

SECTION 6. PUBLIC ADMINISTRATION AND ECOLOGY

УДК 351/354

ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗА СУЧАСНИХ УМОВ

Тюріна Ніла Марківна

кандидат економічних наук, професор,
завідувач кафедри економіки, менеджменту та адміністрування
Хмельницький національний університет

Карвацка Наталія Станіславівна

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки, менеджменту та адміністрування
Хмельницький національний університет

Назарчук Тетяна Валеріївна

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки, менеджменту та адміністрування
Хмельницький національний університет

Україна

Анотація. Встановлено, що в сучасних умовах у світі проходить трансформація моделі державного управління у модель публічного управління. Визначено сутність та характерні ознаки публічного управління. Розглянуто процес практичної реалізації принципів відкритості та прозорості публічного управління в країнах з розвинутою економікою. Проаналізовано етапи впровадження концепції нового управління в Україні.

Ключові слова: державне управління, публічне управління, відкритий уряд, адміністративні послуги, інформаційні системи

Постановка проблеми. В сучасному світі проходить процес переосмислення суті та змісту державного управління. Цьому сприяли стрімкий розвиток інформаційних технологій; швидкість, складність, непередбачуваність процесів, що проходять в соціально-економічних системах; розвиток демократії та громадянського суспільства. Саме тому уряди багатьох країн працюють на публічних та демократичних засадах, переходять до відкритого для суспільства механізму вироблення, прийняття, реалізації управлінських рішень державного управління. Підтвердженням цього є те, що у 2011 році такі країни як США, Великобританія, Норвегія, Бразилія, ПАР, Мексика, Індонезія, Філіппіни об'єднали свої зусилля в рамках Партнерства «Відкритий уряд». Учасники цього Партнерства зобов'язались виконувати, задекларовані ними конкретні зобов'язання, що стосувались

прозорості публічного управління, залучення громадян до участі в процесах цього управління, боротьби з корупцією, використання нових технологій в управлінні. На сьогодні до цієї ініціативи уже приєдналися майже 70 країн. Розширилось і коло зобов'язань, що стосувались підтримки залучення громадянського суспільства до формування державної політики, впровадження високих стандартів професійної чесності в державному управлінні та використання нових технологій відкритості підзвітності [1, с.38].

У 2016 році Верховна Рада України також приєдналася до Декларації відкритості парламенту та стала учасницею Партнерства «Відкритий уряд» підтвердивши цим, що поділяє його основні принципи, а саме: забезпечення прозорості державного управління, залучення громадськості до формування та реалізації державної

політики, протидії корупції та впровадження нових інформаційних технологій. Нашим Урядом було затверджено план дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016-2018 роках. Заходи плану стосувались: підвищення рівня доброчесності в державному управлінні, поліпшення державних послуг, ефективного управління державними ресурсами, створення територіальних громад, підвищення корпоративної підзвітності. Ще до вступу у Партнерство в Україні активно проводились заходи з підвищення якості та прозорості надання адміністративних послуг, надання таких послуг в електронній формі, забезпечення відкритості та прозорості здійснення публічних закупівель, створення системи «Community policing», розвитку електронної демократії тощо. І за даними звіту «Rule of Law Index» World Justice Project за 2017-18 рік у групі «Країни Східної Європи та Центральної Азії» Україна посіла 4 позицію у категорії «Open Government» (примітка: у загальному рейтингу за категорією «Open Government» – 46 місце із 113) [2].

Аналіз досліджень та публікацій. Розвитку публічного управління сприяло і створення фундаментального базису з теоретичних напрацювань. Так, дослідженнями питань публічного управління активно займалися такі зарубіжні дослідники: К. Аллен, Дж. Бостон, Д. Вальдо, В. Вільсон, Р. Дарендорф, Я. Кайль, Д. Кетлі, Д. Осборн, Л. Отул, Т. Пітерс, Р. Прістюс та інші. Серед вітчизняних науковців, що зробили вагомий внесок у розвиток теорії публічного управління та адміністрування можна виділити: В. Авер'янова, Т. Андрійчука, В. Бакуменка, М. Білинську, В. Бодрова, Н. Гавкалову, Н. Гудиму, Д. Жерліцина, І. Корж, В. Мартиненко, А. Мельничука, О. Оболенського, М. Пасічника, Ю. Римаренка, О. Радченка, І. Ткача, В. Трощинського, С. Чернова, Ю. Шарова та інших.

Мета статті. Аналіз практичної реалізації принципів відкритості та прозорості публічного управління за сучасних умов.

Виклад основного матеріалу. У світі сучасним та затребуваним стає тренд нового публічного менеджменту («new public management») і управління («governance»), що базуються на відкритості уряду, високій результативності державного управління при делегуванні повноважень на нижні рівні управлінської ієрархії, більш збалансованому розподілі влади, відповідальності, підзвітності, розвитку та розширенні громадської участі у процесі державотворення.

Тобто, у демократичному суспільстві проходить трансформація моделі державного управління у модель публічного управління. Це природний процес розвитку державного управління та наближення його до реальних потреб населення, розширення сфери відповідальності органів державного управління.

Державному управлінні притаманний адміністративний та владний характер, прерогативою було служіння загальнонаціональним інтересам, а не інтересам населення, вирішенню їх нагальних проблем. І саме розвиток демократії та громадянського суспільства у світі сприяв трансформації розуміння сутності державного управління, тобто з виконання чітких інструкцій та правил акцент переноситься на роботу з надання якісних публічних послуг для досягнення ефективних результатів.

Термін «публічне управління» у глосарії Програми розвитку ООН розглядається як галузь практики та теорії, що є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності [3]. Виходячи з цього, публічне управління необхідно розглядати як вплив суб'єкта управління на суспільство відповідно до покладених на нього суспільно-значущих функцій та повноважень; відкрити взаємодію державного апарату та суспільства при прийнятті важливих для країни (суспільства, населення) рішень. Тобто, публічне управління - це управління суспільством із залученням самого суспільства.

Характерними ознаками публічного управління є те, що воно: реалізує цінності суспільства; діяльність, що тісно пов'язана з політикою, правом та громадянським суспільством; забезпечує вплив суб'єкта, що володіє публічною владою, на об'єкт з метою будь-яких суспільних інтересів з обмеженим суспільним контролем; має широкий профіль керуючого впливу; є управління суспільством із залученням суспільства на засадах демократичності, легітимності, транспарентності. Тобто, зважаючи на те, що публічне управління базується на принципах верховенства закону, демократії, партисипативності, відкритості, гнучкості, субсидіарності, об'єктивності, соціальної справедливості, зворотного зв'язку, системного підходу та інших - це дозво-

ляє максимально наблизити його до потреб усіх членів суспільства, спрямувати дії управлінців на забезпечення належного сервісу надання публічних послуг.

Для світових та європейських стандартів демократичного управління характерним є реалізація в першу чергу принципів відкритості та прозорості. Тобто забезпечення права суспільства на отримання об'єктивної та вичерпної інформації про діяльність владних органів, активна позиція громадянського суспільства щодо державної влади.

До прикладу, 3 1951 р. у Фінляндії діяв Закон «Про доступ до офіційних документів», а вже з 1999 - Закон «Про відкритість діяльності уряду», згідно з яким адміністрація відкрита для зовнішнього спостереження. Для реалізації принципу відкритості державної інформації в публічному управлінні в США у 1996 році був прийнятий Закон «Про свободу інформації», що встановлює право громадян на доступ до інформації про діяльність державних органів. У Великобританії - Закон «Про свободу інформації», за яким громадянам повинні надаватися будь-які документи, крім тих, що мають відношення до формулювання і визначення політики уряду. В Канаді уже у 1982 році вступив в дію Закон «Доступ до інформації», що регулює право приватних осіб на доступ до певних видів урядової інформації та вимагає, щоб влада надавали інформацію своєчасно. Забезпечення такого правового поля для доступу до публічної інформації у розвинених країнах світу свідчить про створення умов для практичної реалізації принципів публічного управління. Принцип прозорості, відкритості бюджету і витрачання коштів у США реалізується через систему Recovery.gov (система контролю за витрачанням бюджетних коштів) та систему USAspending.gov (система розподілу державних грантів і субсидій). Аналогічні системи є в інших країнах. У Великобританії створена загальнонаціональна система роботи зі зверненнями громадян (epetitions.direct.gov.uk), в США на порталі regulations.gov проходить громадське обговорення проектів всіх законів, збір думок з приводу найкращих шляхів залучення громадськості до процесу вироблення норм й правил федеральних відомств. Це приклад практичної реалізації принципу партисипативності.

Тобто, сьогодні в світі використовуюся велика кількість інструментів, що підвищують прозорість та ефективність публічного управління, та-

ких як [4, с. 44]: електронний уряд; інформаційні системи органів місцевого самоврядування; система громадського контролю за витрачанням бюджетних коштів; створення інтернет-ресурсів, що містять єдині відкриті бази даних всіх органів публічної влади; портали публічного обговорення та внесення поправок до законів і законопроектів; електронні сервіси, консультації, «система єдиного вікна» для надання державних послуг; спеціалізовані програми для персональних комп'ютерів і мобільних пристроїв, спрямовані на вирішення конкретних проблем громадян; контроль з боку громадян тощо.

Як проходять ці процеси в Україні? Необхідність реформи державної служби в Україні визнано однією з пріоритетних реформ, що відображено Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Однак, для реалізації нових підходів у державному управлінні необхідно забезпечити відповідні умови для розвитку громадянського суспільства. Саме тому метою Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [5] є: створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства; налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства; забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав й свобод людини та громадянина; задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації.

Значні кроки зроблено з напрямку орієнтованості діяльності влади на громадянина (населення), підвищення якості адміністративних послуг шляхом формування ефективної системи електронних послуг в Україні. У 2015-2016 рр. відбулась модернізація Єдиного державного порталу адміністративних послуг (posluga.gov.ua), на якому можна отримати он-лайн послуги Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Міністерства юстиції, Державної архітектурно-будівельної інспекції, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, інших центральних органи виконавчої влади.

В Україні створено та функціонують 682 центри надання адміністративних послуг, з них 464 центри утворено районними державними адміністраціями, 28 центрів – органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Однак, ще є ряд проблем, що потребують вирішення щодо підвищення якості нада-

вання цих послуг [6].

Висновки. Публічне управління – це, затребуваний сучасними вимогами, етап розвитку державного управління, що передбачає наближення процесів прийняття рішень до потреб населення. Враховуючи те, що актуальним наразі є реалізація, в першу чергу, принципів відкрито-

сті та прозорості, державні органи використовують велику кількість сучасних інструментів. Це підвищує прозорість та ефективність публічного управління, створює ефективне середовище взаємодії держави і суспільства, спрямоване на розвиток.

Список використаних джерел:

1. Принципи прозорості і відкритості електронного парламенту в умовах децентралізації державної влади України [Електронний ресурс] / І.Ф. Корж. // Інформація і право. – 2016. – № 2(17). – С. 32-42. – Режим доступу до ресурсу: http://ippi.org.ua/sites/default/files/5_0.pdf
2. The World Justice Project (WJP) Rule of Law Index [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/UKR>
3. Глосарій Програми розвитку ООН. [Електронний ресурс] // United Nations Public Administration Network. - Режим доступу до ресурсу: <http://www.unpan.org/Directories/UNPub?icAdministrationGlossary/>
4. Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления / Я. Я. Кайль, В. С. Епинина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2013. – т. 9, вып. 2., - С. 42-48.
5. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.16 р. № 68/2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://president.gov.ua/documents/682016-19805>
6. Моніторинг прогресу реформ 2016. Реформа державного управління. [Електронний ресурс] // Національна рада реформ. – Режим доступу до ресурсу: http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_web_02_2017.pdf

PRACTICAL IMPLEMENTATION OF THE OPENNESS AND TRANSPARENCY PRINCIPLE OF PUBLIC MANAGEMENT IN MODERN CONDITIONS

Summary. The article describes the process of transforming the model of public administration into a model of public management. The essence and characteristics of public management was defined. The process of practical implementation of the openness and transparency principles of public management, in developed economies was considered. The stages of implementation of the new management concept in Ukraine were analyzed.

Keywords: *public administration, public management, open government, administrative services, information systems*