

О. М. Кормілецький,  
аспірант, Академія муніципального управління

## УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-ОРГАНІЗАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАДЛЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

*Робота присвячена дослідженню різних механізмів реалізації права громадян на отримання інформації в системі державного управління в різних країнах світу. На основі отриманих результатів дослідження розроблені науково-прикладні рекомендації.*

*The scientific article is devoted research different mechanisms of realization of the right of citizens on information reception in system of the government of the different countries of the world. On the basis of the received results of research natschno-applied recommendations are developed arch natschno-applied recommendations are developed.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ І ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ:

Питання інформаційної відкритості державної влади безпосередньо сполучене із проблемою покращення системи адміністративного управління. Покращення якості надання управлінських послуг в сфері державного управління прямо корелюється із прозорістю цього процесу, адже громадяни як споживачі мають бути забезпечені можливістю отримувати повну та оперативну інформацію стосовно обсягу, умов та порядку надання адміністративних послуг органами державної влади.

### ФОРМУВАННЯ МЕТИ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою дослідження є аналіз напрямів оптимізації державного управління в сфері інформаційної відкритості на основі міжнародного досвіду. Узагальнення сучасних напрямів оптимізації інформаційної відкритості органів державної влади дозволить розробити механізми реалізації права на інформацію громадян в державних установах та сприятиме підвищенню рівня прозорості в діяльності органів влади в Україні

У межах нової парадигми адміністративно-державного управління у самому змісті поняття "державне управління" стратегічного значення набуває поняття управлінської послуги, що переносить центр діяльності органу державної влади з питань панування та регулювання на елемент практичного внеску, який надає очевидну та конкретну користь тим чи іншим громадянам, спільнотам громадян, підприємствам та організаціям у межах реалізації гарантованих Конституцією прав та інтересів фізичних та юридичних осіб [6, с. 8].

За логікою NPM-реформи, громадянин перетворюється на споживача. Взаємовідносини між ним та державою оформлюються у формат схеми "споживач — надавач послуг". Це передбачає існування відповідної комунікації та обслуговуючих її механізмів, серед яких інформаційні є основоположними.

Покращення якості надання управлінських послуг прямо корелюється із прозорістю цього процесу, адже громадяни як споживачі мають бути забезпечені можливістю отримувати повну та оперативну інформацію стосовно обсягу, умов та порядку надання адміністративних послуг. Підвищення ефективності надання управлінських послуг шляхом впровадження комерційних принципів вимагає найбільш повної, достовірної та оперативної, поінформованості агентів, які діють за умов вільної ініціативи та легкості отримання операційної інформації.

Кар'єрне просування державних службовців на основі персональної результативності діяльності при вільному доступі на державну службу з комерційного та інших суспільних секторів зумовлює необхідність складання відповідних інформаційних умов і для самого доступу (інформація про вакансії та необхідні кваліфікаційні якості для її зайняття), і для складання об'єктивної оцінки діяльності менеджерів з публічного управління на поприще державної служби [3, с. 15].

Майкл О'Доннелл, Камерон Аллан та Девід Піц відмічають, що інформаційна прозорість функціонування органів державного управління сприяє мобільності професійного організаційного знання та збільшенню потреби менеджерів з публічного державного управління у свободі, необхідній їм для покращення організаційної діяльності та результативності очолюваних ними агенцій [4, с. 29].

Розглядаючи це питання, ми не можемо обійти увагою такий основоположний захід оптимізації транспарентності управління, як програма "Хартія громадян". Вперше вона була розроблена у 1991 році у Великобританії як урядова ініціатива, націлена на покращення стандартів надання державних послуг, посилення прозорості та відповідальності державного управління. Хартія громадян встановила шість принципів, що склали основу зобов'язань уряду провести вдосконалення роботи агенцій та структур державно-управлінського сектору:

- 1) чіткі, детально розроблені стандарти послуг;
- 2) відкрита інформація про надання послуг;
- 3) вибір та консультації із споживачами;
- 4) чесне та корисне сервісне обслуговування;
- 5) ефективне використання ресурсів;
- 6) оскарження неправомірних дій.

Хартія громадян виявилася ефективним інструментом адміністративних перетворень й отримала широке розповсюдження. Багато країн (Франція, Канада, Португалія, Бельгія, Іспанія, Австралія, Індія, Малайзія) незабаром наслідували британський приклад й прийняли аналогічні програми. Закладені у Хартії громадян принципи стали вагомим каталізатором глибоких адміністративних реформ у цих державах. Так, у самій Великій Британії на підґрунті урядової Хартії громадян міністерства та відомства розробили біля 40-ка галузевих хартій, що встановили позначені стандарти діяльності для підвідомчих державних структур. До них приєдналися місцеві органи влади, які адаптували галузеві Хартії громадян до місцевих умов. У 1997 році британський уряд включив Хартію громадян до більш широкої програми реформування державного управління, яка, у свою чергу, у 1999 році була трансформована у довготермінову

програму під назвою "Модернізація уряду". У Португалії на підґрунті Хартії громадян був розроблений "Кодекс адміністративних процедур", що раціоналізував та стандартизував діяльність органів державної влади, зробив їх транспарентними у плані поінформованості громадян, залучення них до процесу вироблення та прийняття рішень. У Індії прийняття Хартії громадян супроводжувалося розробкою "Плану дій стосовно ефективного та відкритого уряду" [1, с. 45].

Нік Менінг та Ніл Парисон вказують ще на один системний захід, який взаємоув'язує питання оптимізації прозорості та ефективності адміністративних структур, — складання ними щорічних звітів про результати власної діяльності, які поступають у відкритий доступ та широко розповсюджуються серед громадськості. Цей захід, на думку дослідників, підвищує чутливість службовців до думки громадян та громадськості ще й через те, що звітування передбачає встановлення зворотного зв'язку із громадянами у формі карток звітності, таблиць виконання тощо.

І, звичайно, невід'ємною складовою модернізації та системного реформування адміністративно-державного управління за сучасними стандартами виступає інфраструктурне забезпечення інституту доступу громадян до інформації та транспарентності влади, наповнення його дієвими механізмами.

Узагальнюють це питання Н. Менінг та Н. Парисон підсумком, що прийняття та посилення законодавства про доступ до інформації та зміцнення його забезпечувальних механізмів у тих країнах, що модернізували власну адміністративно-управлінську систему за форматом "Нового публічного менеджменту", створило в них умови для більш ретельного аудиту та досягнення більшої підконтрольності діяльності органів та агенцій державного управління.

Що ж стосується реформування адміністративно-державного управління, що проводиться за NPM-моделлю у цілому, то й Н. Менінг з Н. Парисоном й інші дослідники схиляються до думки, що формувати узагальнену оцінку їхньої успішності/неуспішності ще зарано. Як правило, спостерігачі відмічають, що протікає воно суперечливо та неоднорідно — як з точки зору досягнення поставлених цілей, так й за успішністю та системністю його реалізації різними країнами.

Як приклад найбільш вражаючих результатів реформ наводяться досягнення Канади та Нової Зеландії (тобто саме тих країн, де реформування здійснюється найбільш системно, послідовно та глибоко) у сфері державних фінансів, збільшення гнучкості, чутливості, підзвітності та прозорості структури державного управління у цілому. Німеччина найбільше просунулася у реалізації "компактної держави". Її показовий результат — якісна раціоналізація та значне зменшення чисельності органів влади та державних службовців [5, с. 41, 71—80].

ПостNPM-адміністративна реальність дослідниками аналізується досить активно. Її теоретичне осмислення проходить у руслі 2-х напрямів. Це "Нове стратегічне управління" та концепція "Суспільної вартості", фундаментом яких складається з 2-х емпіричних трендів:

1) трансформація вертикальної організаційної структури управління у горизонтально-мережеву, що стимулює формування державно-громадської мережі, принципово відкритої для кожного громадянина й потенційно здатної вирішувати системні проблеми;

2) революційний розвиток електронно-мережових засобів комунікації, спроможних забезпечити принципово новий формат діяльності та транспарентності адміністративно-державного управління.

І "Нове стратегічне управління", і концепція "Суспільної вартості" претендують на статус парадигм, що пропонують власні моделі адміністративно-державного управління. Але поки що виглядають більше як різні аспекти єдиної "постNPM", або, як її ще називають, "постконкурентоспроможної" парадигми державного адміністрування.

Теоретики концепції "Нового стратегічного управління" Патрик Данлеві, Джейн Тінклер, Саймон Бестоу, Хелен Марджетт акцентують увагу на проблемі складності колективних дій та реалізації стратегічних рішень в умовах мультисекторальної децентралізації державного управління. Запропонована ними модель адміністративно-державного реформування спрямована на вирішення цієї проблеми, що, на їхню думку, може бути досягнуто на підґрунті реалізації 2-х базових компонентів:

1) реінтеграції автономних державних структур до

єдиної стратегічно структурованої організаційної системи;

2) "управління цифрової ери" у вигляді багатоканальної електронно-мережової комунікації.

Модель "Нового стратегічного управління" характеризується наступними основними рисами:

— перетворення паперового адміністративного процесу на електронно автоматизовану систему надання послуг. Зміщення електронних каналів надання послуг з ролі додаткових щодо звичайних адміністративних процесів до ролі основних;

— переміщення ключових урядових систем до Інтернет-мережі. Формування схеми "урядова агенція — це її Веб-сайт" з інтерактивним пошуком і наданням інформації та послуг, організацією урядового адміністративного процесу, прозорого у деталізованому вигляді для службовців та громадян;

— домінування проектного підходу до управлінської діяльності на підґрунті поєднання інформаційних каналів (інформаційна централізація) та короткого ланка реалізації прийнятих рішень;

— використання інтерактивних засобів у ролі механізму датчиків протікання адміністративного процесу та реалізації прийнятих стратегічних рішень, що, по-перше, "полегшить" штат державних структур, а, по-друге, надасть їм більш цілісне уявлення щодо потреб за запитів громадян;

— посилення відкритості адміністративно-державного управління за формулою "самоадміністрування" (self-administration), яка передбачає контроль громадян у режимі online за переміщенням електронних потоків офіційної інформації та управління ними [5, с. 467—489].

Концепція "суспільної вартості" відносно сфери адміністративно-державного управління активно розробляється Джанін ОФлінн, Міха Елем Гессем, Девідом Адамсом.

Запропоноване управління структурується навколо понять "суспільна вартість", "суспільна цінність", "соціальні фактори", "колективні потреби". Поняття "суспільна вартість" та "суспільні цінності" мають на увазі цінності, які створюються урядом у процесі управлінської діяльності й надають зиск для всього суспільства або вирішують ту чи іншу соціальну проблему. Відповідно поняття "колективні потреби" не є тотожним сумі потреб громадян, а позначає спільно прийняте та узгоджене рішення громадян, яке продукується на основі широкої відкритої дорадчої комунікації між органами державної влади та мережевими спільнотами громадян у результаті складного набору інформаційних обмінів.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, впровадження моделі "Нового стратегічного управління" в українську систему державного управління матиме структурні наслідки. Аналізуючи зв'язок інформаційної відкритості та легітимності органів державної влади, слід також враховувати той інструментальний фактор, що поінформованість, обізнаність та участь громадян у виробленні управлінських рішень, що зачіпають їхні права та інтереси, зміцнюють легітимність влади, до якої громадяни проникаються відчуттям належності та причетності через механізми участі та відповідальності.

## Література:

1. Афанасьєва О.В., Афанасьєв М.Н. Наш доступ к информации, которой владеет государство / *Общ. ред. М.Н. Афанасьева*. — М.: Фонд "Либеральная миссия", 2010. — 192 с.
2. Меннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт / *Пер. с англ.* — М.: Изд-во "Весь мир", 2003. — 496 с.
3. Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів. Збірник публікацій *Артикулю 19 / За ред. Т. Шевченка, Т. Олексюк*. — К.: Фенікс. — 2008. — 224 с.
4. Donnell M.O., Allan C., Peetz D. The New Public Management and Workplace Change in Australia [Електроний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.docs.fce.unsw.edu.au/orgmanagement/WorkingPapers/wp126.pdf>.
5. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance // *Journal of Public Administration Research and Theory*. — 2005. — Vol. 16. — Nr. 3. — P. 467—494.
6. Якісні управлінські послуги — головна умова підвищення довіри населення до органів влади: моногр. / Ю.О. Куц, С.В. Краснопорова, О.К. Чаплигін та ін.; За заг. ред. Ю. О. Куца, С. В. Краснопорової. — Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. — 192 с.

Стаття надійшла до редакції 17.10.2011 р.