

“ДОБРЕ ВРЯДУВАННЯ” ЯК НОВІТНЯ ФОРМА УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

© Зарічний О. А., 2015

В статті розглядаються правові проблеми участі громадськості у здійсненні публічної влади. Особливу увагу приділено системі “добре врядування” як новітній формі комунікації громадськості і влади. Визначено аспекти удосконалення системи врядування. Доведено, що врядування нового типу забезпечує зміну природи владних відносин, встановлює доступність та відкритість влади, можливість її контролюваності, зменшує затрати ресурсів та коштів з державного бюджету, встановлює афективні відносини між владою і суспільством, демократизує публічну владу, робить державу інвестиційно привабливою, отже і економічно справною.

Ключові слова: громадськість, участь громадськості, публічна влада, система “добре врядування”.

А. А. Заречный

“ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ” КАК НОВЕЙШАЯ ФОРМА УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В статье рассматриваются правовые проблемы участия общественности в осуществлении публичной власти. Особое внимание уделено системе “хорошо управления”, как новой формы коммуникации общественности и власти. Определены аспекты совершенствования системы управления. Доказано, что управление нового типа обеспечивает изменение природы властных отношений, устанавливает доступность и открытость власти, возможность ее контролируемости, уменьшает затраты ресурсов и средств из государственного бюджета, устанавливает аффективные отношения между властью и обществом, демократизует публичную власть, делает государство инвестиционно привлекательной, а значит и экономически исправной.

Ключевые слова: общественность, участие общественности, публичная власть, система “хорошо управления”.

О. А. Zarechniy

“GOOD GOVERNANCE” AS A NEW FORM OF PUBLIC PARTICIPATION IN THE EXERCISE OF PUBLIC AUTHORITIES

The article deals with legal issues of public participation in the exercise of public authority. Particular attention is paid to the system of “good governance”, as modern forms of communication and public authorities. Improving certain aspects of governance. Proved that the governance of a new type provides changing nature of power relations, sets the accessibility and openness of government, the possibility of controllability, reduces the cost of

resources and funds from the state budget establishes affective relationship between government and society, democratize public power, makes the state attractive for investments, and therefore and economically intact.

Key words: community, public participation, public authority, the “good governance”.

Постановка проблеми. Взаємодія з громадянами повинна відбуватися на всіх етапах. Сучасна традиційна модель управління суспільством проходить етапи суттєвої модифікації. Класична модель управління основана на доктрині М. Вебера, яка ґрунтується на таких постулатах: управління відбувається зверху вниз у формі монократичної ієрархії, тобто в замкнутій системі управління, в якій політика домінує і здійснюється через низку офісів; установлюється система прямого підпорядкування, для кожного службовця існує лише один начальник; бюрократична система функціонує на основі набору правил, ці правила виходять з норм публічного права; система управління раціональна і підпорядкована закону; бюрократ строго підпорядкований політичному начальнику [1, с. 155–162]. Вже в середині ХХ ст. суспільство розуміє проблему владних відносин – класична модель політики, управління та влади не задовольняє суспільство, що активно розвивається. Змістовні положення цього підходу стосувались: зміцнення керівної функції в центральній владі; передача повноважень має забезпечувати гнучкість системи; забезпечення виконання, контролю, звітності; вдосконалення управління людськими ресурсами; оптимізація інформаційних технологій; розвиток конкуренції; підвищення якості регулювання; надання якісних послуг [2, с. 505]. У загальному вигляді сучасний підхід до взаємовідносин влади і людини можна охарактеризувати як подолання стереотипів “суб’єкт – об’єкт”, на впровадження ідей партнерських взаємин “суб’єкт – суб’єкт”.

Стан дослідження. У спеціальній літературі розгляд проблем участі громадськості у публічних справах досліджували представники української та зарубіжної науки, серед них: М. Вебер, І. Жаровська, В. Ковальчук, Н. Ротар, Р. Мінченко, О. Скакун, С. Сливка та ін. Слід констатувати, що істотною прогалиною теоретичної юриспруденції є відсутність єдиного комплексного розуміння форм реалізації досліджуваного інституту. Тому **метою** цієї наукової статті є розкрити сутність “доброго врядування” як новітньої форми взаємодії публічної влади та громадянського суспільства.

Виклад основних положень. Однією з найсуттєвіших форм сучасної взаємодії публічної влади і громадськості є електронне (в міжнародному розумінні “добре” – “good governance”) врядування. Під загальним поняттям “врядування” слід розуміти вироблення у колегіальний спосіб із залученням максимально можливої чи доцільної кількості членів конкретної громади життєво важливих рішень щодо впорядкування суспільного життя та делегування для їх реалізації обраним для цього особам певних повноважень [3, с. 50]. Також врядування зазвичай визначають як процес взаємодії органів влади із суспільними інститутами та громадянами в процесі прийняття рішень [4].

Щодо розуміння новітньої форми врядування знаходимо такі визначення, які різняться ракурсними поглядами на їхню роль у державі та праві. Л. Сморгунів, розглядаючи електронне врядування в контексті адміністративних реформ, акцентує увагу на забезпеченні публічних цінностей під час надання послуг. Таку концепцію він називає об’єднаним управлінням. Воно спрямоване на поліпшення співпраці між урядовими закладами, поглиблення консультацій і взаємодії з громадянами та створення можливості для ширшої участі зацікавлених сторін на регіональному й міжнародному рівнях. У цьому разі громадян уже не сприймають лише як споживачів державних послуг, а кількість та якість державних послуг оцінюють з позицій їх важливості, публічної цінності. Причому рішення про те, що саме є публічною цінністю, будується колективно через обговорення за участю виборних і призначених посадовців та ключових зацікавлених осіб [5, с. 235].

Зокрема, Т. Безверхнюк розглядає новітнє врядування через можливість трансформації всієї публічної сфери, розуміючи його 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 [6].

У нормах чинного законодавства України розуміється форма організації державного управління, за якого відбувається активна взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування із суспільством, людиною, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій [7, с. 4]. Зосередження уваги суто на технічних аспектах та можливості використання досягнень науки і техніки у врядуванні публічних справ сьогодні є недостатнім. Вбачаємо, що Україна від ідеї переходу до електронного врядування, повинна запозичити міжнародну модель “доброго (good) врядування¹”, яка охоплює ширший перелік принципів врядування, що значно розширює взаємодію особи і органів публічної влади.

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 найвразливіших верств населення при ухваленні рішень щодо розподілу ресурсів на цілі розвитку.

Вагомими є принципи такого врядування:

- участі, яка може бути як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників;
- верховенства права, тобто правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно прав людини;
- прозорості, через свободу інформації, її повноту і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений;
- відповідальності, оскільки інституції та процеси служать усім членам суспільства;
- консенсусу, дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з локальних і загальних питань та процедур;
- справедливості, добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства у ньому;
- ефективності та результативності, максимально ефективного використання ресурсів для задоволення потреб громадян;
- підзвітності уряду, приватного бізнесу та структур громадянського суспільства громадськості та інституційним носіям прав;
- стратегічного бачення: лідери та громадськість мають довготермінову перспективу щодо Good Governance і людського розвитку та чітко уявляють собі ці заходи, які необхідні для їх реалізації [8].

Впровадження врядування такого типу може забезпечити не тільки співпрацю з владою, реалізацію права участі на здійснення публічної влади, але й в широкому розумінні забезпечити права і свободи особи та забезпечення принципів правової держави. “Ефективності електронного врядування є ефективність забезпечення якості життя громадян, що передбачає реалізацію їх життєвих стратегій, задоволення їхніх життєвих потреб, загальний добробут, приватну та національну безпеку, політичні та економічні свободи, задоволення своїм приватним та суспільним життям, затребуваність знань, професійних здібностей, людських якостей людини в суспільстві [9, с. 93].

“Добре врядування” є моделлю побудови державного управління, що передбачає децентралізацію владних відносин, забезпечує належний рівень координації та співпраці таких елементів, як державна влада, муніципальна влада, економічна влада і народ чи громада. Врядування має “конкретний місцевий вимір, бо саме у конкретному місті, містечку, селі протікає життя кожної окремої людини, реалізуються її інтереси, вирішуються повсякденні проблеми” [10, с. 11].

¹ Деякі науковці перекладають як “належне врядування”

Європейські стандарти визначають децентралізацію як автономність місцевого самоврядування, можливість приймати власні рішення та нести за них відповідальність, тобто передача ряду повноважень та економічних засобів від центральних органів до місцевих. Своєю чергою, вищі та центральні публічні органи наділені контролюючими функціями щодо механізму здійснення владної діяльності місцевими органами.

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 [11].

“Добре врядування” передбачає децентралізацію владних функцій, наближення влади до потреб окремої громади й, отже, підвищення ефективності діяльності публічної влади, оскільки це “спосіб організації влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з органами влади” [12, с. 164].

Важливо, що врядування, на відміну від деяких інших форм, забезпечує можливість громадян здійснювати публічну діяльність у всіх сферах та на усіх етапах прийняття нормативно-публічного рішення. На первинному етапі проходить розповсюдження інформаційного ресурсу через створення мережі офіційних веб-порталів, у відкритому обігу є система діловодства, поширюються електронні оголошення та роз'яснення. Наступним етапом є забезпечення комунікативних відносин між органами публічної влади і громадськістю, що забезпечується шляхом електронних чатів, звернень, форумів та пошти, рідше застосовуються відеоконференції. Важливим етапом є електронне консультування, що проводиться через електронні опитування, голосування, електронні ініціативи та петиції. Також електронне врядування забезпечує важливу діяльність у сфері надання публічних послуг від можливості оплати комунальних послуг до голосування на виборах за допомогою мережі Інтернет.

Відсутність безпосереднього контакту з чиновниками дає можливість подолати корупційну складову у публічній владі, налагодити консенсусні відносини та відкритість інформації, вказує на подолання проблем закритості влади. Отже, держава, впроваджуючи модель доброго врядування, вирішує не тільки питання участі громадян у здійсненні державної влади, але й комплексно підходить до реформування всієї публічно-владної сфери в бік демократизації та імплементації міжнародних стандартів державотворчої практики. Модель “доброго врядування” в кожній країні має свої особливості, однак загалом аналіз міжнародної практики дає нам можливість встановити

такі характерні риси, що мають ознаки загальності: законність (діяльність ґрунтується на нормах права і здійснюється за законодавчо визначеними процедурами), відкритість (можливість вільного поширення інформації), чіткість (ясність і точність процедур та послуг, що надаються через систему “доброго врядування”, належна організованість), підконтрольність (громадськість має можливість перевіряти діяльність органів публічної влади, які зобов’язані надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність), доступність (можливість вільного доступу до інформаційних ресурсів та рішень органів публічної влади), широкомаштабність (забезпечено можливість отримання послуг та інформації в якомога ширшого кола осіб), консенсусність (налагодження співпраці та взаємокоординації публічної влади і громадськості), ефективність (досягнення соціального корисного результату).

Отож, на нашу думку, “добре врядування” є ефективною формою участі людини в здійсненні публічної влади, шляхом використання інформаційних технологій, що забезпечують налагодження взаємодії з громадськістю на всіх етапах прийняття рішення та можливість контролю за діяльністю органів публічної влади з метою відстоювання прав окремих громадян та вирішення загальносоціальних справ.

Визначимо позитивні риси та недоліки новітньої системи врядування.

Позитивні риси: забезпечення громадськості права участі в діяльності публічної влади; забезпечення доступу до публічної інформації, можливість отримання достовірної та своєчасної інформації; демократизація публічної влади; досягнення консенсусу держави, влади, суспільства, представників бізнесу та народу чи громади; громадський контроль за діяльністю органів публічної влади; оптимізація структури та апарату публічних органів; ефективність, своєчасність владних рішень; можливість впливу на владу у всіх сферах та на всіх етапах прийняття та впровадження нормативного рішення; легітимізація влади, окремого державного органу; подолання проблем корупції та закритості влади; орієнтація в першочергових потребах суспільства; децентралізація влади та покращення координації між центром та органами на місцях; покращення надання публічних послуг в усіх сферах; темпоральна ефективність діяльності публічної влади; деперсоналізація в публічній діяльності, внаслідок чого уникають суб’єктивного чинника; підвищення рівня правової культури, довіри до органів публічної влади; відповідність державно-правової діяльності європейським стандартам тощо.

Науковці визначають низку недоліків. Серед них – недостатній рівень довіри громадян і бізнесу до нових технологій е-уряду. Побоювання, що зростають, з приводу неадекватного рівня безпеки і забезпечення приватності під час роботи в електронних мережах можуть підірвати віру в реальність заяв про те, що електронний уряд може зменшити ризики несанкціонованого доступу до персональної інформації, онлайнного шахрайства тощо. Також є проблемою слабкість та недоліки технічного боку проекту. Ці проблеми пов’язані, головню, із забезпеченням інтероперабельності ІКТ-систем, які повинні взаємодіяти при наданні послуг е-уряду або з важким для практичного використання громадянами інтерфейсом послуг електронного уряду [13, с. 83].

“Добре врядування” є новітньою формою взаємодії та новітньою організаційною системою діяльності владних органів. Тому вона стикається з низкою труднощів та перепон, не тільки в Україні, але й в країнах зі сталою розвиненою демократією. Дж. Стоукер вказує на загальні проблемні аспекти нового врядування, а саме: слабкість нормативної основи; загострення питання підзвітності (“поява неочікуваних результатів і неадекватних механізмів підзвітності”); збільшення можливостей для уникнення звинувачень (і, водночас, додамо від себе – для пошуку “цапів-відбувайлів”); зниження взаємної відповідальності публічного та непублічного секторів; владна залежність організацій, втягнутих у колективні дії [14].

Українські фахівці також вказують, що розбудова інформаційного суспільства та впровадження електронного врядування в Україні здійснюється переважно хаотично, несистемно, без належного державного впливу, що може призвести не тільки до втрати темпів, але й стати джерелом загроз національній безпеці, зокрема за рахунок корупції [15, с. 109].

Висновок. Вбачаємо, що удосконалення системи врядування має відбуватися в декількох аспектах: подолання технічних проблем, пов’язаних з програмним забезпеченням, доступом до мережі Інтернет (особливо у сільських місцевостях), технічною розробкою електронних сегментів,

електронною необізнаністю населення тощо; вирішення нормативно-правових аспектів проблеми через удосконалення чинного законодавства; організаційна діяльність впровадження врядування на державному та місцевому рівні у кожній сфері суспільного життя; культурні проблеми, зокрема подолання зневіри до влади, звички більшої довіри особистого спілкування.

Врядування нового типу забезпечує зміну природи владних відносин, встановлює доступність та відкритість влади, можливість її контролюваності, зменшує затрати ресурсів та коштів з державного бюджету, встановлює афективні відносини між владою і суспільством, демократизує публічну владу, робить державу інвестиційно привабливою, а отже, і економічно справною. В широкому розумінні впровадження системи “доброго врядування” є шляхом модернізації країни, новою, але найбільш адаптованою до вимог сучасності формою участі громадян.

1. Вебер М. *Избранные произведения* / М. Вебер; пер. с нем.; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденко ; коммент. А. Ф. Филиппова. – М. : Прогресс, 1990. – 840 с.
2. Гук А. С. *Зарубіжні моделі публічного врядування: політико-адміністративні виміри* / А. С. Гук // *Теорія та практика державного управління*. – 2013. – Вип. 1. – С. 501–506.
3. Олійник О. *Традиції врядування у національному державотворенні: міфи й реальність* / О. Олійник // *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. – 2012. – Вип. 1. – С. 49–56.
4. *Graham J. Principles for Good Governance in the 21st Century* / J. Graham, B. Amos, T. Plumptre. – *Policy Brief № 15*. – Ottawa : Institute on Governance, 2003. – P. 1.
5. Сморгунів Л. В. “Объединенное управление” и императивы менеджмента ценности услуг [Электронный ресурс] / Л. В. Сморгунів. – Режим доступа: http://conf.infosoc.ru/2010/thesis/PDF/235-238_Smorgunov.pdf. – Название с экрана.
6. Безверхнюк Т. *Європейські стандарти врядування на регіональному рівні* [Текст] : моногр. / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова ; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.
7. *Концепція розвитку електронного урядування в Україні* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.irf.ua/fi les/ukr/conception_fi nal.pdf. – Назва з екрана.
8. *Governance for sustainable human development: A UNDP policy document* [Electronic resource] : United Nations Development Program (January, 1997). – Access mode: <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.
9. Клименко І. В. *Складові ефективності електронного врядування* / І. В. Клименко // *Інвестиції: практика та досвід*. – 2010. – № 16. – С. 92–94.
10. *Сталий розвиток суспільства: навчальний посібник* / А. Садовенко, Л. Масловська, В. Середа, Т. Тимочко. – 2 вид. – К., 2011. – 392 с. – С. 11.
11. 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.
12. Юрченко В. Е. *Електронне врядування як перспективна комунікаційна технологія у державному управлінні* [Електронний ресурс] / В. Е. Юрченко // *Теорія та практика державного управління*. – 2012. – Вип. 1. – С. 164–171.
13. Ковбасюк Ю. В. *Електронне врядування: європейський досвід та українські перспективи* / Ю. В. Ковбасюк // *Інвестиції: практика та досвід*. – 2010. – № 16. – С. 81–83.
14. *Stoker G. Governance as theory: five propositions* / G. Stoker // *International Social Science Journal* [Electronic resource]. – 1998. – Vol. 50. – Issue 155. – March.
15. Семенченко А. *Вимірювальна система розвитку інформаційного суспільства та електронного врядування: інструмент формування й реалізації державної політики і протидії корупції* / А. Семенченко, А. Журавльов // *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. – 2012. – Вип. 1. – С. 107–120.