

# Сучасне управління державою: шлях до Доброго врядування (інформаційний матеріал)

Більш як сторічна гегемонія використання у світі для управління країнами парадигми Публічного управління (**Public Administration**), яка характеризувалася ієрархічністю, закритістю, спрямованістю на прийняття рішень політиками та їх чітку реалізацію, завершилася наприкінці XX сторіччя переходом розвинутих країн на більш бізнесорієнтовану парадигму Нового публічного менеджменту (**New Public Management**) з метою забезпечення більшої конкурентоспроможності установ публічного сектору, їх ефективності й продуктивності у використанні ресурсів та наданні послуг.

**Термін і парадигма Нового публічного менеджменту (New Public Management)** виникли як скорочена назва методу реорганізації установ публічного сектору (органів державної влади та місцевого самоврядування) задля наближення системи їх організації та функціонування до бізнес-підходів. А так званий доктринальний перехід в управлінні країнами від принципів Публічного управління до Нового публічного менеджменту, що мав місце у XX сторіччі, був спричинений невідповідністю попередньої доктрини Публічного управління із закритою для зовнішнього впливу, політизованою та жорстко регламентованою бюрократією існуючим вимогам сучасності. Значним чином цьому сприяла потужна економічна криза 70-х, яка обумовила неспроможність публічного сектору старими бюрократичними методами виконувати свої зобов'язання та управляти державним сектором економіки.

Те, що політики знають, що потрібно робити, й існує підтримка політичної більшості, не означає, що політики знають, як організувати процес досягнення результату (Rose, 1993: ix). При використанні загальноприйнятих підходів потрібно розуміти, який вплив на результат матиме існуючий зовнішній контекст і як у цьому контексті використати ці підходи з більшою ефективністю (Dr Peter K. Falconer, 1997:13).

Проте вже через невеликий проміжок часу замість Нового публічного менеджменту країни почали застосовувати у своєму управлінні парадигму Доброго врядування (**Good Governance**), яка була рекомендована у 80-х роках XX сторіччя такими міжнародними інституціями, як Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, ПРООН та ОЕСР (TRAMES, 2004: 389), як інструмент забезпечення досягнення країнами цілей розвитку за умов глобалізації, швидких змін контексту, кризових проявів природного, техногенного чи політичного характеру, подальшого зменшення ресурсної бази та збільшення потреб населення у високоякісних послугах і забезпечення верховенства права, прав людини, плюралістичної демократії та демократії участі, що стали невід'ємними характеристиками XXI сторіччя.

**Цінність парадигми Доброго врядування** та її 12 принципів, сформульованих Радою Європи у 2007 році, що прийшли на зміну вживаним переважно у XIX — XX сторіччях

парадигмам і принципам Публічного управління та Нового публічного менеджменту, у тому, що вони спираються на десятки сучасних теорій організаційного розвитку, адміністрування й прийняття рішень у царині економіки, політології, соціології, а також на досвід політичних та громадських рухів, відповідних численних адміністративних реформ, які забезпечили досягнення очікуваних позитивних результатів в управлінні розвитком багатьох демократичних країн у 80 — 90-ті роки минулого століття.

**У центрі реалізованої в країнах ЄС парадигми врядування** — переорієнтація з одноосібного управління чи керування, що здійснювалося раніше органами влади та місцевого самоврядування згідно з парадигмами Публічного управління та Нового публічного менеджменту, на процес взаємодії та співробітництва із бізнесом, суспільними інститутами та громадянами у процесі прийняття й реалізації рішень та політик (багатовекторне, вертикальне і горизонтальне співробітництво, децентралізація влади, деконцентрація й делегування повноважень) для досягнення оптимального для всіх зацікавлених сторін за даних умов результату.

**Відповідно для реалізації в управлінні парадигми Доброго врядування** національній, регіональній та місцевій владі та органам місцевого самоврядування *необхідно передбачити в національному правовому полі та управлінській практиці регламентацію та узаконення прийняття владних рішень та політик і їх реалізацію за спільної участі представників влади, бізнесу і суспільства й впровадження певних відповідних стандартів і принципів.*

**З цією метою Радою Європи**, найстарішою у Європі міжнародною міжурядовою організацією, що включає до своїх лав 47 країн-членів та з 1949 року узагальнює кращі практики і стандарти розвитку, **було проведено багаторічне дослідження проблематики Доброго врядування**, результати якого зосереджені в таких фінальних документах Європейської конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве і регіональне врядування:

1. *Будапештська декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях та План дій щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівні* (м. Будапешт, Угорська Республіка, 25 лютого 2005 року, 14-та сесія Європейської конференції міністрів).
2. *Валенсійська декларація «Добре місцеве і регіональне врядування – Європейський виклик»* (м. Валенсія, Іспанія, 16 жовтня 2007 року, 15-та сесія Європейської конференції міністрів).
3. *Утрехтська декларація «Добре місцеве та регіонального врядування у нестабільні часи: запорука змін»* (м. Утрехт, Королівство Нідерланди, 16 — 17 листопада 2009 року, 16-та сесія Європейської конференції міністрів).

**Як результат:**

У 2005 році глави держав та урядів країн-членів Ради Європи під час свого Третього саміту, який відбувся у Варшаві, декларували:

«ефективна демократія та добре врядування на всіх рівнях є необхідними передумовами для попередження конфліктів, сприяння стабільності, прискорення економічного та соціального прогресу і, відповідно, для створення стабільних громад, де люди бажають жити і працювати сьогодні та у майбутньому.» (Варшавська декларація Третього саміту глав держав та урядів країн-членів Ради Європи, 17 травня 2005 року).

У 2007 році міністри країн-членів Ради Європи, відповідальні за місцеве і регіональне врядування, на 15-й сесії своєї Конференції у Валенсійській декларації схвалили розроблену Радою Європи Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні включно з переліком 12 принципів доброго демократичного врядування та передали її на розгляд Комітету міністрів Ради Європи.

26 березня 2008 року Комітет міністрів Ради Європи на своєму 1022 засіданні прийняв рішення схвалити Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та запропонував країнам-членам Ради Європи слідувати її положенням.

05 лютого 2014 року Комітет міністрів Ради Європи на своєму 1190 засіданні прийняв рішення щодо необхідності вжиття заходів та розгляду шляхів сприяння впровадженню 12 принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні.

**12 принципів Доброго врядування**, визначені у Стратегії інновацій та доброго врядування:

- 1) **чесне проведення виборів, представництво та участь** — для забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати право голосу у місцевій публічній діяльності;
- 2) **зворотний зв'язок, чутливість** — для забезпечення того, щоб органи місцевого самоврядування реалізовували законні очікування та потреби громадян;
- 3) **ефективність та результативність** — для забезпечення досягнення цілей при найбільш оптимальному використанні ресурсів;
- 4) **відкритість і прозорість** — для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність<sup>1</sup>;
- 5) **верховенство права** — для забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності;
- 6) **етична поведінка** — для забезпечення того, щоб публічні інтереси переважали над приватними;

<sup>1</sup> Місцева публічна діяльність — діяльність публічних органів влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) на місцевому рівні.

- 7) **компетентність і спроможність** — для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці могли добре виконувати свої обов'язки;
- 8) **інноваційність та відкритість до змін** — для забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик;
- 9) **сталий розвиток та стратегічна орієнтація** — для врахування інтересів майбутніх поколінь;
- 10) **раціональне управління фінансами** — для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави і територіальних громад;
- 11) **права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість** — для забезпечення того, щоб всі люди були захищеними та поважались, і щоб жоден не був дискримінований або виключений/ігнорований;
- 12) **підзвітність** — для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці несли відповідальність та були відповідальними за свої діяльність.

**Зазначені принципи є перевіреними практикою механізмами**, що дозволяють в умовах реалій ХХІ сторіччя за допомогою залучення до прийняття й реалізації рішень і політик усіх зацікавлених сторін уникнути більшості ризиків неспроможності влади позитивно впливати на суспільство і відповідно забезпечують якість та успішність здійснення політики.

**Для забезпечення можливості більш повної реалізації принципів Доброго врядування та оцінки успішності цього процесу Радою Європи запропоновано:**

- **складові принципу** — опис діяльності, що забезпечує можливість більш повно реалізувати положення кожного принципу;
- **індикатори**, які дозволяють перевірити ступінь впровадження складових принципу порівняно з існуючими на цей час кращими практиками (представлені у розгорнутому опитувальнику з питань впровадження 12 принципів);
- **опитувальники** для представників громади, депутатів, метою яких є розгорнуте дослідження впровадження 12 принципів доброго демократичного врядування органом місцевого самоврядування.

**Розроблені Радою Європи опитувальники дозволяють:**

- **оцінити ступінь впровадження** окремих принципів та їх складових конкретним органом місцевого самоврядування порівняно з еталонними/кращими прикладами впровадження, в тому числі через використання методології Peer Review (оцінки дружніми партнерськими організаціями);
- **виявити найбільш і найменш результативні складові/напрями діяльності** органу місцевого самоврядування і, відповідно, далі ідентифікувати потреби/проблеми/завдання у вдосконаленні діяльності й, нарешті, вжити заходів щодо вдосконалення;
- **дослідити динаміку** впровадження 12 принципів та їх складових через періодичне проведення опитувань в органі місцевого самоврядування;

- **порівняти ступінь впровадження** окремих принципів та їх складових з іншими органами місцевого самоврядування та задіяти механізм обміну кращими практиками;
- **визначити оцінку громади** стосовно ступеня впровадження окремих принципів конкретним органом місцевого самоврядування, що дасть можливість як отримати картину сприйняття результатів його діяльності громадою, так і порівняти її з самооцінкою, зробленою депутатським корпусом, для верифікації ступеня об'єктивності бачення, яке мають депутати стосовно проведеної ними роботи.

Для мобілізації діяльності усіх зацікавлених сторін на користь доброго демократичного врядування впровадження Стратегії має спільно реалізовуватися урядами та органами місцевого самоврядування у однаковій мірі:

Національні та регіональні органи влади і асоціації органів місцевого самоврядування в межах своєї компетенції та повноважень запрошені взяти на себе зобов'язання щодо діяльності, націленої на підтримку впровадження принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні шляхом ухвалення відповідних планів чи програм дій.

Органи місцевого самоврядування запрошено добровільно взяти на себе зобов'язання перед громадянами виконувати свої повноваження та обов'язки згідно з 12 принципами доброго демократичного врядування. Очікується, що вони публічно проголосять про таке своє зобов'язання та будуть підзвітні в його реалізації.

Добре врядування є свого роду вершиною еволюції публічного управління, яке увібрало в себе усе найкраще та найбільш результативне від попередніх теоретичних і, що найголовніше, практичних надбань адміністративних реформ у демократичних державах.