

УДК 352.07

Х. Кохалик

“ДОБРЕ ВРЯДУВАННЯ”: ПРИНЦИПИ ТА ОЗНАКИ

Проаналізовано інтерпретації “доброго врядування”, виокремлено основні принципи. Досліджено погляди громадян щодо характеристик “доброго місцевого врядування” у Норвегії та Нідерландах.

Ключові слова: добре врядування, громадська участь, верховенство права, громадянське суспільство, демократія, погляди мешканців.

Упродовж останніх десятиліть набула розвитку міжнародна концепція “добре врядування”. У 2007 р. державами-членами Ради Європи було вироблено європейську стратегію щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка мала на меті підвищення ефективності виконання завдань на місцевому рівні та забезпечення можливостей участі громадян у місцевих процесах ухвалення рішень. Як засвідчує міжнародна практика, запровадження “доброго врядування” на локальному рівні допомагає досягнути покращення якості життя населення та здійснення управління в інтересах громади. У контексті демократизації місцевого самоврядування в Україні вивчення світового досвіду в сфері “доброго врядування” набуває актуального значення.

Особливості концепції “добре врядування” розкривають у своїх працях Т. Безверхнюк, В. Куйбіда, Д. Єльчанінов, А. Колодій, В. Корженко, М. Лендзел, В. Мамонова, В. Толкованов та інші науковці. Однак на сьогодні в наукових джерелах немає стандартного визначення поняття “добре врядування” та присутні різні його інтерпретації.

Метою статті є розкриття сутності “доброго врядування” та виявлення його характерних ознак.

Для досягнення поставленої мети були визначені такі завдання:

- проаналізувати тлумачення поняття “добре врядування” науковцями та міжнародними інституціями;
- виокремити основні принципи “доброго врядування”;
- виявити погляди громадян Норвегії та Нідерландів щодо характеристик “доброго місцевого врядування”.

В наукових розробках з’явилися різні трактування змісту поняття “добре врядування”. Так, Т. Безверхнюк визначає “добре врядування” як механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються: відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики; об’єднання потенціалу всіх трьох секторів (влада, бізнес, громадськість); постійний контроль різних сегментів суспільства за публічною владою тощо [1].

За твердженням С. Мунші, “добре врядування” означає учасницьке врядування, яке здійснюється у відповідальний, підзвітний і прозорий спосіб, побудоване на принципах результативності, законності і консенсусу з метою відстоювання прав окремих громадян і суспільного інтересу, засвідчуючи таким чином вираження політичної волі

щодо забезпечення матеріального добробуту суспільства і стійкого розвитку із соціальною справедливістю.

Лаконічніше визначення “доброго врядування” наводить П. Хірт, який стверджує, що “добре врядування” означає створення ефективної політичної структури, придатної до приватної економічної діяльності: стабільні режими, верховенство закону, ефективне державне управління, пристосоване до ролей, які може виконувати уряд, і сильне громадянське суспільство, незалежне від держави [2].

На думку науковців, важливими ознаками “доброго врядування” є [3]:

- демократія та якість життя;
- розвиток бачення та спільної мети громади шляхом стратегічного менеджменту;
- вирішення проблем із допомогою утворення партнерств;
- ефективна, результативна та чутлива політика, управління і партнерська співпраця;
- цілеспрямоване використання ресурсів, прозорість і підзвітність;
- легітимне регулювання досягнення консенсусу та подолання конфлікту;
- навчання та інновації завдяки різним формам кооперації.

Кооперативне товариство щодо сумісного надання американської допомоги (CARB) визначає “добре врядування” як ефективне, учасницьке, прозоре і підзвітне управління громадськими справами, кероване узгодженими процедурами і принципами, яке має на меті досягнути зменшення бідності та підвищення соціальної справедливості [4].

Світовим банком стверджується, що “добре врядування” є уособленням передбаченого, відкритого і висвітленого вироблення політики; бюрократії, проїнятої професійним духом; виконавчого підрозділу уряду, підзвітного за свої дії; сильного громадянського суспільства, яке бере участь у громадських справах та поведінки всіх, згідно з принципом верховенства права.

Управління міжнародного розвитку Об’єднаного Королівства Великобританії та Північної Ірландії визначає чотири основні компоненти “доброго врядування”: законність, підзвітність, компетентність та повагу до закону і захисту прав людей.

У програмі ООН “Врядування та стійкий розвиток людського потенціалу” стверджується, що “добре врядування” є учасницьким, прозорим і підзвітним, ефективним та неупередженим, сприяє забезпеченню законності та гарантує визначення політичних, соціальних й економічних пріоритетів на основі широкого суспільного консенсусу, а також врахування думки найбільш вразливих та найбідніших верств населення при ухваленні рішень щодо розподілу ресурсів на цілі розвитку. Сформульовано такі основні принципи “доброго врядування”:

- *участь* – усі чоловіки та жінки повинні мати пряме чи опосередковане (через легітимні посередницькі інститути, які репрезентують їхні інтереси) право голосу в процесі ухвалення рішень. Така широка участь ґрунтується на свободі асоціацій та слова;
- *законність* – правові рамки повинні бути чіткими і неупереджено застосовуватись, зокрема це стосується законів про права людей;
- *прозорість* – прямий доступ до інформації;
- *чутливість* – інститути та процеси слугують усім зацікавленим сторонам;
- *орієнтація на консенсус* – добре врядування є посередником між різними групами інтересів задля досягнення широкого консенсусу;
- *рівність* – усі чоловіки та жінки мають однакові можливості покращення чи збереження свого добробуту;

– *ефективність та результативність* – процеси та інституції продукують результати згідно з потребами з найраціональнішим використанням ресурсів;

– *підзвітність* – виробники рішень в уряді, приватному секторі та організаціях громадянського суспільства є підзвітними громадськості, а також інституційним групам інтересів;

– *стратегічне бачення* – лідери та громадськість мають широку та довготермінову перспективу доброго врядування та розвитку людського потенціалу.

Означені принципи є взаємозалежними та взаємодоповнюючими. Так доступна інформація означає більшу прозорість, ширшу участь та ефективніше ухвалення рішень. Широка участь сприяє обміну інформації, яка необхідна для ефективного ухвалення рішень та легітимності цих рішень. Своєю чергою легітимність означає ефективну імплементацію та сприяє подальшій участі [5].

Узагальнюючи означені тлумачення “доброго врядування” можна стверджувати, що в широкому розумінні “добре врядування” означає учасницьке, прозоре і підзвітне, відповідальне, ефективне та неупереджене врядування, яке побудоване на принципі верховенства права.

У 2008 р. Комітетом Міністрів РЄ була затверджена Європейська стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, основними принципами якої є:

– чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ;

– чутливість, щоб забезпечити, аби місцева влада чутливо реагувала на законні очікування та потреби громадян;

– ефективність і результативність, щоб забезпечити досягнення цілей і водночас найбільш раціональне використання ресурсів;

– відкритість та прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ;

– верховенство права, щоб забезпечити справедливість та політичну нейтральність місцевої влади у своїй діяльності;

– етична поведінка, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними;

– компетенції та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов’язки;

– інновації та відкритість до змін, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик;

– сталий розвиток та орієнтація на довготермінові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини;

– надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання публічних фінансів та інших матеріальних коштів;

– права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли права жодної людини не порушуються;

– підзвітність, щоб забезпечити відповідальність посадових осіб місцевої влади за свої дії [6].

Для розширення сфери місцевого самоврядування задля його наближення до “доброго врядування” органам місцевого самоврядування необхідно враховувати таке:

1) *управління мережами*:

– розвиток громад;

- забезпечення послідовності політики (сталий розвиток);
- керування очікуваннями громадян, компаній та інших груп інтересів;
- 2) *політичну активність: балансування стратегічних інтересів:*
 - активізація участі громадянського суспільства в місцевій політиці та управлінні;
 - публічне управління як процес взаємодії між обраними, політично призначеними посадовими особами, спеціальними радниками, професійними державними службовцями та зовнішніми групами інтересів;
 - довготермінове планування, включаючи громадські плани, інвестиційні плани та керівництво активами;
- 3) *управління ринком праці:*
 - підвищення внесків персоналу в досягнення цілей організації;
 - фокусування персоналу на якість наданих послуг користувачам та іншим зацікавленим сторонам;
 - мотивація – надання персоналу можливості застосовувати широкий спектр навичок у роботі організації;
 - набір та підвищення кваліфікації персоналу для надання ефективних послуг;
 - краще використання кадрових ресурсів, підвищуючи мобільність у межах громадського сектору, а також між іншими секторами та сферами;
- 4) *управління ресурсами та знаннями:*
 - підготовка місцевих бюджетів за активної участі міських радників та представників громади;
 - оцінювання витрат грошей та часу в діяльності організації;
 - “фіскальна прозорість” для комунікації із зовнішніми групами зацікавлених осіб щодо діяльності за доступною ціною;
 - покращення соціальної ефективності, включаючи справедливий розподіл бюджетних коштів та послуг;
 - покращення якості життя шляхом забезпечення доступу до Інкотермс усіх груп зацікавлених осіб;
 - генерування та підтримка нових знань через управління знаннями;
- 5) *внутрішні та зовнішні відносини:*
 - управління процесами поза межами організації, включаючи міжурядові відносини;
 - управління багатосторонніми контрактами та взаємовідносинами з постачальниками; утворення та підтримка підзвітних партнерств з користувачами, громадами та іншими організаціями;
- 6) *оцінку результатів діяльності:*
 - опублікування інформації щодо результатів діяльності, пов’язаної з потребами зацікавлених у громаді сторін;
 - залучення груп зацікавлених осіб до визначення стандартів врядування та оцінки результатів діяльності;
 - використання інформації щодо результатів діяльності для заохочення інновацій та навчання на різних рівнях;
- 7) *розвиток “доброго місцевого врядування”:*
 - надання громаді можливостей планування та керування власними справами;
 - підвищення зовнішньої ефективності місцевих органів влади;

– побудова громадської довіри в місцевому самоврядуванні через прозорі процеси та підзвітність, а також за допомогою демократичного діалогу [7].

З метою виявлення поглядів мешканців щодо характеристик “доброго місцевого врядування” в 2001 р. у Норвегії та Нідерландах було проведено національне опитування (рис. 1) [8].

Порівнюючи погляди громадян Норвегії та Нідерландів, можна побачити, що вони подібні, найбільше розходження в поглядах виникло стосовно твердження щодо надання муніципалітетом лише найнеобхідніших послуг, залишаючи надання побічних послуг іншим, де різниця між Нідерландами та Норвегією склала 0,57. Загалом, показники відповідей на всі інші запитання є високими – більше 4, зокрема найважливішими ознаками “доброго місцевого врядування” мешканці обох країн вважають ефективність муніципалітета у вирішенні місцевих проблем та врахування виборними посадовцями поглядів мешканців при ухваленні муніципальних рішень.

Також у контексті підбору питань для опитування фахівцями було виявлено можливість виокремлення питань у 4 групи: 1 група (питання 1 – 4) стосується виборчого процесу (представницька демократія); 2 група (питання 5 – 7) – громадської участі (учасницька демократія); 3 група (питання 8 – 9) – приватного сектора; 4 група (питання 10 – 12) – споживчого сектора. Обчисливши середнє арифметичне відповідей респондентів у цих групах було отримано такі дані: важливе значення представницької демократії визнали 4,27 жителів Норвегії та 4,32 – Нідерландів; учасницької демократії – 4,17 жителів Норвегії та 4,11 – Нідерландів; приватного сектора – 3,22 жителів Норвегії та 3,52 – Нідерландів; споживчого сектору – 4,34 жителів Норвегії та 4,35 – Нідерландів [9]. Таким чином можна стверджувати, що жителі передусім зацікавлені в отриманні ефективних та якісних послуг у муніципалітеті, а залучення приватного сектора до вирішення місцевих проблем відіграє, на думку мешканців, другорядну роль.

З метою впровадження в Україні Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні Мінрегіонбудом було видано наказ № 62 від 09.02.2009 р., яким було затверджено план заходів із впровадження в Україні Європейської стратегії. Було визначено такі важливі для впровадження принципи Стратегії: чесне проведення виборів, представництво та участь, етична поведінка, сталий розвиток, орієнтація на довготермінові результати та надійний фінансовий менеджмент.

Впровадження принципу “чесне проведення виборів, представництво та участь” має забезпечити посилення участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні, у контексті чого Україна має досвід у реалізації Європейського тижня місцевої демократії, який, як правило, проводять 15 жовтня – дата прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування у 1985 р. Основними цілями Європейського тижня місцевої демократії є: підвищення рівня обізнаності громадян Європи стосовно діяльності місцевих органів виконавчої влади та можливості брати участь у прийнятті рішень на місцевому рівні; заохочення членів муніципальних рад та державних службовців до участі у демократичному процесі на місцевому рівні з метою запровадження стандартів публічної етики як основи відносин із громадянами; розвиток місцевої демократії як компонента становлення демократичної Європи та інформування громадськості про роль Ради Європи у цьому процесі.

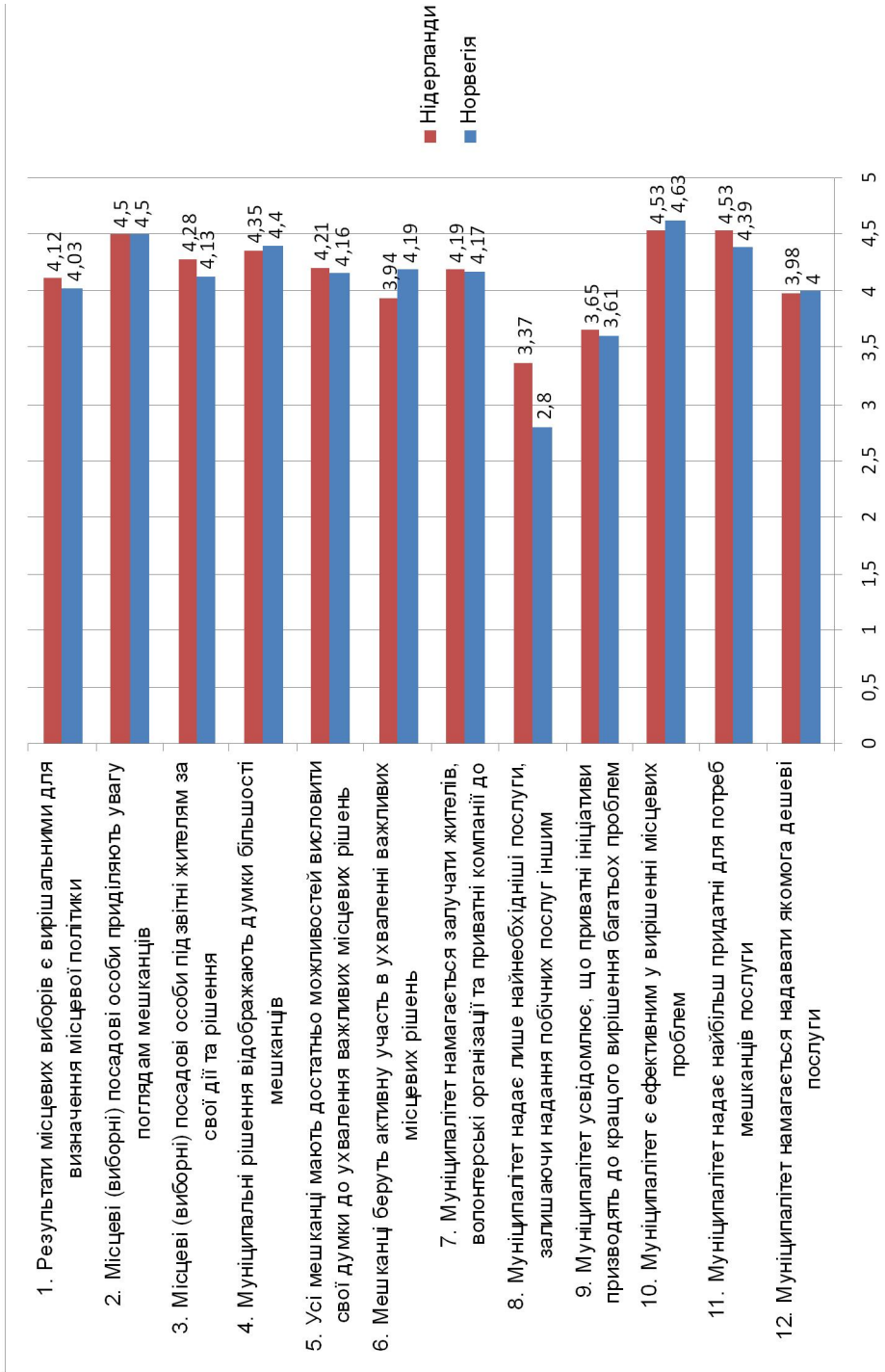


Рис. 1. Погляди мешканців щодо характеристик “доброто місцевого врядування”

Відповідно до доручення уряду України № 399918/1/1-08 від 14.08.2008 р. розроблено та погоджено План заходів щодо проведення Європейського тижня місцевої демократії в Україні, який включає: дні відкритих дверей у міських, районних, селищних та сільських радах; відкриті сесії та виїзні засідання міських, районних, селищних та сільських рад; тематичні інформаційні кампанії у місцевих ЗМІ; екскурсії для громадян до бюджетних установ; зустрічі представників місцевої влади з громадськістю; громадські слухання, збори, засідання громадських рад з питань місцевого значення із залученням керівників органів місцевого самоврядування; опитування з питань місцевої політики щодо задоволеності громади діяльністю місцевої влади; єдині інформаційні дні на підприємствах, в установах міст і районів; лекції з питань місцевої демократії з подальшим обговоренням; форуми громадських об'єднань, зустрічі та дискусії між представниками місцевої влади та ГО; відкриті уроки у школах, присвячені питанням місцевої демократії та місцевого самоврядування тощо [10].

Висновки

Аналіз інтерпретацій “доброго врядування” науковцями та міжнародними організаціями уможливорює виокремлення таких важливих принципів “доброго врядування”, як: ефективність та результативність, прозорість, підзвітність, чутливість до потреб мешканців. Опитування, проведене в Норвегії та Нідерландах, показало, що важливими ознаками “доброго місцевого врядування” жителі вважають добре функціонуючу репрезентативну та учасницьку демократію. Учасницький підхід до надання послуг сприяє підвищенню ефективності та якості обслуговування відповідно до потреб споживачів. Подальшим напрямком досліджень буде світовий досвід імплементації стандартів “доброго врядування” на місцевому рівні.

Література

1. Безверхнюк Т. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні [Текст] : монографія / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова ; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — 328 с.
2. Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration // Compendium of basic terminology in governance and public administration [Electronic resource]. — 2006. — P. 4. — Access mode : <http://www.unpan1.un.org/intrdoc/.../unpan022332.p>.
3. Damkowski W. Good Governance auf der lokale Ebene / W. Damkowski, A. Rösener // Working papers on economic governance [Text]. — Hamburg : Universität für Staatswissenschaft, 2004. — P. 9.
4. Towards an Understanding of Governance [Electronic resource] / Governance Working Group ; synthesized by Joe Stuckey. — 2004. — P. 4. — Access mode : <http://www.pqdl.care.org/.../Governance%20>.
5. Governance for sustainable human development. A UNDP policy doc. [Electronic resource]. — 1997. — P. 12. — Access mode : <http://www.gis.emro.who.int/.../Literature%20on%20G>.
6. Толкованов В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: основні завдання, історія виникнення та досвід впровадження / В. В. Толкованов // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3 (47). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. — С. 215.

7. Bovaird T. Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking ‘good local governance’ / T. Bovaird, E. Löffler // *International review of administrative sciences* [Electronic resource]. — 2002. — P. 21—23. — Access mode : <http://www.citeseerx.ist.psu.edu/.../download?doi>.

8. Denters B. Citizens’ Views about Good Local Governance / B. Denters, O. Gabriel, L. E. Rose // *How Democracy Works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies : Essays in Honour of Jacques Thomassen* [Text]. — Amsterdam : Amsterdam University Press, 2011. — P. 140, 141.

9. Ibid. — P. 142, 143.

10. Толкованов В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: основні завдання, історія виникнення та досвід впровадження... — С. 216.

Kh. Kokhalyk

“GOOD GOVERNANCE”: PRINCIPLES AND CHARACTERISTICS

Scientific interpretations of ‘good governance’ are analysed and its core principles are revealed. Citizen views on characteristics of good local governance in Norway and the Netherlands are explored.

Key words: good governance, civic participation, rule-of-law, civil society, democracy, citizen views.