo economicus орієнтована на мінливі цілі, які залежать виключно від його інтересу.

2) Homo economicus – «максимізатор» вигоди, що досягає найкращого результату обмеженими (але адекватними цілями) засобами, який здатний домогтися продуманої мети – особистого благополуччя та успіху. Homo economicus – соціальний за коштами діяльності. Відповідно до принципу раціональності, індивід вибирає засоби діяльності таким чином, щоб максимізувати їх корисність, тобто прагне до досягнення найкращого результату при мінімальних витратах. За словами А.П. Шевчук [50], в економічній теорії людина, що діє раціонально, «це максимізатор, що погоджується на кращий варіант» [50, с. 316], метою якого є досягнення максимальних результатів при даних витратах ресурсів або мінімізація витрат при досягненні намічених цілей. При цьому він має повну інформацію про стан інших індивідів та свої власні переваги та відповідно до цієї інформації будує свою

поведінку, керуючись принципом максимізації.

В соціальній теорії обгрунтовано, що сильна версія *Homo economicus* передбачає дві поведінки девіації. П. Бурдьє [56] визначає «дві форми ненормативної поведінки – активну і пасивну, які проявляються як опортунізм *ex ante* та *ex post*» [56, с. 43]. Перша форма соціальної девіації (*ex ante*) – це приховування ділової інформації, приводячи до інформаційної асиметрії в процесі громадянського обороту. Громадянське суспільство існує як система взаємодії, де кожен з взаємодіючих суб'єктів не може обійтися без іншого, але при цьому прагне перетворити іншого в простий засіб досягнення своєї мети. Іншими словами, індивід діє цілераціонально, тільки будучи егоїстом, які експлуатують іншого. Смыслова орієнтація в цілому направлена на власні інтереси – і побічно на передбачувані індивідуальні інтереси інших. Однак це не є орієнтація на встановлений порядок задоволення потреб, які передбачені учасниками акту обміну. Більш того, відсутність – у всякому разі, відносно («загальноекономічний») порядку, що регулює задоволення потреби обміну, служить прямою передумовою функції грошей. Проте загальний результат грошового обміну у багатьох відношеннях носить такий характер, «начебто» він досягнутий за допомогою орієнтації на правила, які встановлені для задоволення потреб всіх учасників обміну» [56, с. 72-75].

Співпраця цілераціональних індивідів має вимушений і потенційно конфліктний характер. Кожен егоїст прагне «переграти» іншого і тому розбіжність індивідуальних цілей і результатів колективної взаємодії буде суттєвою, а саме суспільно-нестійким. З'єднання моделі *Homo economicus* і механізму *invisible hand* простежується в працях інших видатних вчених (переважно належать до неокласичного напрямку в економічній і соціальній теорії. Вони інтерпретували модель М. Вебера в дусі слабкої версії *Homo economicus* як агента соціальної взаємодії, припускаючи, що індивід розглядає індивідуальну користь не стільки як максимізацію вигоди, скільки як мінімізацію витрат і ризиків. Передумовою цієї версії було твердження про інституціоналізовані дії суб'єкта публічного управління (наявності незалежного арбітра при економічних розрахунках, який керується правилами). Це означало, що механізм *invisible hand* робить ризик девіації непомірно

великим.

На думку Є.Воротіна [53], в умовах інституційного контролю індивід керується своїми інтересами, не вдаючись до обману або інших антигромадських вчинків. Взаємодіючи з іншими, ці люди дійсно прагнуть слідувати своїм інтересам, але не допускають відхилення від загальноприйнятих правил і норм. Таким чином, «в економічній сфері діяльності немає місця примхам і пристрастям та діють тільки ті міркування, яких вимагає громадська співпраця» [53, с.19]. З точки зору П. Бурдье, модель Homo economicus обґрунтовує необхідність соціального контролю не тільки над приватним індивідом, але і над агентом публічного управління. На його думку, публічна сфера, традиційна розуміється як обслуговування загальних інтересів, виявляється похідною від нормативів приватної поведінки. Дослідник писав [56]: «модель егоїстичного інтересу або Homo economicus буде схилити баланс на користь надання політичним агентам меншою свободи дій, ніж у разі використання моделі, що базується на концепції суспільного блага» [56, с. 107].

Таким чином, соціально прийнятна поведінка залежить від наявності об'єктивної (відчуженої) суспільної системи, незалежної від змін мотивації поведінки різних антропологічних типів агентів влади або економіки. Традиційний погляд на публічних службовців і політиків полягає в тому, що ці люди в своїй діяльності керуються не особистими інтересами, а служать (або повинні служити) суспільному благоплуччю.

Довіра до публічних інститутів засновано на припущенні, що перехід індивіда з приватної сфери у сферу суспільних інтересів передбачає заміну мотиву особистої вигоди на мотив служіння суспільству. Згідно ж Ф. Буари, люди, що діють від імені держави, не змінюються. Як в тій, так і в іншій сфері вони намагаються використовувати існуючі інститути для реалізації власних інтересів: «немає ніяких підстав вважати, що індивід, діючи у складі колективу, керується виключно громадським обов'язком, ставлячи перед собою позачасові, позаінституціональні моральні завдання, які стають для нього внутрішнім зобов'язанням» [55, с. 80].

Думка про те, що цілераціональна поведінка індивіда вимагає інституційного контролю, не викликає заперечень, проте конструкція Ф. Буари неминуче ставить

питання: як можливий цей контроль, якщо кожен індивід (включаючи агентів влади) окремо діє йому всупереч? Як можлива соціально прийнятна поведінка у індивідів, якщо воно відсутня у агентів держави, які гарантують порядок (що встановлюють ступінь ризику девіації)?

Евристичні межі моделі *Homo economicus* долаються авторами, які прагнуть до іншої інтерпретації веберовської моделі, вбачаючи потенціал соціалізованості індивіда до- і незалежно від встановлення над ним інституційного контролю, що робить величину ризику девіантної поведінки непринятною. Їх зусилля приводять до створення гібридних антропологічних моделей.

П. Бурдье пропонує всі цілі індивідів розділити на дві групи: перша пов'язана з поліпшенням матеріального стану індивіда (що обчислюються в грошовому виразі), друга – з поліпшенням його соціального статусу (що не може бути безпосередньо представлено в грошовому виразі).

Перший тип індивідів орієнтований на максимізацію особистої фінансової вигоди, другий прагне поліпшити особисте становище в структурі соціальних інститутів (соціальний статус), уникаючи ризику девіації. Як зазначає П. Бурдье, «якщо перший тип орієнтований на придбання так званих економічних ресурсів – товарів, засобів виробництва, то другий – на завоювання «символічних» ресурсів – поваги, влади, пошани» [56, с.13]. Перший тип – це класичний *Homo economicus* (HE), другий тип можна було б назвати *Homo institutus* (HI) – «людино-інституційний».

Остання модель і є гібридною. Мотивація *Homo institutus* – індивідуалістична, що поєднується з нормативно орієнтованою поведінкою, оскільки сприятлива для індивіда зміна його соціального статусу виступає наслідком суспільного схвалення, тобто результатом співвіднесення індивідуальної поведінки з загальноприйнятими нормами. У поведінковому (але не мотиваційному) плані *Homo institutus* – збігається з *Homo sociologicus*, чинним ціннісну раціоналію, тобто передбачувано, відповідально, поважає громадський порядок як джерело власної вигоди.

Таким чином модель *Homo institutus* опосередковує два різних опису агента соціальної поведінки – ініціативного і егоїстичного, з одного боку, та надійного



прихильника правил, з іншого. Ці побудови говорять про те, що в соціальному знанні модель суб'єкта соціальної поведінки повинна носити гібридний і компромісний характер, включати уявлення про цінності, які визначають належну поведінку як *Homo economicus*, так і *Homo sociologicus*. В. Гошовська [10, с. 260] закликає «використовувати міждисциплінарний підхід до моделювання соціальної поведінки індивідів, що формується на перетині економічних і соціологічних дослідницьких програм» [10, с. 260].

Самі соціальні відносини тут не залежать від людини, знаходяться поза контролем його волі і свідомості. Подання про соціальних відносин і відокремлення процесу суспільного розвитку від індивідуальної поведінки розглядається як серйозна вада концепції *Homo sociologicus*. Соціологічна модель повністю ігнорує волю і самостійність волі та свідомості людини, виносячи за дужки творчі дії і можливість вибору.

Отже, *Homo economicus* позбавлений відповідальності, а *Homo sociologicus* бракує підприємливості (без чого економічну поведінку навряд чи можна уявити). Таким чином, модель *Homo economicus* обґрунтовує саму можливість соціального управління, оскільки описує поведінку індивіда в умовах кризи громадського самовідтворення і вимагає для досягнення соціально-прийнятного результату зовнішнього інституціоналізованого соціального контролю над індивідом. Модель *Homo sociologicus* не дозволяє обґрунтувати можливість соціального управління, оскільки її носій діє в режимі самоврядування та анонімного (неінституціоналізованого) нормативного тиску, не потребує ні в якому зовнішньому впливі. Вважають [3; 4; 10] «що система управління функціонує найкраще з таким персоналом, який має потребу в ній найменше (готовий прийти на допомогу управлінцю і порядним співробітникам). Вона працює оптимально в ситуаціях, коли необхідність в управлінні мінімальна» [3, с.25]. Однак, дана модель необхідна для теорії соціального управління, оскільки фіксує його мету – і орієнтацію соціальної норми.

Таким чином, в дослідженні поведінки суб'єкта соціального управління *Homo economicus* є дескриптивною (описовою) моделлю, а *Homo sociologicus* – переважно

аксіологічна (ціннісна), яка показує належну поведінку як суб'єкта, так і об'єкта публічного управління.

Використання версії Номо економікус для опису агента соціальної дії як об'єкта управління в транзитивному суспільстві, де ступінь проходження індивіда соціальним нормам безпосередньо залежить від ступеня жосткості інституційного контролю. Крім безсумнівних методологічних переваг, дана модель об'єкта соціального управління співвідносна з сучасними українськими реаліями. Важко пояснити тотальну корупцію, так само як соціальну апатію, роз'єднаність і «проблема свободи людини як істоти суспільної є проблемою рівноваги між поведінкою, обумовленою роллю, і автономією, а аналіз Номо социологікус нібито підтверджує діалектичний парадокс свободи і необхідності» [55, с. 208].

Слабка версія Номо економікус також описує поведінку публічного службовця як суб'єкта публічного управління, оскільки він діє в умовах інституційного контролю, яка прагне до збільшення ризику девіації.

Однак, ця модель описує тільки кризовий, неоптимальний характер публічного управління з огляду на те, що допускається нею висока ймовірність корупції при слабкому контролі над посадовими особами. Слабка версія Номо економікус не може описати поведінку суб'єктів політичного управління, оскільки вони самі визначають зміст девіацій і розміри покарання. Інституційний контроль над ними вкрай обмежений.

Встановлено, що соціальна діяльність передбачає ізоморфізм суб'єкта та об'єкта діяльності. Гомеостазис системи реалізуємо в тому випадку, якщо якість суб'єкта та об'єкта стає порівнянними і система переходить в режим самовідтворення і самоврядування. Якщо, управлінська діяльність протікає інтенсивно це свідчить про розбіжності і конфлікти властивостей цих соціальних акторів. Діяльність керівників структур реактивна, тому що є відповіддю на активність об'єкта управління, спрямована на її подолання та упорядкування. Елементарний об'єкт публічного управління – це індивід (носій соціальних ролей і в цьому сенсі містить в собі властивості суспільних відносин, в які він включений). Впливаючи на індивіда, публічне управління опосередковано впливає на суспільні відносини. Однак, кожен

окремий адміністративний управлінський акт не може регулювати суспільні відносини як ціле в силу обмеженості компетенції кожного окремого публічного службовця або державного органу. Оскільки елементарний об'єкт публічного управління є сукупністю індивідів, його властивості описуються як узагальнена, статистично-значуща антропологічна якість.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

#### 2.1. Оцінка ефективності публічного та інформаційного процесів у державному управлінні

Державне управління є найбільш розвиненою формою соціального управління, генетично пов'язане з попередніми формами і з найбільшою повнотою висловлює сутність управлінського процесу як такого. Державне управління забезпечує підтримання соціального порядку (відповідності рольової поведінки суб'єктів) і обмежує внутрішні конфлікти шляхом часткового консенсусу інтересів. Будь-яке соціальне управління на відміну від інших видів впливу інституціоналізоване. Інституційність управління передбачає наявність апарату (управлінець діє в складі особливої корпорації, органу). Це є головною гарантією того, що суб'єкт управління не зможе реалізувати свій приватний (егоїстичний інтерес) як *Homo economicus*.

Однак формально, з точки зору характеру дій суб'єкта які він використовує: технологія, державне управління якісно відрізняється від інших видів соціального контролю. Цю відмінність державного управління прийнято пов'язувати з його публічним характером. Суб'єктом державного управління завжди виступає державний апарат: ієрархія державних органів і громадських організацій, служб і вони жорстко регламенті. Державні органи мають у своєму розпорядженні владні повноваження публічного характеру, тобто їх розпорядження є обов'язковими для інших державних органів і організацій всіх форм власності.

Державні установи і підприємства не мають у своєму розпорядженні владних повноважень публічного характеру. Публічне управління передбачає наявність у держави формально певних прерогатив. Управління на основі прерогатив означає, що [18]: а) державне управління спирається на легітимну монополію влади; б) використовує фізичний примус з метою зниження рівня насильства в суспільстві. Нарешті, державне управління має політичний та адміністративний характер, тобто

відносини панування-підпорядкування реалізуються владою (групою громадян), але від імені всього суспільства, в ім'я загального блага; в) результат державного управління – загальне (колективне) благо, доступ до якого не може бути закритий для індивідів.

Останній аспект публічності носить еластичний, історичний характер, тобто висловлюється різним чином в різних спільнотах. Повнота його вираження прямо залежить від того, яка ступінь індивідуального і соціального розвитку людини і які претензії він пред'являє до державної влади. Зворотній зв'язок держави і громадян у вигляді урядової опіки над населенням виступає не наслідком домагань суспільства, а самостійної ініціативою влади, обдаровували населення тим, що йому не належить.

Таким чином, категорія «публічності» повинна бути доповнена засобами відображення різного об'єму і характеру зворотного зв'язку громадян і держави. Зміст зворотного зв'язку держави з громадянами фіксується в категорії політичного режиму.

Публічність держави може бути реалізована в різних політичних режимах (хоча і з різним рівнем повноти). Широко поширені недемократичні режими (режими зі слабким позитивним зворотнім зв'язком влади та громадян). У літературі [25] під «провалами держави» розуміються спільності, які не справляються з жодною з функцій державного управління – підтримання правопорядку, забезпечення безпеки, надання соціальних послуг, створення ефективної системи охорони здоров'я та освіти. До них відносяться державні освітні та наукові установи (наприклад, ЗВО), державні корпорації типу «Нафтогаз».

Існують також публічні служби воєнізованого типу (армія, залізничні війська) і громадянського типу (що забезпечують пошту, телеграфну та телефонний зв'язок, медичне обслуговування населення). Failed state виникає як продукт тривалого розпаду, наприклад, поділу багатоскладового суспільства в результаті громадянської війни або (і) зовнішнього втручання. Поведінка акторів такої спільності описується в сильній версії моделі Номо есопомікус і не може бути нічим іншим, крім тотальної злочинної поведінки.

1. Демодернізаційне суспільство. Вони затрималися на стадії переходу від

раннього до зрілого індустріального суспільства і в цілому перебувають в опозиції до проєкту Modernity, реалізуються в розвинених капіталістичних суспільствах. Ці спільноти знаходяться в точці біфуркації, постійної нестабільності і містять можливість як перетворитися в Failed state, так і завершення модернізації. Відмінною особливістю їх є наявність інститутів публічної влади – або в якості імітації, за якою ховається інституційна корупція (нелегітимне використання ресурсів держави для обслуговування приватних інтересів вищих посадових осіб), – або в деформованому вигляді.

Деформація публічної влади передбачає, що влада обслуговує власні інтереси з підтриманням деякого мінімуму громадського порядку. Поведінка акторів такого типу спільноті переважно описується слабкою версією моделі Homo economicus, тобто передбачає наявність мінімального нормовативного соціального управління та визнання цінності публічних, а не тільки групових, правил.

2. Транзитивні спільноти. Це – проміжний варіант між недемократичним і демократичним режимом. Вони проголошують своєю метою приєднання до проєкту Modernity. Обов'язковою передумовою транзитивності є наявність чесного уряду, тобто інституційн корупція є слабкою. Це означає, що поведінка агентів державної влади описується моделлю Homo sociologies. Транзит передбачає не тільки мобілізацію завжди обмежених ресурсів для перетворення суспільства, а й ефективне їх використання, що неможливо при інституційній корупції (вона завищує суспільні витрати і обмежує платоспроможний попит на продукти високих соціальних і індустріальних технологій). Жорсткість транзитивних режимів залежить від того, наскільки далеко населення пішло від мотивації поведінки відповідно до сильної версії Homo economicus.

Оптимальний тип соціального управління, що реалізовується державною владою, досягається за демократичного політичного режиму. Демократія як тип політичного режиму може бути багаторівневою, переходячи від елементарних форм прояву до більш розвинених і інтенсивних, нарощуючи ступінь зворотного присвоєння влади народом в процесі демократичного транзиту. Мінімум демократії проявляється в досягненні стійкого консенсуального характеру дій державної влади,

не в повній мірі підзвітною індивідам. Цей мінімум виявляється в державах бюрократичного типу. Мінімум демократії характеризує соціальне управління в суспільствах транзитивного типу, до яких відносять посткомуністичні країни. Їх політичний режим позначається терміном «неконсолідованої демократії». В ній плюралізм цінностей – найважливіша ознака розвинених співтовариств – доведений до крайнього ступеня поляризації, коли відсутня їх порівненість, можливість інтеграції в цінностях вищого порядку.

Таким чином, соціально значуща поведінка в транзитивних суспільствах розглядається за допомогою моделі Homo economicus. Цей зв'язок соціальної девіації і аксіологічного диверсифікації суспільства підкреслюється: «закритість політики влади, її суперечливість і непослідовність, невірні господарські рішення, безвідповідальність, корумпованість – все це тісно пов'язано з відсутністю чітких ціннісних орієнтирів» [29, с. 7].

Аксіологічна диверсифікація проявляється в діях суб'єкта державного управління, схильних до деформації з точки зору необхідної публічності влади. Рівний доступ до структур державного управління виявляється недоступним і незатребуваним населенням. Хоча транзитивні суспільства демонструють суперечливий компроміс різних систем цінностей і технологій управління, для них характерний вектор розвитку, який не виключає руху до максимуму демократії і віддаленої влади.

Максимум демократії – це забезпечення прозорості (транспарентності) і підконтрольності дій влади для народу. У закінченому ж вигляді публічність держави тяжіє до демократичної участі. На думку М.В. Пашковської, ідея «транспарентності всіх ланок соціального управління є значущою соціальною нормою, що звільняє суспільство від помилкового розуміння влади як зовнішньої сили і полегшує соціальну взаємодію». [31, с. 137].

Публічність як набір формальних інститутів в умовах демократичного режиму включає в себе: а) виборність вищих органів публічного управління, прагнення до суспільного консенсусу апарату публічного управління; б) транспарентність механізму державного управління, тобто доступність урядової інформації для

громадян; в) політичний, ідеологічний і релігійний тоталізм; г) політичний (електоральний) контроль громадян над діями державних органів та посадових осіб у вигляді активної політичної участі.

Згідно з соціологічними опитуваннями [27], в масовій свідомості транспарентність державного управління є значущою властивістю демократії. Відповіді населення на питання «Що з Вашої точки зору, потрібно для успіху справжньої демократії» (2013 р) «Що з нижче перерахованого, на Ваш погляд, найбільш важливо для справжньої демократії?» (2020 рік) розподілилися так (табл. 2.1).

Таблиця 2.1.

### Уявлення населення про цінності демократії [27]

2013 рік		2020 рік	
Рівна відповідальність усіх перед законом	68,3%	Рівність усіх перед законом	76,5%
Громадський контроль над органами влади	48,4%	Добробут населення	63,5%
Відкритість діяльності органів влади	35,1%	Сильна держава	63%
Свобода слова	26%	Відкритість органів влади	42%
Активізація професійкової та іншої суспільної діяльності	21,5%	Участь громадян у прийнятті рішень органів влади	25%
Розширення повноважень законодавчих органів влади	8,9%	Право приватної власності	25%
інше	3,9%	Свобода слова та друку	20%
–		Вільні регулярні вибори	14,5%
–		Громадянські ініціативи населення	14,5%

Подібне ранжування властивостей демократії (згідно з опитуванням [52]) показали і державні службовці органів виконавчої влади (посади начальників відділів і вище). Відповіді розподілені в порядку зниження кількості які відповідали: «верховенство права» – 64,5%; «Добробут населення» – 47,5%; «Сильна держава» – 43,5%; «Відкритість органів влади» – 39,5% [51; 52].

Сукупний результат функціонування системи державного управління буде суттєво відрізнятись в залежності від того, наскільки узгоджена направленість дій суб'єкта управління і механізму самоорганізації. Логічно можливі наступні варіанти взаємодії двох складових суспільного відтворення: 1) спрямованість їх дій збігається (оптимальний варіант); 2) спрямованість дій механізму самоорганізації нейтральна по



відношенню до дій суб'єкта управління; 3) спрямованість їх дій протилежна (песимістичний варіант).

Використовувана теоретична схема дозволяє встановити залежність виділених варіантів публічного управління від мотивації суб'єкта та об'єкта управління (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

**Співвідношення антропологічних моделей суб'єкта та об'єкта публічного управління [45]**

	Суб'єкт публічного управління			
	Антропологічна модель	Сильна версія Homo Economicus	Слабка версія Homo Economicus	Homo Sociologicus
Об'єкт публічного управління	Сильна версія Homo Economicus	Тотальна криміналізація. Патрімоніальний характер влади. «Failed states».	Імітація публічної влади. Інституціональна корупція та масова девіація. Можливість демократичного транзиту і небезпека перетворення на «faffed state»	Авторитарний демократичний транзит. Публічність у формальному сенсі.
	Слабка версія Homo Economicus	Патрімоніальний характер влади. Інституційна корупція та масова девіація. "Failed state".	Публічність влади у формальному сенсі із системними деформаціями. Інституціональна корупція. Можливість демократичного транзиту	Примусовий і відчужений соціальний порядок. Публічність у формальному значенні. Транзитивний та мінімальний демократичний режим.
	Homo Sociologicus	Громадський опір		Консенсус інтересів і стійкість соціальної системи. Публічність в формальному сенсі. Максимальний демократичний режим

Для розуміння публічного управління велике значення не тільки його складові

(об'єкт і суб'єкт), а й процесуальна сторона (взаємодія акторів і встановлення між ними інституційного управлінського зв'язку. В ній можна побачити наступні складові з кількох підстав

1. За характером застосовуваних засобів: владна воля (у формі законодавчого регулювання, адміністративно-організаційних заходів, контрольно-наглядових і правоохоронних дій); надання державних послуг населенню (непрямий вплив на поведінку індивідів).

2. По спрямованості впливу учасників державного управління: прямий зв'язок (управлінський вплив суб'єкта на об'єкт); зворотній зв'язок (вплив об'єкта управління на суб'єкт), яка існує в позитивній і негативній формі.

Метою зворотного зв'язку є легітимація перерозподілу контролю над сукупним суспільним продуктом між різними соціальними групами. Держава виступає арбітром цього конфлікту і його завданням завжди було забезпечення ненасильницького характеру редистрибуції, процедурного протікання суперечок в перманентній ситуації конфлікту інтересів. Зворотній зв'язок – вкрай складна частина управлінських відносин, що включає наступні акти взаємодії: а) запити, вимоги соціальних суб'єктів до органів влади; б) прогнозування суб'єктом реакції об'єкта на вплив; в) дії державних структур за оцінкою і реалізацією цих вимог.

Ці три умови пов'язані лінійної послідовністю: виконання першої складової зворотного зв'язку обумовлює другу і третю, а не навпаки. При цьому вимоги соціального суб'єкта повинні бути артикульованими, тобто бути вираженими раціональним чином і в термінах, прийнятних для державної влади. Діалог з владою можливий при наступних формальних умовах: а) якщо контрагенти чітко усвідомлюють свої інтереси, тобто знають чого хочуть; б) якщо контрагенти чітко усвідомлюють межі своїх домагань і допустимий рівень вчинків іншого контрагента.

Оскільки управління – безперервний процес, то ця властивість поширюється і на зворотний зв'язок суб'єкта та об'єкта управління. Її стійкість підвищується, якщо артикуляція запитів суб'єктів буде легітимізовано у вигляді суб'єктивних прав, тобто гарантованих державою вимог до нього. Правове регламентування суб'єктів (в соціологічному плані) слід розглядати як результат компромісу держави і

громадянського суспільства.

3. За своїми характеристиками державне управління включає: речовий енергетичний параметр впливу. Це управлінський вплив за допомогою перерозподілу матеріальних ресурсів і соціальних статусів індивідів, який реалізовується за допомогою організаційних дій агентів державної влади.

Інформаційний параметр впливу (інформаційне управління). Це управлінський вплив за допомогою створення та поширення соціально-значущої інформації. Соціальна інформація є як передумовою, так і засобом державного управління: «інформаційне забезпечення діяльності системи органів державної влади, її своєчасне забезпечення достовірною інформацією є найважливішою умовою сталого та ефективного функціонування державного механізму, реалізації всіх стадій процесу державного управління» [31, с. 140]. «Інформаційний параметр управління найважливіший» [30, с. 95].

Необхідність соціального управління виникає в ситуації кризи самовідтворення суспільства. Самовідтворення – стихійний процес, підпорядкування об'єктивним законам. Криза самоорганізації і самовідтворення – це криза масової, практичної свідомості. Завдання управління в цій ситуації – виявити і проранжувати набір альтернативних варіантів соціальної взаємодії, які доступні суб'єктам, а тим самим, знизити невизначеність в ситуації вибору різних сценаріїв розвитку. Для цього керуюча структура передає масовому агенту відомості про набір альтернативних сценаріїв діяльності та аналіз їх наслідків.

Інформаційна складова процесу державного управління зазвичай моделюється як інверсивне соціальна взаємодія (взаємодія зі зміною соціальних ролей одними і тими ж соціальними агентами). Елементарний суб'єкт такого – державний орган (організація, установа), а елементарний об'єкт – індивід. При цьому суб'єкт і об'єкт державного управління жорстко інституційно закріплені і незмінні. Разом з тим, в процесах інформаційного супроводу управління може змінюватися їх активність і комунікативна роль, а також переважний напрямок інформаційних потоків. Учасники інформаційної взаємодії виступають або як транслятори інформації (адресанти), або як одержувачі інформації (адресати), причому, ці комунікативні ролі можуть

поперемінно виконувати як суб'єкт державного управління, так і його об'єкт.

У контурі прямого регулювання виділяються два комунікативних канали: інформаційний потік, що містить інформацію про стан суспільства і реалізує зворотній зв'язок між суспільством і владою, з одного боку, і інформаційний потік, який містить документовану нормативну правову інформацію і реалізує прямі регулюючі дії влади на суспільство – з іншого. Сталий соціальний розвиток вимагає легітимації дій влади для населення, що знижує витрати державного регулювання. Додатковий контур регулювання забезпечує адаптацію громадян до управлінського впливу державної влади і адаптацію влади до реакції громадян на її дії. Додатковий контур державного управління «утворюється, з одного боку, узагальненим каналом передачі додаткових адаптуючих впливів влади на суспільство в формі спеціально підготовленої і публічно поширюваної самою владою інформації, що пояснює загальні цілі і завдання, стратегію і тактику її діяльності ..., і, з іншого – узагальненим каналом реагування суспільства на рішення і дії влади у формі потоку інформації, що відбиває суспільство, його структуру і громадян до поточних подій, які висловлюються через засоби масової інформації, громадську думку, а також колективні і приватні заяви і звернення громадян» [15, с. 24].

Управління за допомогою трансляції соціальної інформації може бути зафіксовано в різних формах. Такі форми утворюють інформаційний режим управління – встановлене порядок обміну соціально значущою інформацією між сторонами управління. Залежно від характеру перерозподілу інформаційного ресурсу слід виділити: 1. Маніпулятивний варіант інформаційного режиму. Інформативність управлінського рішення для індивіда в цьому випадку буде низькою: він прийняв оптимальне рішення, орієнтуючись на очікування покарання або нагороди, а не на власний інтерес. Дозоване надання інформації залишає індивіда в незнанні щодо всього набору доступних йому альтернатив. Індивіди не можуть порівняти значимість довгострокових, середньострокових і короткострокових інтересів. Інтерес усвідомлюється індивідом як високе ймовірне очікування майбутнього блага і передбачає наявність достовірних знань про суспільство. Дефіцит інформації може створювати як завищені соціальні очікування, так і їх надмірне самообмеження.

Сукупна інформація про систему в цілому залишається власністю суб'єкта управління.

Маніпулятивний варіант керування не долає кризу відтворення, оскільки орієнтований на першочергове використання ресурсів системи для придушення девіації, яка, в свою чергу, обумовлена відсутністю міцного консенсусу інтересів соціальних суб'єктів. Девіація в цьому режимі управління виникає в результаті збільшення обсягу доступної індивіду інформації та розширення набору альтернатив. У цьому сенсі маніпулювання інформацією є ознакою жорсткого управління зі слабким позитивним зворотним зв'язком суб'єкта та об'єкта управління.

Можна сказати, що для даного варіанту характерна публічність державного управління влади лише в формальному (процедурному) сенсі, тому що влада орієнтована на підтримку незмінного соціального порядку в умовах обмеженого консенсусу інтересів.

2. Демократичний (транспарентний) варіант інформаційного режиму. Він не передбачає жорсткого обмеження обсягу інформації, доступної для індивідів. Управлінське рішення створюється і реалізується в формі дискурсу, а не маніпуляції. Доступність для населення експертних оцінок фахівців є необхідною умовою усвідомлення індивідом соціальних інтересів і вибудовування їх ієрархії. Тим самим досягається ізоморфність суб'єкта й об'єкта управління – вони мають у своєму розпорядженні значущі інформаційні ресурси.

Демократичне управління і є управлінням в точному сенсі цього терміна, оскільки реалізує його мету – підтримка рівноваги, стійкості і цілісності системи. Для аналізу інформаційної взаємодії в процесі державного управління слід використовувати поняття транспарентності (інформаційної прозорості), що визначає ступінь повноти прагматично-значущих відомостей, які мають суб'єкт і об'єкт державного управління.

Залежно від предмета інформації виділяються наступні типи транспарентності контрагента:

1. Транспарентність об'єкта управління. Інформаційна компонента державного управління починає реалізовуватися в тому випадку, якщо досягається

транспарентність його об'єкта. Транспарентність об'єкта управління – це наявність у суб'єкта управління необхідних і достатніх відомостей для гарантованої успішної реалізації цілей його впливу. Суб'єкт державного управління домагається транспарентності об'єкта публічного управління двома способами: організація державної системи збору інформації про об'єкт, або вимогою до об'єкта управління самому надати необхідні відомості про себе посадовим особам органів державного управління. Транспарентність об'єкта – головний засіб публічного інформаційного забезпечення.

2. Транспарентність суб'єкта передбачає наявність у держави і громадян необхідної і достатньої кількості інформації для здійснення політичного контролю над діяльністю державного апарату [6]. Залежно від суб'єкта інформації цих відомостей і спрямованості інформаційного потоку слід розрізняти внутрішню транспарентність суб'єкта державного управління (коли інформація при державному апараті створюється самими агентами влади і використовується в їх внутрішніх цілях); і зовнішню транспарентність суб'єкта державного управління (інформація при державному апараті стає доступною громадянам або в результаті власних аналітичних зусиль громадянського суспільства, або в результаті надання державних інформаційних ресурсів населенню самими агентами державного управління).

Зовнішня транспарентність суб'єкта в своєму розвиненому стані реалізується тільки в ситуації додаткового зворотного зв'язку, коли громадяни визначають характер своєї поведінкової реакції на дії влади, і передбачають демократичний режим інформаційного управління. Внутрішня транспарентність такого режиму не вимагає і реалізується в ситуації прямого зв'язку (основний контур регуляції).

Транспарентність – обов'язкова властивість (атрибут) належного стану публічного управління. Її протилежність – інформаційна закритість – не може розглядатися як абсолютне заперечення транспарентності. Будь-яке державне управління в тій чи іншій мірі інформаційно відкрито. Співвідношення типів інформаційних режимів і ступеня транспарентності суспільства представлено в табл. 2.3.

Таблиця 2.3

**Взаємозв'язок типів транспарентності та інформаційних режимів [1; 6; 22]**

Тип транспарентності	Сфера реалізації	Тип інформаційного режиму
Транспарентність об'єкта	Пряме регулювання Зворотній зв'язок	Маніпулятивний і демократичний
Внутрішня транспарентність суб'єкта	Пряме регулювання	Маніпулятивний і демократичний
Зовнішня транспарентність суб'єкта	Зворотний зв'язок у процесі додаткової адаптації	Демократичний

Значення різних форм транспарентності в механізмі публічного управління, властиво різним типам публічної влади та політичних режимів пояснюється табл. 2.4.

Таблиця 2.4

**Типи транспарентності у структурі публічної влади [25; 48]**

Форма соціального устрою	Держава	
Тип державної влади	Патрімоніальна	Публічна, бюрократична
Тип політичного режиму	Недократична	Демократична
Тип інформаційного режиму	Маніпулятивний	Транспарентний
Тип транспарентності	Транспарентність об'єкта публічної влади	
	Транспарентність суб'єкта публічної влади	
Вид транспарентності суб'єкта публічного управління	Внутрішня	Зовнішня

Транспарентність як соціальне явище має різні інституційні втілення, які не завжди адекватні базовому явищу. Інституційна сторона транспарентності найкраще фіксується терміном відкритість (прозорість), який отримав широке поширення у вітчизняній літературі. Таким чином, у вітчизняній літературі розмежовуються поняття, що відображають інформаційний режим в державному управлінні. Так, наприклад, І.В. Ткач пише: «одним з принципів державного управління є прозорість і відкритість в діяльності різних державних організацій. Цей принцип має двоїсту природу і може розглядатися з одного боку, як певні норми, а з іншого – як інструменти, що впливають на результативність і ефективність державної політики» [47]. Інформаційні параметри державного управління об'єднуються в процесі визначення мети суб'єкта управління, що носять циклічний характер. У

найзагальнішому вигляді управлінський цикл складається з наступних етапів.

1. Збір інформації, що відбиває стан системи управління в цілому, а також про можливі механізми управлінських впливів.

2. Всебічний (загальний) аналіз інформації з метою отримання картини стану системи в сьогоденні (діагностика), а також на певний момент в майбутньому як при стабільності механізмів її функціонування, так і при реалізації нестандартних управлінських рішень (прогнозування).

3. Обґрунтування і прийняття віддалених цілей розвитку (проектування) і поточних (програмування і планування). Розробка критеріїв оптимальності і ефективності прийнятих рішень.

4. Організація поточного постійного і вибіркового контролю виконання управлінських рішень.

Слід зазначити, що за своїм змістом перший і четвертий етапи практично збігаються, завдяки цьому управління і набуває циклічний характер. Можна, таким чином, зробити висновок, що ядром управлінської діяльності є збір, аналіз, виробництво, тиражування та розповсюдження інформації.

Таким чином, для нашої держави як транзитивного суспільства характерна загальносвітова орієнтація на ліберальну модель публічної та приватної транспарентності індивіда. Вона проявляється у програмних цілях держави, виявляється у офіційно визнаних моделях поведінки, відбитих у законодавстві. Ця модель має ті ж загрози, що і в розвинених індустріальних країнах. Разом з тим, у сфері практичної реалізації спостерігається суттєва розбіжність між деклараціями та перетворенням моделі на стійкий факт поведінки індивідів та управління. Значною мірою стримуючим фактором виступає слабка керованість самого суб'єкта публічного управління, орієнтованого у значній масі своїх службовців на норми патримоніальної організаційної культури, яка не бачить особливої цінності в ліберальній моделі транспарентності та конфіденційності персональних даних взагалі.



## 2.2. Транспарентність об'єкта публічного управління

Проблема транспарентності об'єкта містить два аспекти. Перший аспект проблеми можна зафіксувати як проблему публічної транспарентності об'єкта публічного управління, а другий – як проблему приватної транспарентності цього об'єкта, тобто транспарентності для інших індивідів. Публічна і приватна транспарентність індивіда взаємопов'язані.

В системі державної влади публічна людина виступає носієм наступних функцій [49]: 1. Джерела влади, формує правову основу суспільства за допомогою сприйняття Конституції та інших нормативних актів за допомогою інституту референдуму. Індивід також визначає персональний склад більшості вищих державних органів: він делегує належні йому владні повноваження іншим індивідам, наділяючи їх статусом посадових осіб. 2. Об'єкта публічного управління, що підкорюється владі державних інститутів і посадових осіб. 3. Одержувача послуг державних установ в натуральному, грошовому вигляді або у формі відповідних правових і організаційних умов. Обсяг транспарентності індивіда буде залежати від того, який метод існування публічної людини буде визнаний визначальним і вихідним, а який – похідним і додатковим.

Сучасні уявлення про обсяг транспарентності індивіда в процесах публічного управління сформувалися під впливом політичного лібералізму. Їх відображенням є і положення Конституції України [21] в цьому питанні. Лібералізм виходив з розуміння людини, який демонструє соціально-відповідальну, нормативну поведінку. Ліберальна концепція публічної людини як норми передбачає і чітко визначений тип транспарентності індивіда в системі публічного управління. Частиною ліберальної концепції публічної людини є модель обмеженою транспарентності індивіда як об'єкта публічного управління, прояви якої класифікується:

1. За типом соціальної комунікації індивіда: публічна (доступність персональних відомостей про індивіда для органів державного управління) і приватна транспарентність (доступність персональних відомостей індивіда іншим учасникам приватних відносин).

2. За ступенем доступності персональних даних для державних органів: актуально доступна (частина персональної інформації постійно доступна державним органам в порядку поточного публічного управління і включена в державний інформаційний ресурс); актуально недоступна (частина персональної інформації закрита для держави при будь-яких обставинах, тобто в принципі нетранспарентна); потенційно доступна (частина персональної інформації закрита для держави, але воно може ініціювати її відкриття за допомогою спеціально встановлених процедур). Останні дві категорії персональної інформації прийнято називати конфіденційна інформація про особу. За такими підставами встановлюється певна структура персональних даних (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

### Структура транспарентності об'єкта публічного управління [31]

Тип доступності персональних даних	Зміст персональних даних	Спосіб отримання
Актуальна доступність	Ідентифікаційні ознаки особистості; фіскальні ознаки особистості;	Реєстраційно-аналітична діяльність державних органів;
Актуальна недоступність	Світоглядні відомості, особисте життя	Саморозкриття індивідом
Потенційна доступність	Відомості про девіацію	Реєстраційно-аналітична діяльність державних органів; саморозкриття індивідом; обмеження конфіденційності за допомогою усунення професійної таємниці

3. За змістом актуально доступна державним органам персональна інформації включає: а) ідентифікаційні ознаки особистості. Ідентифікаційні ознаки особистості самі по собі малоінформативні для визначення соціального статусу особистості, а й їх використання виступає засобом пошуку і включення невідомих раніше державними органами відомостей про особу до складу державних інформаційних ресурсів, тобто ідентифікаційні ознаки актуалізують персональну інформацію; б) фіскальні ознаки особи, які одержані за допомогою загальнодержавної реєстрації найбільш суттєвої частини майнових прав та доходів. Лібералізм істотно розширив зміст актуально недоступною (нетранспарентною) для держави персональної інформації. З тих пір

релігійні, ідеологічні, моральні пріоритети особистості самі по собі не можуть бути предметом державного спостереження та реєстрації.

Сучасна соціальна практика пов'язує розкриття персональної інформації з надзвичайною ситуацією, якою є факт девіації. Розкриття персональної інформації скасовує забезпечення конфіденційності, яка в інших обставинах гарантується і захищається. У зв'язку з цим така небезпечна для суспільства процедура повина бути ретельно регламентована. Особистість стає транспарентною для державного керування не на підставі впливу на її волю та обов'язкові вимоги надати персональні дані, скільки шляхом розкриття інформаційних контактів індивіда. Це означає, що приватна транспарентність індивіда набуває публічного характеру.

Відмова державної влади від вимоги до індивіда самому розкрити свої персональні дані впливає з ліберального розуміння «публічного договору», а контракт передбачає відому збалансувати позицій сторін. Йдучи іншим шляхом, держава за допомогою спеціальних процедур може отримати персональні відомості, які стали відомі інформаційним посередникам індивіда під час його соціальних контактів. Зазначені процедури легітимні в силу того, що приватна транспарентність похідна від публічної.

Наприклад, більшість приватних угод припускають фіксацію метричних ознак індивіда (пред'явлення і фіксацію паспортних даних, реєстраційного номеру облікової картки платників податків, державних документів про освіту та ін.). Тому обсяг і зміст персональних відомостей, доступних для учасників приватної соціальної комунікації (громадянського суспільства) визначається публічним інтересом.

Способи встановлення транспарентності індивіда в процесі публічного управління різні. По-перше, це реєстраційна діяльність державних органів, якої не кореспондує обов'язок індивіда розкривати персональні відомості. Органи реєстрації отримують первинну інформацію про індивіда. В цьому випадку відбувається встановлення часткової транспарентності інформаційних посередників індивіда: скасування професійної таємниці. У соціальній комунікації персональні дані індивіда стають відомими численним посередникам: лікарям, нотаріусам, адвокатам, банкірам, журналістам та ін. Конфіденційна інформація, залишаючись в процесі розслідування,

як правило, закритою для суспільства, стає публічно транспарентною, але не для суспільства, а для органів влади.

Скасування професійної таємниці передбачає процедуру різного ступеня та виділимо основні варіанти обмеження професійної таємниці [45]: 1. Лікарська таємниця індивіда в окремих випадках на законних підставах стає доступною не тільки компетентним правоохоронним органам, а й необмеженій кількості осіб. 2. Комерційна таємниця також проста щодо процедури скасування. 3. Нотаріальна таємниця обмежується за рішенням правоохоронних органів, на вимогу яких нотаріус зобов'язаний надавати відомості про вчинені ним дій.

Ліберальна модель транспарентності індивіда в системі публічного управління обмежує розкриття конфіденційних персональних даних: оскільки ця процедура носить екстраординарний, надзвичайний характер, а її застосування обумовлено фактом правопорушення, а не припущенням про його можливості. У цьому сенсі розкриття конфіденційної інформації за допомогою обмеження таємниці листування, поштового, телефонного зв'язку, носить реактивний характер по відношенню до девіації, але не є мірою превенції.

Однак, в умовах боротьби з тероризмом стає повсюдним поєднання жорсткого контролю над інформаційними потоками з ліберальною риторикою. Це помітив М.М. танчинець [46]: «в більшості сучасних суспільств політика обмежень в інтересах національної безпеки ... прекрасно співіснує з галантною фразеологією демократії і відкритості» [46]. Ці проблеми істотні і для транзитивних країн, де громадська напруженість на ґрунті аксіологічної диверсифікації населення (у формі підвищеного рівня злочинності, корупції і тероризму) в значній мірі послаблює суспільний договір влади і суспільства, посилюючи підозри щодо соціальної активності індивідів.

Інформаційне суспільство засноване на повсюдне використання інформаційних технологій з використанням комп'ютерів і комп'ютерних мереж. Ці технології в принципі дозволяють досягти прозорості присутності в ньому індивіда, незважаючи на можливість використання технологій анонімної дії в комунікаційній мережі. На думку фахівця в галузі захисту персональних даних, «технічна основа мережі така, що майже будь-яке перебування в ній є прозорим і відкритим для інших осіб» [33, с. 284].

Це означає неефективність будь-яких програм захисту конфіденціальних відомостей про індивіда, отриманих його контрагентами. Індивід залишає детальну комп'ютерну «інформаційну тінь», проходячи комп'ютерну реєстрацію в медичних і страхових компаніях, користуючись Інтернетом, електронними картками банків, кредитними картами, дисконтними картами, мобільними телефонами, системою навігації GPS та ін.

Практика розвиненого індустріального суспільства заснована на обмеженні та руйнуванні ліберальної моделі приватної транспарентності індивіда, основним принципом якої є а) свобода надання персональних відомостей іншим індивідам, б) цільова обмеженість, в) можливість авторизації захист відомостей про приватне життя. Практика розвиненого індустріального суспільства різко скорочує таку структурну складову персональних даних, як актуально недоступна інформація. На думку дослідника цієї проблеми В.М. Дрешпака [17], перетин приватних баз даних – медичних, маркетингових, страхових, кредитних – привела до наступної ситуації: «ніколи раніше таку силу силенну інформації про таку кількість людей не збиралося в такій кількості різних місць. Ніколи раніше таку кількісь інформації не було так легко доступно такій кількості установ такою кількістю способів і для такої кількості різних цілей» [17, с. 15].

Програмно-технічні можливості індустріального суспільства створили можливість незаконного об'єднання цих диверсифікованих даних про індивіда в єдине персональне дос'є. Принцип цільової обмеженості автоматизованих баз даних (які повинні зберігати інформацію, достатню тільки для заявлених цілей) може бути замінено принципом багато-факторного аналізу.

У сучасному суспільстві основою публічної транспарентності є загальнонаціональний персональний ідентифікує код, отриманий індивідом з народження. У різних країнах таким виступає Єдиний код платника податків або Єдиний номер соціального забезпечення [23; 25]. Вони відтворюються у всіх документах, що відображають соціальні контакти індивіда. Не в силах захистити приватне життя від автоматизованої обробки персональних даних, індустріальне суспільство прагне зробити прозорим сам процес зростання транспарентності

індивіда. Регулюючі документи в цій галузі орієнтовані на те, щоб відстежити рух персональних даних з інформаційних мереж і створити доказову базу для визначення правомірності або, навпаки, протизаконності такого руху. Основоположним виступає принцип авторизації персональних даних. Індивід повинен мати право контролювати накопичену про нього інформацію приватними організаціями, як було визначено в Страсбурзької конвенції Ради Європи від 28.01.1981 р. [20]. Крім самозахисту своїх персональних даних безпосередньо індивідом, практика публічного управління виробила певні принципи, обов'язкові для організацій, що займаються обробкою і продажем персональних даних. Ці принципи включають [16, с. 43]:

- «1. Принцип диференцірованого захисту (або принцип достатнього захисту).
2. Принцип адресної відповідальності (відповідальність за безпеку даних деталізована по етапах обробки інформації).
3. Принцип контролю доступу до пристроїв обробки даних (визначається перелік допущених до роботи з базами даних осіб з числа персоналу).
4. Принцип контролю носіїв даних (відповідальна особа приймає необхідні і достатні заходи для запобігання несанкціонованого зчитування, копіювання, зміни або видалення даних з комп'ютерних носіїв інформації).
5. Принцип контролю користувача.
6. Принцип контролю доступу до належних даними (відповідальна особа вживає заходів, щоб користувач отримував тільки ті дані, які відповідають його рівню і типу допуску).
7. Принцип контролю передачі даних (відповідальна особа створює можливість санкціонованої передачі дозволених даних).
8. Принцип контролю транспортування даних (відповідальна особа вживає заходів, щоб при передачі даних замовнику, інформація не могла бути незаконно прочитана, скопійована, змінена або знищена).
9. Принцип організаційного контролю (внутрішня структура організації повинна бути побудована таким чином, щоб реалізувати перелічені вище принципи)» [16].

Державне законодавство в питаннях регулювання приватної транспарентності

індивіда орієнтується на принципи ліберальної моделі, як і розвинені індустріальні країни. В Україні встановлено в якості загального правила принцип добровільності передачі персональних даних комерційним та іншим організаціям [29]. Публічне управління визнає і авторизацію персональних даних як загальне правило [29], і як правило конкретних, приватних відносин. Наприклад, новий для країни інститут кредитних історій передбачає, що досьє на користувача кредитом може вестися тільки з його згоди [29].

Особливістю держави як транзитивного суспільства є крайня утрудненість застосування процедур «data matching» (від яких страждають європейські і американські громадяни). Це пояснюється наступними обставинами: По-перше, слабкою поширеністю приватних баз даних; прив'язка загальнонаціональних ідентифікаційних номерів до обмежених вікових груп, у яких, як правило, фіскальне значення. По-друге, недосконалістю програмного забезпечення державних інформаційних ресурсів. Для нашої держави швидше характерна незаконна конвертація публічної транспарентності індивіда в його приватну транспарентність. Це означає, що персональна інформація, включена до державного інформаційного ресурсу, стає доступною приватним особам і організаціям і використовується в цивільному обороті. Це означає далі, що агенти державної влади перестають бути незацікавленими інформаційними посередниками між громадянами і теж реалізують свій приватний інтерес. Доступність баз даних державних органів приватною особою можливо тільки в тому випадку, якщо посадові особи відносяться до доручених їм інформаційних ресурсів як до приватної власності. Таке ставлення є прояв організаційної культури.

У розвинених індустріальних країнах подібна загроза через наявність відповідного програмно-технічного засобу – стримується не тільки каральним апаратом держави, а й автономними регуляторами поведінки – громадянською культурою з розвиненим почуттям рiвасу, мораллю, професійною честю та ін.

В Україні поки ці регулятиви означають істотно менше. Витік інформації з державних баз даних набула широкого характеру зусиллями посадових осіб. Посилання на дії хакерів в даному випадку безпідставні: гігантські обсяги баз даних

не можуть пройти неврахованими у службових лініях електронного зв'язку, обладнаними системами їх відключення з широкого списку позаштатних ситуацій.

Таким чином, для країни як транзитивного суспільства характерна загальносвітова орієнтація на ліберальну модель публічної і приватної транспарентності індивіда. Вона проявляється в програмних цілях держави, виражається в офіційно визнаних моделях поведінки та відображена в законодавстві. Ця модель переживає ті ж загрози, що і в розвинених індустріальних країнах. Разом з тим, в сфері практичної реалізації спостерігається суттєва розбіжність між деклараціями і перетворенням моделі в стійкий факт поведінки індивідів і публічного управління. Значною мірою стримуючим фактором виступає слабка керованість самого суб'єкта публічного управління, який орієнтований в значній масі своїх службовців на норми патрімоніальної організаційної культури, що не бачить особливої цінності в ліберальній моделі транспарентності і конфіденційності персональних даних взагалі.



## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОСНОВИ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

#### 3.1. Механізми внутрішньої транспарентності публічного управління

Оскільки в значній мірі управління – інформаційний процес, пов'язаний з виробництвом та споживанням управлінської інформації, його успішність залежить від обміну цією інформацією всередині суб'єкта. Достатня інформаційна забезпеченість управлінської діяльності передбачає внутрішню транспарентність суб'єкта публічного управління. У свою чергу, постановка і вирішення проблеми внутрішньої транспарентності залежить від того, стосовно якої організації державного апарату йдеться. Чи є він елементом стійкої демократичної державності або транзитивної держави; реалізує функції публічного управління або схильний до організаційних деформацій? Залежно від вирішення цих питань збільшується або скорочується кількість форм внутрішньої транспарентності суб'єкта публічного управління, а також інтенсивність їх прояву.

На рівні такого суб'єкта державного органу (державної установи або організації) виявляються такі форми внутрішньої транспарентності: 1. Транспарентність державних службовців для їх керівника; 2. Відомча транспарентність державного органу в порядку його службової підпорядкованості та інформаційної прозорістю для вищих органів і органів нагляду; 3. Транспарентність державного органу та його державних службовців; 4. Транспарентність державного органу в системі поділу влади (транспарентність для законодавчого органу і судів).

Історія публічного управління показує, що його постійною проблемою є керованість самих агентів держави. Державні службовці – велика за чисельністю група населення. Вони включені в великі соціальні зв'язки, значимі для їх особистого благополуччя. Вони враховуються в професійній діяльності і зовсім не сприяють ролі неупередженого посередника, яку вимагають від державного службовця [8; 18].

Агенти держави очікують гідної винагороди їх роботи, що має значний для суспільства ефект і не завжди згодні з офіційним вираженням цього визнання. Нарешті, державні службовці об'єднані в спеціальні корпорації (органи), у яких як і у всіх соціальних колективів – є власний інтерес, неспівпадаючий з інтересом соціального цілого або інших органів. У теорії соціального управління ця ситуація описується як організаційна патологія.

Організаційна патологія пов'язана з приватизацією публічного, «коли який-небудь орган управління формує власні цілі так, що підпорядковує їм роботу керованих об'єктів» [8]. Організаційна патологія є результат мотивації, а за своїми зовнішніми проявом – громадська девіація. Стосовно до публічного управління організаційна патологія, насамперед деформація цілей державної організації, а слідом за цим – деформація самого процесу.

Організаційна патологія публічного управління не є випадковою деформацією. Її витoki знаходяться в 1) історії формуванні сучасного публічного апарату; 2) особливості його функціонування; 3) конкретної соціальної ситуації.

Розглянемо їх. 1. Вплив патримоніальної організаційної культури. Даний вид патології типовий для транзитивних спільнот, що успадкували застарілі державні інститути, в значній мірі впливають на масову свідомість і поведінку державних службовців. 2. Допустимість встановлення неформальних зв'язків всередині державного органу як засобу управління ризиками кар'єрного просування. Державний службовець прагне компенсувати професійні помилки виконанням особисто значущих для керівника доручень. 3. У своєму прояві корпоративні норми санкціонують кругову поруку державних службовців і крайню інформаційну закритість державного органу. Корпоративні норми – не тільки взаємно-визнані неофіційними правилами, але і містять жорсткі санкції, застосування яких до порушника виключає його подальше перебування на державній службі. Професійна етика компенсує непереборні прогалини законодавства в справі регламентування дій посадових осіб. Її основна цінність – професійна гордість і професійна честь, задоволення від самого факту належним чином виконання професійної дії.

Таким чином, патримоніальна організаційна культура ставить державного

службовця в ситуацію нерозв'язного конфлікту трьох нормативних систем-корпоративних норм, законодавства та професійної етики.

Процедурна форма публічного управління передбачає стандартизованість, однаковість і відтворюваність кожної управлінської дії. Патримоніальна організаційна культура орієнтована на бездокументарний характер прийняття рішень, який супроводжується конфіденційним і непротоколіруемым узгодженням позицією посадових осіб. Процедурна ж форма, що дозволяє відтворювати процес прийняття та реалізації управлінських рішень, є основою контролю над діяльністю посадових осіб і персоніфікації їх відповідальності.

4. Внутрішня інформаційна закритість суб'єкта публічного управління. Інформаційний ресурс, що знаходиться в розпорядженні державного службовця, – головна умова виконання ним своїх службових функцій: «державні службовці мають особливим предметом праці інформацію. Службовці, як правило, збирають, обробляють, зберігають, створюють інформацію» [8]. Патримоніальна організаційна культура санкціонує ставлення до інформаційних ресурсів державних органів як приватної власності посадових осіб. Отриманий інформаційний ресурс за допомогою реалізації свого статусу в тіньовий, неформальній структурі обмінюється на зміцнення офіційного статусу в організації. Патрон-клієнтські зв'язки, що опиняються головним каналом надходження особливо цінною управлінської інформації, негласно підвищують поріг компетентності її одержувача, надаючи йому відомості, недоступні йому в силу службового становища і ієрархічного розподілу управлінської інформації. Ці зв'язки не афішуються її учасниками і маскуються під офіційні службові контакти.

Володіння управлінською інформацією – засіб як кар'єри, так і засіб контролю над підлеглими. Це обумовлює амбівалентне ставлення патримоніальної організаційної культури до внутрішньої транспарентності суб'єкта управління. Цінність внутрішньої транспарентності організації висока для кожного окремого співробітника, максимізує свій інформаційний ресурс в ролі адресата інформації (кожен прагне знати про інше і про всіх разом якомога більше). У той же час, внутрішня транспарентність втрачає цінність для державного службовця, якщо він

постає в ролі адресанта управлінської інформації, надаючи свій інформаційний ресурс іншим членам організації. Це призводить до того, що інформаційні ресурси організації не об'єднані, диверсифіковані, а обмін такими між структурними підрозділами і окремими посадовими особами надзвичайно ускладнений.

2. Організаційна патологія бюрократичної організаційної культури. Сучасна держава заперечує патрімоніальну організаційну культуру, замінюючи її бюрократичною. Причому, бюрократія – не тільки організаційна культура, а й офіційний інститут управління. Бюрократична організація публічного управління має вирішальне значення для демократичних країн. Публічність держави піддається реалізації тільки в тому випадку, якщо державне управління прийняло бюрократичний характер, а агенти держави засвоїли бюрократичний механізм. Бюрократія долає крайні прояви організаційної патології і протистоїть конкуруючій компетенції посадових осіб і органів, ретельно їх розмежовуючи. Основна відмінність організаційних культур, значуще для цілей даної роботи, відображено в табл. 3.1.

*Таблиця 3.1*

**Порівняльні характеристики організаційних культур транзитивного суспільства [15]**

<b>Тип організаційної культури</b>	<b>Патрімоніальна</b>	<b>Бюрократична</b>
<b>Елементи службових відносин</b>		
Предмет службового ризику	Професійне становище	Кар'єрне зростання
Тип предмета ведення та компетенції	Пересічний	Відокремлений
Тип лінійної влади керівника	Прямий	Опосередкований
Регулюючі норми	Законодавство, корпоративні норми	Законодавство, корпоративні норми, норми професійної етики
Характер публічної влади	Дискреційний	Регламентований та неупереджений
Тип контролю за державним органом	Відомчий, позавідомчий	Парламентський, відомчий, позавідомчий

Соціологічні опитування державних службовців показують складний, суперечливий процес складання бюрократичного етосу в їх середовищі. Згідно

опитуваннями [52], для чиновників характерна склалася мотивація на роботу в сфері публічного управління. Високі показники їхньої задоволеності професійною діяльністю.

Разом з тим, опитування населення показують істотну патологію цілей професійного поведінки службовців. В поданні населення державна служба – найменше з публічної служби, яка діє в інтересах громадян. Моніторинг громадської думки протягом 2018-2020 рр. відтворює уявлення про державний апарат як замкнуту самодостатню освіту. Відповіді на питання: «Чиї інтереси в першу чергу захищають сьогодні державні службовці?» розподілилися так: держави у 2018 р. – 24%, а у 2020 р. – 9,5%; громадян у 2018 р. 8,5% , а вже у 2020 р. 19% [23; 27; 52].

Недостатньо склалася і така складова бюрократичного механізму, так законність посадових дій, необхідним наслідком якої є передбачуваність і обґрунтованість адміністративних рішень. Саме цього і не бачить населення країни в діях державних службовців. При цьому, ситуація не поліпшується, незважаючи на проведену в країні адміністративну реформу. Думки населення про захищеність від свавілля влади наведені у табл. 3.2.

*Таблиця 3.2*

Розподіл думки про ступінь захищеності населення від можливого адміністративного свавілля [27; 51; 52].

Варіанти відповідей	2018 р.	2020 р.
Захист абсолютно не забезпечується	47,5%	58%
Деякий захист все ж таки забезпечується	37%	33%
Забезпечується достатній захист	1,5%	1%
Важко відповісти	14%	8%

Організаційна патологія бюрократії виникає на її власному «ґрунті» і не обов'язково залежить від спадщини патрімоніальної організації, хоча обидва види патології мають схожі зовнішні прояви. Головне подібність полягає в наявності паралельних організаційних структур – формальної і неформальної. Для бюрократичної культури проблема кар'єрного зростання стоїть гостріше, ніж в

патрімоніальній. При цьому, організаційна патологія в бюрократичному середовищі втрачає характер начальницького свавілля і переходить в площину маніпуляції службовою інформацією. Бюрократія передбачає велику стабільність службового становища, оскільки службовець захищений від свавілля вищої посади. Коло претендентів на службове зростання, відповідно, теж більше, ніж в патрімоніальній організації. Державний службовець в патрімоніальному середовищі ризикує своїм статусом, а в бюрократичній – кар'єрою.

Специфічною для бюрократичної публічної влади є організаційна патологія інформаційної взаємодії в середовищі вищого державного менеджменту. До кінця XIX століття в Західній Європі і Америці відбувся поділ функцій і публічного управління між політичним керівництвом і адміністративним апаратом. Посади державної служби перестали бути платою за лояльність активістам перемогла на виборах політичної партії. Державна служба бюрократичного типу стала професійною, стабільною за своїм складом [23].

Недостатня кваліфікація керівництва вищих державних органів створювала сприятливий ґрунт для реалізації корпоративних інтересів різних неформальних угруповань державних службовців. Засобом деформації є процес перерозподілу інформаційних ресурсів. У цьому сенсі організаційна патологія бюрократичної організації – це деформація інформаційної взаємодії.

Засобами маніпулювання інформацією виступають наступні прийоми: (1) Створення інфошумів і перевантаженості інфоканалів. Керівник отримує величезну кількість відомостей, надлишкових стосовно управлінської ситуації і управлінського рішення. (2) Дроблення відомостей на різні блоки, переміщення їх в різні документи і фрагментація картини управлінської ситуації. Керівник витрачає значну кількість часу на її самостійне опрацювання. (3) Штучне збільшення часу проходження інформації. (4) Безконтрольне самостійне створення управлінської інформації. При будь-якому з цих випадків керівництво змушене вдаватися до допомоги експертів, відволікаючи від виконання інших службових обов'язків і тому працюють в екстраординарному («пожежному») порядку і в результаті укріплюють свій службовий статус.

Таким чином, можна стверджувати, що правильно організоване бюрократичне управління, скоріше, орієнтоване на об'єднання інформаційних ресурсів різних суб'єктів публічного управління та їх кооперування, використання на взаємовигідних умовах.

Раціональна службова ієрархія, притаманна бюрократичній культурі, визначає організацію інформаційних потоків всередині державного органу на засадах делегування і контролю повноважень, що відбивається на всіх формах внутрішньої транспарентності суб'єкта управління. Транспарентність державних службовців є елементарною умовою керуваності персоналу. Існуючі нормативні моделі такої відображені в законодавстві. Державне законодавство поки орієнтоване на бюрократичний тип організації державної служби і тому підпорядковує вимоги транспарентності державних службовців – захист їх службового положення.

Опитування державних службовців показують процеси деформації професійної етики бюрократичного типу і стійке зниження значення тих цінностей, які регулюють інформаційний обмін всередині державного органу. Соціологічні опитування [19; 26] що виконувалися кілька років по однаковій методиці, дозволяють простежити динаміку оцінки ключових складових професійної етики державних службовців (табл. 3.3).

*Таблиця 3.3*

**Оцінка значущості цінностей професійної етики [19; 26].**

<b>Норми та провила службової поведінки</b>	<b>2018 р.</b>	<b>2019 р.</b>	<b>2020 р.</b>
Дисциплінованість	56,8%	33,8%	49,5%
Чесність	52,6%	67,6%	37,3%
Здатність брати на себе відповідальність	22,5%	30,6%	58,9%
Доброчливість	61,5%	27,6%	42,1%
Принциповість	54%	17%	25,3%
Здатність до компромісу	27%	20,6%	31,5%
Справедливість	37,8%	12,6%	25,8%
Відкритість	32,4%	5%	8,1%
Схильність до взаємодопомоги	29,7%	8,5%	16,9%
Терпимість до чужих життєвих ідеалів	16,2%	6,5%	9,6%

У самосвідомості державних службовців руйнуються цінності, що забезпечують стійкість, роботу за правилами і самі, в свою чергу, захищаються стійкими адміністративно регламентами. Значимість «чесності», «принциповості» істотно впала для державних службовців. Падіння значення традиційних бюрократичних цінностей супроводжується посиленням цінностей, які характерні не для бюрократії, а для підприємців. Такі цінності, як «здатність брати відповідальність на себе», «здатність до компромісу» забезпечують ризиковану поведінку типу Homo economicus в умовах нормативної та організаційної невизначеності, що загрожує звинуваченням в недоцільності і навіть незаконності службових дій.

Транспарентність державного органу для утворення його державних службовців досягається двома способами: 1) ослабленням ієрархічності розподілу інформаційних ресурсів; 2) використанням неформальних джерел службової інформації.

Ієрархічна побудова інформаційного ресурсу державного органу має свої суттєві недоліки, серед яких дослідники в першу чергу називають громіздкість процесу фільтрації інформації, збільшення часу проходження повідомлення по каналах службової комунікації, що зменшує його інформаційну цінність. У кожному органі визначено: хто, від кого, по яких каналах і в якій формі отримує відповідний тип відомостей. Однак, швидко співвіднести отримане повідомлення з затвердженою класифікацією не завжди можливо і вироблена селекція повідомлення вимагає затвердження керівником структурного підрозділу, який і приймає рішення про подальший рух інформації.

Комерціалізація відомчих інформаційних ресурсів. Міністерства і відомства створили комерційні структури, які надавали стороннім організаціям інформаційні ресурси відкритого характеру за окрему плату. Така практика перешкоджала міжвідомчій обміну, оскільки відомство, яке надало свою інформацію іншому, позбавлялася монополії на свій ресурс і тим самим потрапляло в ситуацію упущеної вигоди. Проблема обмеженості міжвідомчої транспарентності вирішується в державі за допомогою неформальних каналів отримання відомчої інформації.



Таким чином транспарентність державних органів, що реалізується в процесі поділу гілок влади, відноситься до типу внутрішньої транспарентності і є фактом роботи державного апарату.

### **3.2. Концепція зовнішньої транспарентності публічного управління**

Публічна влада неможлива без бюрократичної організації, але бюрократія може існувати без розвинених проявів зовнішньої транспарентності публічної влади. Для будь-якого типу влади, для будь-якого політичного режиму обов'язкова транспарентність об'єкта і внутрішня транспарентність самого суб'єкта. Зовнішня транспарентність суб'єкта публічного управління завершує побудову публічної влади і може розглядатися як найбільш показовий прояв демократичного інформаційного режиму в управлінні. За твердженням вітчизняних дослідників [32; 46; 49], «такий принцип демократії, як держава для суспільства, а не суспільство для держави, можна реалізувати лише за умови, коли діяльність влади, її органів та інститутів інформаційно відкрита» [32; 46; 49]. У всіх інших варіантах організації влади зовнішня транспарентність носить обмежений, а іноді і деформований характер, в силу чого можна говорити про різні моделі транспарентності.

За даними на 2000 рік в Україні для реєстрації підприємства потрібно було затратити тисячі триста сорок шість днів (тільки за нормативними термінами, передбачених законодавством) [46], в Німеччині та ж процедура займала 56-168 днів, у Великобританії – 28 днів при меншій кількості наданих на реєстрацію документів [48]. При цьому, український підприємець потребує в державному посереднику: «складність і заплутаність правових процедур в державі настільки велика, що суб'єкт, який звернувся до адміністративних органів, який має намір реалізувати свої цілком законні інтереси, ні сам, ні з допомогою свого законного представника зробити це не може» [29]. Як наслідок виникає ключове протиріччя: час, який необхідний для виконання всіх висунутих державою попередніх умов реалізації приватного права, на кілька порядків довше, ніж час, в межах якого суб'єкт даного права (заявник) може реально цим правом скористатися. А корупція виявлялася непрямим соціальним

податком на утримання державного апарату, що компенсує його недостатнє ресурсне забезпечення щодо процедури адміністрування і забезпечує ексклюзивність як принцип функціонування державної машини. Загальні правила існують, але не працюють. Для особливого порядку потрібні й особливі механізми [23; 29].

Ними виступають додаткові винагороди чиновника за виконання службових обов'язків. Крім специфіки транзитивного суспільства для зовнішньої транспарентності суб'єкта публічного управління несприятливі і історичні традиції, пов'язані з переживанням країни. Відзначимо їх.

По-перше, цьому сприяє соціальна природа держави як «суспільного договору», що поєднує в собі ознаки примусової організації і представництво громадян [21], що створює загальну передумову подолання відчуження індивіда від держави і присвоєння останнього. Транспарентність виступає елементом публічності влади в змістовному сенсі, оскільки компенсує традиційний інститут формальної публічності – політичні вибори, є недостатніми для дієвого громадського контролю. Транспарентність публічних органів виступає функцією держави як загальної асоціації індивідів і її необхідною умовою. Доступ громадян до інформації може розглядатися як засіб посилення довіри до влади і зміцнення її легітимності (функція легітимації) [17]. Таким чином, зовнішня транспарентність державних органів дозволяє сформуватися індивіду як відповідального і компетентного громадянина.

По-друге, транспарентність органів влади сприяє зростанню ефективності публічного управління. Проблема транспарентності обговорюється в контексті ідеї суспільства ризику. Вона виступає функцією зниження ризику політичної та адміністративної помилки в управлінні, оскільки розширює склад експертів управлінських рішень [16].

По-третє, транспарентність сприяє зростанню ринкового механізму регулювання економічними процесами. У ній бачать фактор наближення економіки до моделі досконалої конкуренції. Проблема транспарентності ставить державну владу перед вибором між зростанням економіки і збереженням старої моделі розподілу управлінської інформації.

По-четверте, забезпечення зовнішньої транспарентності суб'єкта публічного

управління є необхідною умовою обмеження корупції, що входить в задачу будь-якого державного утворення і в більшому чи меншому масштабі здійснюється завжди [9]. Відома непрозорість процедур такого інституту, як « державне замовлення, де корупційність досягає виключно великих масштабів в силу закритості, практично повної відсутності прозорості тендерних угод» [6]. Обмеження системної корупції має реалізовуватися ще на рівні експертизи законопроектів.

Цілком очевидно, що вага зазначених факторів зростання зовнішньої прозорості суб'єкта публічного управління різний, так само як різні і тимчасові параметри їх впливу. Якщо для розвинених індустріальних товариств досягнутий рівень публічності державного управління є фактором росту відкритості органів влади, то стосовно транзитивних суспільств цей фактор ще не виявляє повноти своєї дії. Очевидно, що передчасні надії на автоматизм розвитку прозорості влади в міру насичення суспільства комп'ютерними засобами передачі та обробки інформації.

По-перше, вирішальні кроки до забезпечення прозорості органів державного управління були зроблені в розвинених індустріальних країнах до появи відчутних ознак «інформаційного суспільства» – в 60-70-х рр. ХХ століття.

По-друге, стосовно транзитивним співтовариствам (з їх характером ринкової модернізації, що поєднується з явними демодернізаційними процесами) концепт інформаційного суспільства навряд чи доречний.

Настільки ж незначно і користування засобами ІКТ при наявності доступу до них. У 2021 р населення країни використовувало ПК вдома і на роботі кожен день – 16% опитаних; раз в тиждень, 2-3 рази на місяць, раз на місяць і рідше – 10% і 74% респондентів ніколи не користувалися комп'ютером. Використання Інтернету щодня відзначили 5% опитаних, і 85% ніколи їм не користувалися [19].

По-третє, комп'ютерні засоби виявляють латентну інформацію. Комп'ютерна мережа повинна бути наповнена відомостями або за допомогою власних дослідницьких зусиль громадянського суспільства, або за допомогою перерозподілу державних інформаційних ресурсів. Аналітичні можливості громадянського суспільства непорівнянні з відповідними можливостями публічного апарату і ніколи не зможуть створити такий інформаційний ресурс, який забезпечить громадян

адекватними засобами орієнтації в мінливому «суспільстві ризику» і тим самим зробить зайвим дозування державної інформації для вільного обігу.

Зовнішня транспарентність суб'єкта може бути реалізована як його саморозкриття, тобто перерозподілу державних інформаційних ресурсів.

Таким чином, в державі одночасно використовуються два способи забезпечення зовнішньої транспарентності державних органів: запитальний (з ініціативи індивіда) і ініціативний (оприлюднення державних інформаційних ресурсів за рішенням державного органу). На рівні світових стандартів знаходяться і положення Законів України: «Про доступ до публічної інформації» [38]; «Про інформацію» [35]; «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [39].

Ці закони встановили нову для України норму запиту інформації, згідно з якою «особа, яка бажає отримати доступ до такої інформації, не зобов'язана доводити необхідність її отримання» [38]. У зв'язку з необхідністю приведення державного законодавства у відповідність з законодавства Євросоюзу для забезпечення міжнародного економічного обміну в Україні був прийнятий закон України «Про захист персональних даних» [36], що відповідає світовим стандартам у цій галузі і включає «принципи цільового обмеження і використання персональних даних, анонімності індивіда при статистичній обробці його персональних даних, добровільності надання персональних даних» [36].

Як і у всіх країнах, наша держава обмежує доступ громадян до державних інформаційних ресурсів, що містять секретну, конфіденційну (особисту і професійну таємницю), службову інформації. Прозорість цієї градації, проте, ускладнюється неясністю і суперечливістю механізмів її забезпечення. Бездоганна на рівні принципів та цінностей, транзитивній модель транспарентності суб'єкта управління виявляє істотні недоліки на рівні регулятивних положень, які і визначають більшою мірою адміністративний процес. Визначення секретності відомостей здійснюється двома принципово різними способами – і дозвільних, і дозвільним. З одного боку, законом встановлює перелік відомостей, що відносяться до державної таємниці [38] і одночасно встановлює перелік відомостей, які не можуть стати державною

таємницею: про надзвичайні події і катастрофи, що загрожують безпеці та здоров'ю громадян і їх наслідки, а також про стихійні лиха, їх офіційних прогнозах і наслідки; про стан екології, охорони здоров'я, санітарії, демографії, освіти, культури, сільського господарства, а також про стан злочинності; про привілеї, компенсації і соціальні гарантії, які надаються державою громадянам, посадовим особам, підприємствам, установам і організаціям; про факти порушення прав і свобод людини і громадянина; про стан здоров'я вищих посадових осіб держави; про факти порушення законності органами державної влади та їх посадовими особами [38].

При цьому поведінка агента влади буде бездоганим з точки зору відповідності офіційним нормам. Модель поведінки посадової особи передбачена у відносинах державних органів з громадянами та закріплюється в Законі України «Про державну службу» [42].

Ставлення самих державних службовців до стану зовнішнього прозорості системи публічного управління в державі є неоднозначним. Про це свідчать результати їх соціологічного опитування про ступінь прозорості роботи державного апарату, зі звіту Freedom House у 2020 році [5], (табл. 3.4).

*Таблиця 3.4*

**Уявлення державних службовців про ступінь прозорості і відкритості роботи державного апарату для громадян [5]**

Цілком прозора	11,5%
В основному прозора	25,5%
Подекуди прозора та відкрита	33,5%
В основному закрита	27%
Фактично повністю закрита	2,5%

Більше третини державних службовців (37%) повністю або в основному задоволені станом відкритості державних органів. Помірно-критичне ставлення до практики надання державної інформації висловили 33,5% опитаних службових осіб та гостро-критичне – 29,5%. При цьому чисельність тих, хто не бачить ніяких недоліків в стані державної інформаційної політики (11,5%) в кілька разів більше, ніж кількість

які не бачать в цій політиці нічого позитивного (2,5%) [5].

Таким чином, всередині державного апарату переважає уявлення про недостатню відкритість їх роботи, що є істотною умовою апаратної підтримки програми перетворень урядового інформування населення. Разом з тим, проблема прозорості влади не є актуальною для державних службовців, як би критично вони не ставилися до ситуації інформаційної політики держави. Вона, скоріше, проблема середньо- і довгострокової перспективи вдосконалення влади. Згідно з опитуваннями державних службовців, дана проблема займає доволі незначне місце в переліку недоліків державного управління, які повинні бути усунені в першу чергу. Ця думка державних службовців є усталеною, оскільки соціологічні опитування 2019 році і 2020 р показують зниження для них значущості проблеми прозорості державного управління (табл. 3.5).

*Таблиця 3.5*

**Результати опитування державних службовців про недоліки в роботі державного апарату, які повинні бути усунені в першу чергу [26; 27; 51; 52].**

Варіанти відповідей	2019 р.	2020 р.
Некомпетентність	44,5%	41%
Відірваність від реальних проблем населення	25%	31%
Уникнення відповідальності	23,5%	22,9%
Роздутість апарату	22,5%	11,4%
Корупція	20,5%	20%
Недотримання законів	19%	24,8%
Підміна закону інструкціями та відомчими актами	19%	18,1%
Низька якість послуг для населення	15,5%	17,1%
Закритість, відсутність необхідної інформації для громадян	15%	8,1%
Відсутність реакції на звернення громадян, тяганини, відписки	12%	15,2%
Недоступність для громадян	12%	10,5%
Незахищеність держслужбовця від свавілля населення	10%	-
Незахищеність держслужбовця від свавілля начальства	-	21,9%
Інше	5,5%	7,1%

У 2020 р тільки 8,1% державних службовців назвали інформаційну закритість

тим недоліком в роботі державного апарату, який слід усунути в першу чергу. Це ніяк не відповідає ступеню усвідомлення недосконалості державного інформування населення самими ж державними службовцями, Дане опитування показало, що службовці знаходяться в ситуації слабо сформованої публічної влади з відчутними слідами архаїчної організаційної культури.

Поряд з критичною оцінкою поточного стану відкритості державного апарату і актуальності заходів щодо його поліпшення, державні службовці досить позитивно оцінюють урядові заходи щодо інституційного забезпечення прозорості влади.

Нижче наводяться результати моніторингу думки населення про сенс вдосконалення державного апарату (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

**Уявлення населення про фактори, що перешкоджають відкритості та прозорості публічного управління в [19; 27].**

Варіанти відповідей	Публічні службовці			Населення		
	2018 р	2019 р.	2020 р.	2018 р	2019 р.	2020 р.
Небажання службовців	37%	34,3%	24,5%	51,8%	53,5%	55%
Відсутність демократичних цінностей у свідомості службовців	31%	33,3%	20,5%	—	—	—
Негативний історичний досвід та традиції службовців	30,5%	35,2%	27%	25,6%	23%	23,5%
Пасивність громадян та їх об'єднань	30%	29,5%	36%	51,9%	36%	43,5%
Незацікавленість груп лобювання (бізнесу, криміналу)	22%	18,1%	8,5%	23,4%	21%	30,5%
Відсутність політичної волі у вищого керівництва країни	21,5%	17,1%	15%	23,8%	21,5%	34%
Відсутність матеріально-технічної бази, фінансування	15,5%	15,2%	15,5%	—	—	—
Немає ясності в тому, хто і за що відповідає	—	—	29%	—	—	—
Інше	2,5%	6,2%	5,5%	3,6%	1%	0,5%

Проведене опитування, на наш погляд, має ряд істотних недоліків, пов'язаних з вмістом питань і їх зміною в процесі моніторингу, що ускладнює порівнянність результатів. Перелік питань для державних службовців до 2020 р свідомо звужував перелік питань і фактично моделював їх відповіді, орієнтуючи респондентів на пошук факторів обмеження прозорості, пов'язаних з інтересами різних груп в державному апараті і суспільстві.

Таким чином, розвинена модель зовнішньої транспарентності органів публічного управління передбачає інші, більш високі людські якості державного службовця, ніж транзитивній моделі, для якої досить забезпечення поведінки *Номо institutis*. Наявність механізму реалізації зовнішньої транспарентності органів публічного управління також є специфічною рисою розвинутою моделі інформаційної відкритості. Елементами механізму забезпечення зовнішньої транспарентності органів управління виступають: 1. Гарантії фінансової доступності державних інформаційних ресурсів. Режим відкритості дуже дорогий в адмініструванні. Він вимагає значних фінансових ресурсів для здійснення копіювання документів всім бажаючим. Потребує також збільшення штатного складу державних органів, оскільки пошук.

1. Таким чином, соціально-відповідальний чиновник завжди буде знаходитися перед вибором між офіційним неpubлічним викриттям, і публічним інформуванням громадськості з непередбачуваним службовим результатом. Комп'ютеризація діловодства в державних органах і комп'ютеризація інформаційного обміну державних органів і населення дозволяє забезпечити реальний доступ кожному до інформаційних ресурсів. Проєкт комплексної комп'ютеризації зазначених процесів отримав назву e-government (електронний уряд) [40]. На думку дослідників [16, с. 44], «його практичне завдання – трансформація внутрішніх і зовнішніх взаємодій в системі публічного управління на основі використання інформаційно-комп'ютерних технологій і мережевої інфокомунікаційної інфраструктури для оптимізації процесу надання адміністративних послуг населенню, розширення взаємодій всіх громадян з урядом і їх участі в його діяльності» [16; 41]. Найбільш успішними варіантами створення e-government вважається практика Сінгапуру і Канади [11; 32].

Очевидні переваги проєкту e-government спонукають і транзитивні держави до його реалізації. Так, в Україні в 2004 році прийнята програма «Електронна Україна» [44]. Слід зазначити, що проєкт e-government адекватний для розвинених індустріальних держав, в яких феномен «цифрової нерівності» (digital divide) не критичний для суспільства. 60-70% населення США, Європейського Союзу



комп'ютеризовано і має в своєму розпорядженні супутні комунікації і володіє навичками роботи з ними. Для транзитивних спільнот цей проект може мати інші, небажані соціальні наслідки. Персональних комп'ютерів, наявних в Україні, лише близько половини здатні працювати зі складними Інтернет-ресурсами і підтримувати передачу мультимедійних даних. Якість телефонних ліній, за якими здійснюється комутований доступ в Інтернет, також в більшості випадків не дозволяє використовувати технології «клієнт-сервер» а також програми, що дозволяють громадянам голосувати або стежити за діяльністю чиновників з екрану комп'ютера. У Мінцифрі розробляють і запуснуть у 2022 році платформу електронної демократії «ВзаємоДІЯ» [13]. Інша країна не досягла і стадії суцільної телефонізації. У цих обставинах проект e-government є додатковим фактором соціального розшарування, причому, за кошти державного бюджету, тобто тих громадян, які забезпечують його підтримку, але не зможуть ним скористатися. Разом з тим, досвід розвинених індустріальних країн, які реалізують проект e-government вже як Agency of Demand, дозволяє в майбутньому інших спільнот оптимізувати своє входження в цю стадію розвитку.

Отже, досягнення ліберального варіанту прозорості зустрічається з великими труднощами як загальносистемного характеру, так і локального, історичного. Проблема зовнішньої прозорості суб'єкта публічного управління набуває особливої гостроти в транзитивних суспільствах, де відбувається визначення вектора соціального реформування, накладають на широкомасштабну приватизацію державної власності. Стратегія бюрократії як соціальної групи (а не стільки як інструменту управління) включає максимальну закритість цього процесу.

## ВИСНОВКИ

1. Встановлено, що теоретичні підходи до розгляду системи суспільних відносин дозволив розглянути публічне управління як процес взаємодії суб'єкта влади і соціальної системи. Суспільство, як і складові його структури, являє собою відкриту, надзвичайно складну систему, яка містить два механізми відтворення – самоорганізації та управління. У сукупності вони забезпечують адаптацію системи до постійно змінюваних умов існування та її стійкість. Єдиним соціальним суб'єктом, що володіє відповідними повноваженнями, є держава – соціальний інститут, що представляє суспільство в цілому і виступає суб'єктом найвищого типу управління – політичного і правового.

2. Доведено, що публічність як набір формальних інститутів в умовах демократичного режиму включає в себе: а) виборність вищих органів публічного управління, прагнення до суспільного консенсусу апарату публічного управління; б) транспарентність механізму державного управління, тобто доступність урядової інформації для громадян; в) політичний, ідеологічний і релігійний плюралізм; г) політичний (електоральний) контроль громадян над діями державних органів та посадових осіб у вигляді активної політичної участі. Використовувана теоретична схема дозволила встановити залежність виділених варіантів публічного управління від мотивації суб'єкта та об'єкта управління: за характером застосовуваних засобів; по спрямованості впливу учасників державного управління.

3. Визначено, що в системі державної влади публічна людина виступає носієм наступних функцій: 1. Джерела влади, формує правову основу суспільства за допомогою сприйняття Конституції та інших нормативних актів за допомогою інституту референдуму. Індивід також визначає персональний склад більшості вищих державних органів: він делегує належні йому владні повноваження іншим індивідам, наділяючи їх статусом посадових осіб. 2. Об'єкта публічного управління, що підкорюється владі державних інститутів і посадових осіб. 3. Одержувача послуг державних установ в натуральному, грошовому вигляді або у формі відповідних правових і організаційних умов. Обсяг транспарентності індивіда буде залежати від того, який метод існування публічної людини буде визнаний визначальним і вихідним, а який – похідним і додатковим.

4. На рівні суб'єкта державного органу (державної установи або організації)

виділено такі форми внутрішньої транспарентності: 1. Транспарентність державних службовців для їх керівника; 2. Відомча транспарентність державного органу в порядку його службової підпорядкованості та інформаційної прозорості для вищих органів і органів нагляду; 3. Транспарентність державного органу та його державних службовців; 4. Транспарентність державного органу в системі поділу влади (транспарентність для законодавчого органу і судів).

5. Зовнішня транспарентність суб'єкта публічного управління розглянута з позиції найбільшого показового прояву демократичного інформаційного режиму в управлінні.

Встановлено, що всередині державного апарату переважає уявлення про недостатню відкритість їх роботи, що є істотною умовою апаратної підтримки програми перетворень урядового інформування населення. Разом з тим, проблема транспарентності влади не є актуальною для державних службовців, як би критично вони не ставилися до ситуації інформаційної політики держави. Вона, скоріше, проблема середньо- і довгострокової перспективи вдосконалення влади. Згідно з опитуваннями державних службовців, дана проблема займає доволі незначне місце в переліку недоліків державного управління, які повинні бути усунені в першу чергу.

6. Визначено напрями транспарентності суб'єкта публічного управління. По-перше, транспарентність виступає елементом публічності влади в змістовному сенсі, оскільки компенсує традиційний інститут формальної публічності – політичні вибори, є недостатніми для дієвого громадського контролю. Транспарентність публічних органів виступає функцією держави як загальної асоціації індивідів і її необхідною умовою. По-друге, транспарентність органів влади сприяє зростанню ефективності публічного управління. Вона виступає функцією зниження ризику політичної та адміністративної помилки в управлінні, оскільки розширює склад експертів управлінських рішень. По-третє, транспарентність сприяє зростанню ринкового механізму регулювання економічними процесами. У ній бачать фактор наближення економіки до моделі досконалої конкуренції. По-четверте, забезпечення зовнішньої транспарентності суб'єкта публічного управління є необхідною умовою обмеження корупції.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адашис Л. І. Принцип транспарентності у діяльності органів місцевого самоврядування. URL: <http://www.legalactivity.com.ua/index>. (дата звернення: 6.09.2021).
2. Баранов О. А. Правове забезпечення інформаційної сфери: теорія, методологія і практика. Київ: Едельвейс, 2014. 497 с.
3. Барабаш Ю. Дихотомія правової, демократичної та соціальної державності – тонка грань українського конституціоналізму. *Право України*. 2020. №7.С.24-32.
4. Бистрова Ю.В. Транспарентність у правовій комунікації як принцип сталого розвитку суспільства. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-1742/362> (дата звернення: 16.08.2021).
5. Б'ючи на сполох – раунд 5 : на захист демократії в Україні. Продовження звіту Freedom House у 2020 році. URL : <https://freedomhouse.org/sites/files/Ukraine%202020> (дата звернення : 27.09.2021).
6. Бульбенюк С.С. Транспарентність і конкурентність в умовах демократичного транзиту в сучасній Україні. URL: <http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/23567/1/263-276.pdf>. (дата звернення: 16.08.2021)
7. Бухтатий О. Є. Еволюція українського законодавства про електронне урядування: проблеми і перспективи. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2015. № 2. URL: [http://el-zbirndu.at.ua/2015\\_2/13.pdf](http://el-zbirndu.at.ua/2015_2/13.pdf) (дата звернення: 26.08.2021)
8. Галаган Л.М. Специфіка інформаційного забезпечення органів державної влади в Україні в контексті впровадження електронного урядування. URL: <http://conference.nbuv.gov.ua/report/view/id/298>. (дата звернення: 11.08.2021)
9. Горобчук О. А. Електронний уряд: еволюція системи державного

управління. 2016. URL: <http://ir.lib.vntu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/10591/195.pdf>. (дата звернення: 08.08.2021)

10. Гошовська В. Соціальна держава: типи, сутність, зміст. Вісн. НАДУ. 2017. № 3. С. 259-265.

11. Гурковський В. І. Шляхи адаптації світового досвіду розвитку транспарентності публічного адміністрування до українських реалій. Інвестиції: практика та досвід № 15/2020. С. 91-94.

12. Гуцель В. Г. Особливості реалізації соціальної функції держав-членів ЄС в умовах розбудови соціального співтовариства ЄС. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Харків. 2019. Вип. 8. С. 158-167

13. Діджиталізація у тренді. Що держава вже електронізувала, а що лише планує перевести в онлайн? URL: <https://www.prostir.ua/?news=didzhytalizatsiyau-trendi-scho-derzhava-vzhe-elektronizuvala-a-scho-lyshe-planuje-perevesty-vonlajn>. (дата звернення: 16.08.2021)

14. Демкова М.С. Доступ до інформації та електронне урядування. Київ: Факт, 2004. 336 с.

15. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації : організаційно-правові питання теорії і практики. Монографія. за ред Р. А. Калюжного та В. О. Шамрая. К., Акад. ДПС України, 2008. 296 с.

16. Єсімов С. С., Бондаренко В. А.Транспарентність як принцип діяльності органів публічного управління в умовах використання інформаційних технологій. Соціально-правові студії. 2018. Випуск 1. С. 42-49.

17. Електронне урядування та електронна демократія. Навчальний посібник. У 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. Київ, 2017. Частина 10: Електронні послуги. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 60 с.

18. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації. Монографія. Ужгород, Видавництво «Гражда», 2016. 220 с.

19. Київський міжнародний інститут соціології : (Оцінка діяльності органів влади та реакція на актуальні події) URL:

<https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=920> (дата звернення: 04.11.2021)

20. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних Страсбург, 28 січня 1981 року: Ратифікована ВРУ від 06.07.2010 №2438VI (набула чинності 01.01.2011 р.) [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_326#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text). (дата звернення: 13.08.2021).

21. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. (дата звернення: 3.08.2021).

22. Кудіна О. А. Транспарентність влади в Україні: проблеми становлення та чинники забезпечення. Вісник Дніпропетровського університету. 2013. Т. 21. Вип. 23 (4). Політологія. С. 33-38.

23. Ліпкан В. А., Дімчогло М. І. Консолідація інформаційного законодавства України. Київ: О. С. Ліпкан, 2020. 415 с.

24. Лопушняк Г. С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.

25. Наливайко Л.Р., Романов М.Ю. Поняття транспарентності в світлі європейських цінностей. Екологічне право. 2016 №1-2. URL: <http://aup.org.ua/wpcontent/uploads/> (дата звернення: 16.10.2021).

26. Національне агентство України з питань державної служби URL: <https://nads.gov.ua/news/opituvannya-shchodo-zadovolenosti-poslugami-v-sistemi-profesijnogo-navchannya-derzhavnih-sluzhbovciv> (дата звернення: 19.10.2021)

27. Онлайн-опитування, анонімне «Моніторинг громадської думки» 2018-2020 рр., URL: <https://zt-rada.gov.ua>. (дата звернення: 19.10.2021)

28. Офіційний веб-сайт. Сайт додатку «Дія». URL: <https://plan2.diia.gov.ua/>. (дата звернення: 23.09.2021)

29. Павлюк Н. В. Формування нормативно-правової основи публічного управління в контексті децентралізації влади в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 1(51). 2017. С. 1-8.

30. Пасмор Ю. В. Напрями консолідації в інформаційному забезпеченні науки державне управління України: соціально-комунікативний аспект.

Монографія. Харків, 373 Юрайт, 2013. 272 с

31. Пашковська М. В. Поняття транспарентності в сучасній науці Державне управління. Ефективність державного управління. 2013. № 34. С. 135-143.

32. Пилаєва В. М. Реалізація принципу транспарентності діяльності органів виконавчої влади: європейський досвід. Наук. вісник Херсон. держ. ун-ту. Юрид. науки. 2016. Вип. 6-1. Т. 3. С. 23-29.

33. Полішкевич Л. Д. Теоретичні засади взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю Ефективність державного управління. 2020. Вип. 4. С. 282-289.

34. Проведено тренінг з питань відкритості влади, роботи з запитами та зверненнями. URL: <http://www.vin.gov.ua/oda/zvernennia-hromadian/14214-provedeno-treninh-z-pytan-vidkrytosti-vlady-roboty-z-zapytamy-ta-zvernenniamy-2>(дата звернення: 23.09.2021)

35. Про інформацію. Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1992. № 48. Ст. 650. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>. (дата звернення: 23.09.2021)

36. Про захист персональних даних : Закон України від 2010 р. (редакція від 02.10.2021) №1723-IX. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 23.11.2021)

37. Про Національну програму інформатизації. Закон України від 04 лютого 1998 року. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 27. Ст. 181. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>. (дата звернення: 23.09.2021)

38. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13 січня 2011 року. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>. (дата звернення: 23.09.2021)

39. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 року № 539/97-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>. (дата звернення: 23.09.2021)

40. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження, Концепція від 20.09.2017 № 649-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p>. (дата звернення: 17.09.2021)

41. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 № 1313. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF> . (дата звернення: 22.09.2021).

42. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. №889-VIII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>. (дата звернення : 16.10.2021).

43. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya>. (дата звернення: 13.09.2021)

44. Розвиток електронного урядування та електронної демократії в Україні / Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС. URL: <http://www.center.gov.ua>. (дата звернення : 05.10.2021).

45. Серенок А. О. Механізми взаємодії органів влади з громадянами в електронному уряді. Теорія та практика державного управління. 2018. Вип. 3 (46). С. 1-8.

46. Танчинець М.М. Поняття, зміст та види інформаційної діяльності органів публічної влади України. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2019. Серія ПРАВО. Випуск 39. Том 2. URL: [http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.39/part\\_2/8.pdf](http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.39/part_2/8.pdf) (дата звернення: 13.10.2021)

47. Ткач І.В. Принципи прозорості та відкритості як невід’ємна складова публічного управління: теоретичний аспект. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука» № 12 (22), 1 т., 2018. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/mnj\\_2016\\_12\(1\)\\_6.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/mnj_2016_12(1)_6.pdf) (дата звернення: 23.09.2021)

48. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення



кваліфікації кадрів. Уклад. Е.А.Афонін, О.В.Сушій. Київ, Вид-во НАДУ, 2020. 48 с.

49. Шевчук Б. М. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. Демократичне врядування. 2012. 375 Вип. 9. С. 1-9.

50. Шевчук А. П. Формування моделей соціальної політики як складова державного управління в соціально-економічній сфері. Унів. наук. записки. 2019. № 2 (18). С. 310-317.

51. Фонд демографічні ініціативи ім.І. Кучерева: результати загальнонаціонального опитування міського населення України та службовців органів МС міст. URL: <https://dif.org.ua/article/rezulbtati-zagalbnonatsionalbnogo-opituvannya-misbkogo-naselennya-ukraini-ta-sluzhbovtsiv-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-mist-shchodo-problem-mistsevogo-samovryaduvannya-ta-stavlennya-do-detsentralizatsii-vladi> (дата звернення: 13.11.2021)

52. Урядовий портал: Єдиний веб-портал органів виконавчої влади (Державна служба України. Ваша точка зору) : URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/nads-trivaye-opituvannya-derzhavna-sluzhba-v-ukrayini-vasha-tochka-zoru> (дата звернення: 04.11.2021)

53. Україна як соціальна держава: гасло для політичної конкуренції чи шлях до солідаризації суспільства? / за заг. ред. Є. Воротіна. Київ. : НІСД, 2008. 42 с.

54. Яковюк І. В. Соціальна держава : до визначення змісту поняття. Вісн. акад. прав. наук України. №3 (26). Харків. : Право, 2011. С. 37-47.

55. Буари Филипп А. Паблик рилейшнз, или стратегия доверия: Пер. с фр. Киев.: Консалтинговая группа «Имидж-Контакт»; Київ. 2001. 289 с.

56. Бурдые П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля. Поэтика и политика. Альманах Украиско-французского центра социологии и философии. Киев: Алетейя. 1999. 138 с.