

I. В. Попов,

здобувач кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету
ORCID ID: 0009-0000-6956-6393

ПРИНЦИП ВІДКРИТОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ

У статті запропонований теоретико-нормативний аналіз принципу відкритості у системі функціонування публічної служби. Наведено позиції вітчизняних учених стосовно змісту та значення принципу відкритості, нормативний аналіз закріплення принципу відкритості, проведено їх порівняльний аналіз. Додатково проаналізовано європейські рекомендації стосовно розуміння функціонування відкритого уряду, відкритої держави та європейських підхід у розумінні принципів їх функціонування.

З'ясовано, що потреба у додатковому дослідженні принципу відкритості пояснюється неоднозначним нормативним підходом у його тлумаченні та закріпленні в межах нормативно-правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів публічної служби. Визначено, що окрім принципу відкритості, схожими за значенням є принципи гласності, транспарентності, прозорості публічної служби.

Зроблено висновок про те, що відкритість у діяльності суб'єктів публічної служби є загальним принципом їхнього функціонування, який визначає: 1). повне передбачення внутрішнім законодавством положень, основ діяльності, переліку повноважень, структури, завдань та функцій з подальшою деталізацією (за необхідності) в положеннях підзаконних нормативно-правових актів; 2). доступ громадян до публічної служби, який може бути як активним – право бути суб'єктом публічної служби, так і пасивним – право звертатись до публічної служби, отримувати необхідну інформацію, отримувати послуги тощо; 3). звітність публічної служби перед громадянським суспільством у встановленому законом порядку. Встановлено, що гласність є одним з елементів відкритості та відображає аспект звітування про результати діяльності публічної служби перед громадськістю, а прозорість гарантує загальний підхід до функціонування публічної служби, яка повинна бути доступною та зрозумілою у своїй системі функціонування для громадян.

Ключові слова: публічна служба, принципи публічної служби, відкритість публічної служби, транспарентність публічної служби, відкритий уряд.

Вступ. Вимоги до сучасної публічної служби, яка існує у демократичних, незалежних, соціальних, правових державах, змістовно переглядаються та підвищуються, що свідчить про стрімкий розвиток правових систем та високий рівень усвідомлення громадянами свого беззаперечного значення у процесі управління державними справами. Відкритість публічної служби є комплексним поняттям, яке потребує додаткового вивчення та дослідження в контексті реалізації завдань суб'єктами публічної служби. В системі функціонування публічної служби відкритість по-різному тлумачиться ученими-правниками. До того ж, сучасні тенденції розвитку правових систем держав світу формують нову парадигму самого інституту публічної служби, що свідчить про потребу у додатковому аналізі основ її діяльності.

Варто відзначити також наявність наукової дискусії стосовно використання термінів «відкритість», «прозорість», «гласність» у діяльності публічної служби як принципів її функціонування, що посилює науковий інтерес до розкриття їх сутності і значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасна наука адміністративного права містить вагомий частину напрацювань, які розкривають основні підходи, види, класифікацію, ознаки та систематизацію принципів діяльності публічної служби. Зважаючи на вузький предмет запропонованого дослідження, необхідно відзначити науковців, які в цілому присвячували свої роботи дослідженню функціонування та розвитку публічної служби. Зокрема, до таких учених відносяться В. Авер'янов, О. Андрійко,

В. Бевзенко, В. Галай, М. Карпа, І. Коліушко, Р. Мельник, О. Оболенський, Ю. Панейко, О. Петришин, Н. Янюк та ін.

Однак, вважаємо за необхідне додатково звернутись до проблематики розкриття принципу відкритості у діяльності суб'єктів публічної служби з метою встановлення сутнісних ознак даного принципу та дослідження можливих складових елементів.

Метою статті є теоретичний та нормативний аналіз принципу відкритості у межах діяльності суб'єктів публічної служби з визначенням його складових елементів.

Наукова новизна публікації полягає у запропонованому та обґрунтованому підході нового бачення принципу відкритості у межах діяльності суб'єктів публічної служби.

Методи дослідження. При підготовці даної наукової статті було застосовано комплекс методів наукового пізнання, які сукупно дозволили сформулювати актуальні та обґрунтовані висновки. Зокрема, застосування методу аналізу та формально-юридичного методу дозволило повноцінно опрацювати систему наявної нормативно-правової бази, а також теоретичні підходи до визначення відкритості у діяльності суб'єктів публічної служби; метод порівняння дозволив виявити сучасні тенденції розуміння відкритості у досліджуваному контексті. Окрім того, було застосовано прийоми індукції, дедукції, логіко-семантичний, порівняльно-правовий.

Виклад основного матеріалу. Дослідження значення принципу відкритості у діяльності суб'єктів публічної служби варто почати з наукових підходів в межах вітчизняної адміністративно-правової науки. Наприклад, М. Карпа відносить принцип відкритості до основних, тобто таких, які відображають основу здійснення публічної служби, її основні завдання та ознаки і закріплені у нормативно-правових актах (законах). Даний принцип авторка тлумачить як відкритість перед суспільством і зазначає, що як правило, у світовій практиці мається на увазі інформаційна відкритість про послуги, які надаються службами, їх фінансування, доступність усієї інформації громадянам і доступність цивільного контролю з боку суспільства [1]. З наведеного слідує, що відкритість не є однокомпонентною засадою, а включає в себе декілька аспектів реалізації та прояву.

Слід навести також позицію Мосори Л., відповідно до якої відкритість може виступати як певною якісною ознакою державної служби, так і відповідним принципом її функціонування.

Відкритість визначається як стан об'єкта, що характеризується доступністю його для усіх бажаючих. Науковиця додає, що часто на міжнародному рівні принцип відкритості ототожнюється із принципом прозорості, що пов'язано з етимологічним походженням двох зазначених категорій, хоча в Україні науковці стараються розрізнити відкритість від прозорості й наводять відповідну аргументацію. Деталізація «відкритості» призводить до того, що такий принцип може поєднуватись не тільки із прозорістю, але й із гласністю чи доступністю органів державної влади. Зокрема, це стосується таких понять, як: «відкритість інформації» (сполучено із прозорістю), «відкритість органу державної влади щодо прийняття управлінських рішень» (сполучено із доступністю), «відкритість адміністративного процесу» (сполучено з гласністю) [2, с. 465].

В. Нестерович також розрізняє принципи відкритості та прозорості у діяльності суб'єктів публічної служби, зазначаючи, що дотримання даних принципів для демократичного суспільства є ключовою передумовою утвердження демократії участі. Вони надають можливість громадянам та їх об'єднанням безперешкодно контактувати з посадовими та службовими особами цих органів, здійснювати спільно з ними заходи публічного характеру, а також використовувати публічну інформацію для більш ефективної участі в прийнятті органами державної влади нормативно-правових актів [3, с. 75].

Г. Терещук використовує етимологічно схожий іноземний варіант відкритості – транспарентність, зазначаючи при цьому, що за своєю суттю транспарентність як принцип діяльності органів публічної адміністрації є системною категорією, яка полягає в забезпеченні права кожного громадянина доступу до публічної інформації. Також науковець на підставі проведеного аналізу наукових підходів стверджує, що метою цього принципу є максимальне залучення громадськості до процесу управління органів публічної адміністрації, повна довіра та взаємодія у прийнятті управлінських рішень, що пояснюється тим, що Україна знаходиться в стані нестабільності економіки, низького рівня правового та соціального захисту; невідповідності прожиткового мінімуму ринковим цінам на товари та послуги і т. д. Люди зневірилися у свій захист зі сторони правоохоронних органів та сприяння органів публічної адміністрації. Тому, на думку, Г. Терещука, питання носить дійсно критичний характер і вже сьогодні потребує докорінних, свідомих змін, оскільки у демо-

кратичній державі реалізація принципу транспарентності органів публічної адміністрації є однією з важливих і невід'ємних складових державної інформаційної політики, стратегічна мета якої полягає в побудові відкритого інформаційного суспільства [4, с. 125-126].

Свого часу більш ґрунтовно досліджувала транспарентність В. Пилаєва, результативно виклавши свої міркування та надавши практичні рекомендації в ході дисертаційної роботи. Авторка вважає, що необхідним є введення в науковий обіг правової категорії «комплексний принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні», який покликаний забезпечувати комунікацію органів виконавчої влади з населенням та створення шляхів (каналів) взаємопроникнення публічної інформації у суспільстві та соціальної інформації в секторі публічного управління, та доводить, що транспарентність є загальним принципом діяльності органів виконавчої влади, який включає в себе такі елементи: право доступу до публічної інформації, відкритість, прозорість, гласність, підзвітність, вимогу спрощення мови адміністрування [5, с. 6]. Науковиця пов'язує транспарентність з громадським критерієм участі, що може бути реалізовано шляхом інформування про діяльність суб'єктів влади (забезпечення реалізації права доступу до публічної інформації, висвітлення діяльності органів виконавчої влади ЗМІ, запровадження електронного врядування); реалізації механізму залучення громадян (заходи сприяння розвитку громадського суспільства, налагодження органами виконавчої влади зворотного зв'язку з громадськістю, застосування інструментів безпосередньої демократії, консультування органів виконавчої влади з громадськістю, впровадження електронної демократії); налагодження політичного діалогу; побудови партнерських відносин влади та суспільства [5, с. 13].

Необхідним є також проведення наукового аналізу тлумачення принципу гласності у діяльності суб'єктів публічної служби. Так, професор П. Любченко проводить цікаве дослідження гласності в контексті діяльності органів місцевого самоврядування, що цілком можна вважати застосовним для усієї системи суб'єктів публічної служби. Зокрема, науковець вказує, що гласність у сфері місцевого самоврядування слід розглядати у трьох аспектах: як принцип організації та діяльності органів та посадових осіб; як принцип взаємовідносин суб'єктів місцевого самоврядування з інститутами гро-

мадянського суспільства (об'єднаннями громадян, ЗМІ тощо); як принцип взаємовідносин муніципальних органів влади з людиною. Також дослідник вважає, що правове регулювання принципу гласності у сфері місцевого самоврядування має три рівні: закріплення гласності на рівні конституційних норм та міжнародно-правових актів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; законів та підзаконних нормативно-правових актів [6, с. 91].

Наведене без додаткового аналізу може призвести до хибних уявлень про тотожність гласності та відкритості, оскільки в обох випадках мова ведеться про зв'язок суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної служби) з представниками громадянського суспільства. Проте, на наш погляд подібні висновки не є обґрунтованими.

Гласність дійсно можна розглядати як засаду, що гарантує відкритість діяльності суб'єктів публічної служби. Наприклад, гласність можна розглядати з точки зору європейського підходу до формування відкритого врядування. Так, у своїй Рекомендації щодо відкритого уряду від 14 грудня 2017 року Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) звертає увагу на той факт, що країни все більше визнають роль відкритого уряду як каталізатора належного управління, демократії, довіри та інклюзивного зростання. Впровадження принципів відкритого уряду – прозорості, чесності, підзвітності та участі зацікавлених сторін – змінює парадигму відносин між урядами та громадянами, роблячи їх більш динамічними, взаємовигідними та заснованими на взаємній довірі, що впливає на поглиблення та зміцнення демократичного управління. У Рекомендації пропонується країнам-членам розробити та реалізувати успішні стратегії та ініціативи відкритого уряду, що включає визначення чіткого, дієвого, заснованого на фактах і визнаного на міжнародному рівні розуміння того, що передбачає відкритий уряд, і яким ознакам така форма управління відповідає. Рекомендація також містить перелік термінології, ку пропонується визнати як універсальну та уніфіковану. Так, до ключових категорій належать:

– відкритий уряд: культура управління, яка сприяє принципам прозорості, чесності, підзвітності та участі зацікавлених сторін у підтримці демократії та інклюзивного зростання;

– відкрита держава: коли виконавча, законодавча, судова влада, незалежні державні інституції та всі рівні влади – визнаючи свої відповідні

ролі, прерогативи та загальну незалежність відповідно до існуючих правових та інституційних рамок – співпрацюють, використовують синергію та діляться передовим досвідом між собою та іншими зацікавленими сторонами для сприяння прозорості, доброчесності, підзвітності та участі зацікавлених сторін у підтримці демократії та інклюзивного зростання;

– стратегія відкритого уряду: документ, який визначає порядок денний відкритого уряду, центрального уряду та/або будь-якого з його субнаціональних рівнів, а також окремої державної установи чи тематичної сфери, і який включає ключові ініціативи відкритого уряду разом з коротко-, середньо- та довгостроковими цілями та показниками;

– ініціативи відкритого уряду: дії, вжиті урядом або окремою державною установою для досягнення конкретних цілей у сфері відкритого уряду, починаючи від розробки законів і закінчуючи здійсненням конкретних заходів, таких як онлайн-консультації [7, с. 7].

Таким чином, даний рекомендаційний акт розмежує поняття відкритості та прозорості, яку переважно ототожнюють з транспарентністю: прозорість вважається елементом відкритості. Що ж стосується гласності, то вона включає як громадську участь, так і елемент взаємодії в самій системі публічного управління, тобто і в системі публічної служби (між її суб'єктами).

Зарубіжні науковці, досліджуючи принципи відкритого уряду, наводять такий їх перелік: ефективної участі, що включає інформування, консультування, залучення та розширення можливостей громадян і соціальних організацій; прозорість і підзвітність, яка передбачає обов'язок уряду звітувати за всі свої дії та нести громадську відповідальність за свої дії та рішення; відкриті дані - відкриті, повні, первинні, своєчасні, доступні, придатні для машинної обробки, недискримінаційні, невласницькі, безліцензійні дані мають бути доступними та відповідати міжнародним стандартам публікації даних у Інтернеті; доступ до використання публічної інформації; доступність і простота у процесі реалізації повноважень та завдань; співпраця всередині системи та за її межами; недискримінації та інклюзивності [8].

Що стосується нормативного закріплення досліджуваних засад діяльності суб'єктів публічної служби слід зазначити наступне. Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII положенням частини 1 статті 3 «Принципи діяльності Кабінету Міністрів України» передбачено, що діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності,

поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості [9]. Положенням частини 1 статті 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI передбачено, що діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності [10]. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII положенням статті 4 передбачає, що державна служба здійснюється з дотриманням, зокрема, такого принципу, як прозорість, яку законодавець в даному випадку пропонує розуміти як відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України [11]. Більш повно розкрито зміст принципів відкритості та прозорості в межах положень Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII. Так, положенням статті 9 закріплено, що поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України. Поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку; забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом; може оприлюднювати (поширювати) інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом. Також визначається порядок оприлюднення нормативно-правових актів, що регламентують діяльність поліції (обов'язкова публікація на веб-порталі центрального органу управління поліції), а також фіксується, що перед публікацією актів, що стосуються прав та свобод людини обов'язковим є громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України [12].

Висновки. Отже, на підставі проведеного аналізу теоретичних міркувань сучасних науковців, нормативного змісту положень окремих актів законодавства України та європейського підходу слід сформулювати висновок про те, що відкритість у діяльності суб'єктів публічної служби є загальним принципом їхнього функціонування, який визначає: 1). повне передбачення внутрішнім законодавством положень, основ діяльності, переліку повноважень, структури, завдань та функцій з подальшою деталізацією (за необ-

хідності) в положеннях підзаконних нормативно-правових актів; 2). доступ громадян до публічної служби, який може бути як активним – право бути суб'єктом публічної служби, так і пасивним – право звертатись до публічної служби, отримувати необхідну інформацію, отримувати послуги тощо; 3). звітність публічної служби перед громадянським суспільством у встановленому законом порядку. На наш погляд, саме гласність як один з елементів відкритості відображає аспект звітування про результати діяльності публічної служби перед громадськістю, тоді як прозорість гарантує загальний підхід до функціонування публічної служби, яка повинна бути доступною та зрозумілою у своїй системі функціонування для громадян.

Список використаної літератури:

1. Карпа М. Принципи здійснення публічної служби. *Науковий вісник*. 2010. Вип. 6. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26646/karpa.pdf>
2. Мосора Л. С. Відкритість як критерій оцінки якості функціонування державної служби. *Молодий вчений*. 2018. № 1(53). С. 464–467.
3. Нестерович В. Ф. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади як передумова утвердження демократії. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 2. С. 67–77.
4. Терещук Г. А. Транспарентність в діяльності органів публічної адміністрації як один з ключових принципів. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 124–129.
5. Пилаєва В. М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні : автореф. на здобуття наук. ступеня к. ю. н. : 12.00.07. Харків, 2017. 19 с.
6. Любченко П. М. Відкритість та гласність у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 25. С. 88–101.
7. OECD, *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD/LEGAL/0438. *OECD Legal Instruments* : website. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
8. Caroline Burle, Laila Bellix, Jorge Machado. How about defining Open Government principles? *The Open Government Partnership* : website. URL: <https://www.opengovpartnership.org/stories/how-about-defining-open-government-principles/>
9. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794–VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 13. Ст. 222.
10. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166–VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 38. Ст. 385.
11. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.
12. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

Popov I. V. The principle of openness in the activities of subjects public service: component elements and realization

The article offers a theoretical and normative analysis of the principle of openness in the system of public service functioning. The positions of Ukrainian scientists regarding the content and meaning of the principle of openness, a normative analysis of the consolidation of the principle of openness, and their comparative analysis are given. Recommendations regarding the understanding of the functioning of an open government, an open state, and European approaches in understanding the European principles of their functioning are additionally analyzed.

It was found that the need for additional research on the principle of openness is explained by an ambiguous normative approach to its interpretation and is fixed within the framework of legal acts regulating the activities of public service entities. It was determined that, in addition to the principle of openness, the principles of openness, transparency of public service are similar in meaning.

It was concluded that openness in the activities of public service entities is a general principle of their functioning, which determines: 1). full provision by internal legislation of the position, basis of activity, list of powers, structure, tasks and functions with further detailing (if necessary) in the provisions of subordinate regulatory legal acts; 2). citizens to the public service, which can be both active - the right to be a subject of public service, and passive - the right to contact the public service, receive the necessary information, receive services, etc.; 3). public service reporting to civil society in accordance with the procedure established by law. It was established that transparency is one of the elements of openness and reflects the aspect of reporting on the results of the public service to the public, and transparency provides a general approach to the functioning of the public service, which should be accessible and understandable in its system of functioning for citizens.

Key words: *public service, principles of public service, openness of public service, transparency of public service, open government.*