

ПОЛІТИЧНА МОДЕРНІЗАЦІЯ: ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПРИНЦИПІВ GOOD GOVERNANCE

Розкрито та проаналізовано принципи Good Governance. Доведено, що політична модернізація органів влади, включаючи органи влади регіону, потребує використання принципів Good Governance, що, у свою чергу, приведе до реальної спроможності владних структур реагувати на потреби громадян та підвищення рівня довіри громадян до органів врядування та їх посадовців.

Ключові слова: політична модернізація, органи врядування, принципи Good Governance, імплементація.

Good Governance principles were opened and analyzed. Proved that authority bodies' political modernization including regional governance organizations needs to use principles of Good Governance, that leads to the real opportunity of authority bodies to respond to public (citizens) needs and to increasing the confidence level of governing bodies and their executives.

Key words: political modernization, governing bodies, Good Governance principles, implementation.

Політична модернізація – це процес, який обумовлений потребою органів влади, включаючи регіональні, практично втілювати в життя суспільства елементи раціоналізації влади і політичної бюрократії через органічне поєднання політичних, економічних і духовних чинників соціального розвитку. В Україні політична модернізація органів влади розпочалась з моменту набуття незалежності.

За час з серпня 1991 р. відбулося декілька спроб удосконалити діяльність органів влади як центральних, так і органів влади регіону. Перша з них була спрямована на запровадження інституту місцевих державних адміністрацій у 1994 р., що спричинило ліквідацію виконавчих комітетів районних та обласних рад і фактичній появі дуалізму влади в регіонах та на місцях. Друга (1997 р.), навпаки, була спрямована на розширення повноважень місцевого самоврядування. Концепція Адміністративної реформи (1998 р.) впорядкувала організаційну структуру Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Вибори (1998 та 2002 рр.) депутатів Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та депутатів обласних і районних рад проводилися за змішаною пропорційно-мажоритарною системою. Нововведенням виборів (2006 р.) депутатів Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та депутатів обласних і районних рад стало проведення їх на пропорційній основі.

Отже, в Україні поступово відбувається політична модернізація органів влади. У той же час хаотичність цього процесу призводить до потреби регулювання діяльності щодо політичної модернізації на основі принципів, що перевірені іншими демократіями і насамперед досвідом розвитку країн, які в підґрунтя свого розвитку заклали уніфіковані принципи GOOD GOVERNANCE.

З другої половини 90-х рр. XX ст. науковцями різних країн почала приділятися увага “Good Governance” як новій концепції державного управління. В українській науці з державного управління проблемі впровадження в діяльність органів влади основних постулатів Good Governance приділяють увагу такі науковці, як О. Бейко, В. Корженко, В. Нікітін, Л. Приходченко, М. Свірін, В. Стрельцов та ін. [1–4]. О. Бейко розглядає дану концепцію з метою визначення основних положень і принципів, необхідних для її запровадження. Дослідник аналізує передумови, необхідні для запровадження доброго місцевого врядування в Україні [1]. В. Корженко та В. Нікітін, досліджуючи методологічні та евристичні інтенції концепції Governance, розглядають її як методологічну основу для розробки нових принципів для співробітництва територіальних органів влади та організацій громадянського суспільства [2]. М. Свірін та Л. Приходченко у своїх наукових розвідках досліджують механізми наближення системи публічного управління України до європейських стандартів. Науковці наголошують на існуванні концепції демократичного врядування, що фактично поглинає зміст поняття Good Governance, призводячи до реалізації владних повноважень державними органами і органами місцевого самоврядування (органами публічної влади) в органічному взаємозв'язку і за безпосередньої участі громадян, їх об'єднань у виробленні і реалізації публічної політики [3, с. 17–18]. В. Стрельцов, узагальнюючи підходи до визначення понять “врядування” та “європейське врядування”, визначає основні розбіжності між концепціями управління та врядування. Дослідник аналізує заходи з реформи врядування, запропоновані Європейською Комісією, на основі чого визначає та обґрунтовує майбутні напрямки розвитку врядування на європейському континенті [4]. Незважаючи на певну кількість робіт щодо проблем запровадження в Україні концепції Good Governance, нез'ясованими залишаються питання результативності застосування принципів даної концепції в діяльності органів влади регіону, особливо у процесі політичної модернізації цих органів.

Метою даної статті є теоретичне обґрунтування та аналіз принципів Good Governance у процесі політичної модернізації органів влади як центрального, так і регіонального рівнів.

Еволюційний розвиток державного управління як процесу, сфери діяльності та науки дає право стверджувати, що після Другої світової війни поступово змінилось три парадигмальних концепції державного управління. Перша – традиційне державне управління (Public Administration) – характеризувалася процедурністю діяльності органів влади та їх працівників, що призводило до використання надто бюрократичних підходів у системі відношень “влада – народ” і ускладнювало, у свою чергу, спілкування органів влади і населення через брак спрямованості на результат при вирішенні проблем, що виникали в суспільстві. Друга – новий державний менеджмент (New Public Management) – визначалася упровадженням у діяльність органів влади принципів бізнесу і характеризувалася зміною як організаційних структур влади (зменшувалась кількість управлінських ланок), так і відношенням працівників владних органів до клієнтів (клієнт-орієнтована діяльність), що дозволило підвищити ефективність і результативність процесу вироблення політики. У той же час результативність діяльності не давала якості. Це призвело до появи третьої концепції – “якісне” врядування (Good Governance), яка характеризується використанням влади – політичної, економічної, адміністративної тощо – для управління державними ресурсами і справами та включає механізми, процеси та інституції, за допомогою яких органи влади, громадяни і соціальні групи координують свої інтереси, використовують свої легальні права, виконують обов’язки та виступають посередниками при вирішенні проблемних питань, пов’язаних із суспільним розвитком.

З огляду на вищезазначене можна стверджувати, що політична модернізація відбувається в нерозривній єдності з еволюцією концепцій державного управління. У різні періоди в основу політичної модернізації покладалася принципи тієї концепції, яка була найпрогресивнішою для свого часу. Отже, в межах дослідження пропонується розглянути принципи Good Governance як сучасної концепції діяльності органів влади, що обумовлена трансформацією політичної культури суспільства у відповідь на зміни в його соціальному і фізичному середовищі.

Традиційно в державному управлінні концепція Good Governance базується на шести принципах.

1. *Фокусування на меті організації та наслідках діяльності органу влади для громадян і користувачів послуг.* Використання даного принципу передбачає те, що головною функцією врядування є гарантування того, що орган державної влади та його партнери, в особі активної частини суспільства, досягають поставлених цілей та очікуваних з боку громадян і користувачів управлінських послуг результатів, що у свою чергу дозволяє ефективно, дієво та етично будувати процес державного управління. Цей принцип має бути провідним для всієї управлінської діяльності. Звичайно, кожен орган влади і владні органи регіону не є винятком, вони мають свою мету діяльності. У той же час існує декілька загальних цілей, що є фундаментальними для суспільного врядування і включають надання якісних послуг та досягнення ефективності при розподілі та використанні ресурсів.

Концепція суспільної вартості (основний критерій ефективності діяльності органу влади, що полягає в підвищенні добробуту споживачів послуг які надаються владною організацією) може бути допоміжною при визначенні головної мети державних послуг, а отже, й їх спрямованості на клієнта. Суспільна вартість належить до послуг, що виробляються органами влади, прямо або опосередковано за державні кошти. Суспільна вартість включає наслідки (наприклад, покращання здоров’я та безпеки громадян), послуги (повсякденне надання набору основних послуг та організація роботи правоохоронних органів) і, звичайно, довіра до державного врядування.

2. *Ефективне виконання ясно визначених функцій і ролей.* При використанні другого принципу слід пам’ятати, що Good Governance вимагає від усіх осіб, залучених до процесу державного управління, чіткості та ясності розуміння функцій Good Governance, своїх ролей і відповідальності в цьому процесі. Особливе місце має посідати поведінка всіх учасників процесу вироблення державної політики, що повинна корелюватись із визначеними ролями. Визначення того, наскільки роль є ясною і належить тій чи іншій залученій до процесу врядування особі, підвищує шанс якісно виконувати роль. Прозорість ролей також допомагає учасникам процесу вироблення політики чітко зрозуміти, як працює система врядування і хто за що в цій системі відповідає.

3. *Стимулювання розвитку цінностей для органу влади та демонстрація цінностей Good Governance через поведінку працівників владних органів.* Цей принцип передбачає те, що Good Governance з’являється у спільних етносах та культурах, також як у системах і структурах. Good Governance не може бути мінімізованим до набору правил або повністю досягатися виконанням обов’язків. Дух або характер Good Governance має бути виражений як цінність, що повинно відобразитись у поведінці учасників процесу вироблення політики. В основу цієї цінності мають бути покладені самовідданість, цілісність, об’єктивність, відповідальність, відкритість, чесність і лідерство. Використання цих складових Good Governance дозволяє працівникам органів влади якісно керувати процесами суспільного розвитку.

4. *Прийняття поінформованих, прозорих рішень та управління ризиками.* Даний принцип будується на тезі про те, що процес прийняття рішень в органах врядування є складним і таким, що вимагає напруження сил від працівників органів влади. У свою чергу цей процес має сприяти досягненню цілей організації, насамперед її стратегічного курсу, а отже, повинен бути зрозумілим і чітким як у середньотерміновій, так і довготерміновій реалізації завдань покладених на орган влади. Для прийняття таких рішень державні службовці мають добре володіти інформацією про ті чи інші проблеми, які виникають у суспільстві та

досконало знати нормативно-правову базу стосовно їх напрямку діяльності в даному конкретному органі влади.

Приймаючи управлінські рішення, посадовці потребують підтримки відповідних систем, які допоможуть гарантувати те, що рішення будуть впроваджені, а ресурси – витрачені легально і ефективно. Це означає, що орган врядування може прийняти до впровадження новий напрямок політики тільки після того, як закінчиться визначений термін ініціалізації даної політики для того, щоб упевнитись, чи буде вона мати наслідком очікуваний результат.

У свою чергу процес управління ризиками є важливим для успішного надання державних послуг населенню. Ефективна система управління ризиками визначає і дає оцінку ризикам, обирає відповідні шляхи реагування на ризик і потім забезпечує впевненість у тому, що обрані шляхи є дієвими і результативними.

5. *Розвиток дієздатності та спроможності органу врядування для ефективної діяльності у вирішенні проблем, що виникають у суспільстві.* Цей принцип визначає, що органи влади потребують посадовців з досконалими навичками в управлінні та ефективному контролю за діяльністю цих органів врядування. У той же час владні структури мають самостійно визначитись у потрібних навичках для вирішення кожної конкретної суспільної проблеми. Для підвищення шансів у доборі посадовців з досконалими навичками та вміннями і покращання процесу прийняття управлінських рішень орган врядування має добирати на посади фахівців різного освітнього спрямування, а отже, посади мають обіймати спеціалісти з різних сфер суспільства. Довіра громадян органу врядування та впевненість у його діяльності буде зростати не тільки за умов ефективного врядування, а й коли врядування буде здійснюватись людьми, що відображають різні верстви населення, яке формує даний орган врядування.

Урядування набуває ефективного та динамічного вигляду за умов, коли на посади регулярно призначаються нові люди із прогресивними ідеями, але цей процес потребує збалансованого підходу та стабільності, що забезпечуються цілісністю знань і відносин в органі врядування.

6. *Широке залучення громадськості до процесу вироблення політики та вироблення реальної підзвітності.* Органи врядування мають багаточисельну підзвітність: по-перше, громадськості (громадянам), по-друге, владним структурам. Слід наголосити на обов'язковості відповідальності, адже вони діють від імені громадян, які передають органам врядування повноваження в управлінні суспільними процесами.

Дійсна підзвітність вимагає від органів врядування налагодження партнерських відносин і паритетного діалогу з широким колом громадськості. Підзвітність включає погодження процесу прийняття управлінських рішень і вироблення політики за участю двох сторін, тієї що делегує владні повноваження, і тієї, що реалізує дані повноваження. Систематичний підхід полягає у спрямуванні процесу прийняття рішень у русло погодженості дій залучених сторін і фокусуванні на впровадженні результатів та висновків взаємодії органів врядування та громадськості.

Дійсна підзвітність полягає не тільки в доповідях та обговоренні результатів діяльності за результатами реалізації різноманітних напрямків політики, а насамперед, у визначенні меж залученості широкого кола учасників до процесу вироблення політики та розуміння їх бачення проблем, що виникають у суспільстві з метою співвідношення точки зору громадськості та планів діяльності органу врядування.

Таким чином, на сучасному етапі розвитку України органи влади перебувають у процесі політичної модернізації, яка вимагає від владних структур належного ставлення до своїх обов'язків та виконання функцій, що спрямовані на ефективне реагування на проблеми, які виникають у суспільстві. Належність такого ставлення потребує використання органами врядування прогресивного досвіду державного управління. Найбільш прогресивною концепцією державного управління на сьогодні у світі є Good Governance. Отже, нагальною потребою для органів влади є використання у своїй діяльності принципів Good Governance, що призведе до реальної спроможності владних структур реагувати на потреби громадян, й у свою чергу до підвищення рівня довіри громадян до органів врядування та їх посадовців.

Література:

1. *Бейко О. В.* Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів / О. В. Бейко. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej1/txts/Beyko.htm>
2. *Корженко В. В.* Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance / В. В. Корженко, В. В. Нікітін. - Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/1/01.pdf>
3. *Свірін М. Г.* Механізми наближення системи публічного управління України до європейських стандартів: регіональний та субрегіональний рівень : [наук. розробка] / М. Г. Свірін, Л. Л. Приходченко. – К. : НАДУ, 2008. – 48 с.
4. *Стрельцов В. Ю.* Формування та розвиток концепції європейського врядування / В. Ю. Стрельцов. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2009_1/doc/4/03.pdf
5. *Sewell John W.* Challenges of Globalization / John W. Sewell // Human Rights Dialogue. – 1.11 (Summer 1998). – “Toward a “Social Foreign Policy” with Asia”. – Режим доступу : http://www.cceia.org/people/data/john_w_sewell.html
6. *Good governance. Guiding principles for implementation / The Australian Government's Overseas Aid Program.* – Режим доступу : www.aisaid.gov.au/publications/pdf/good_governance.pdf

7. *Graham J. Principles for Good Governance in the 21st Century / J. Graham // Policy Brief No. 15. – Institute On Governance, Ottawa, Canada. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN011842.pdf>*

8. *Principles for Good Governance and Ethical Practice. A Guide for Charities and Foundations / Panel on the Nonprofit Sector. – Режим доступу : http://www.nonprofitpanel.org/report/principles/Principles_Guide.pdf*

Надійшла до редколегії 29.09.2010 р