

*А. І. Буханевич,
здобувач кафедри державного управління і менеджменту,
Національна академія державного управління при
Президентіві України*

НАДАННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ ЯК ОДНА ІЗ ФОРМ НАЛАГОДЖЕННЯ ДІАЛОГУ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

Увага приділена моделі надання державно-управлінських послуг населенню як однієї із форм налагодження діалогу влади та громадськості. Проаналізовано можливість розробки й впровадження національної програми підвищення ефективності послуг громадськості. Проаналізовано основні умови, інституції та механізми забезпечення ефективності урядових рішень за участю громадськості.

Attention is prayed to the model of state-management services to the population as a form of dialogue with the authorities and the public. The possibility of developing and implementing a national program of improving the efficiency of public services has been analyzed. The basic conditions, institutions and mechanisms to ensure the effectiveness of government decisions involving public have been analyzed.

Ключові слова: державно-управлінські послуги, урядовий консалтинг, регулятивне агентство, умови, інституції та механізми забезпечення ефективності урядових рішень.

Keywords: state-management services, governmental consulting, regulatory agency, terms, institutions and mechanisms to ensure the effectiveness of government decisions.

ВСТУП (НАУКОВА ПРОБЛЕМА, СТУПІНЬ ЇЇ ВИВЧЕНОСТІ, АКТУАЛЬНІСТЬ ТІЄ ЧАСТИНИ ПРОБЛЕМИ, ЯКІЙ ПРИСВЯЧЕНА СТАТТЯ)

Сучасний період суспільно-політичного розвитку України характеризується відповідною лібералізацією з боку держави щодо пошуку відповідного діалогу із суспільством, особливо це стосується пошуку нових методів залучення громадськості до участі у творенні державної політики, створення відповідних умов, коли громадяни відчують силу свого реального впливу на політику держави.

Держава за таких умов розширила джерела та кількість доступної інформації, дала своєрідний поштовх для участі громадян та створила нові умови для прояву громадської участі. Все це в кінцевому результаті дає підстави говорити про

плюралізм суспільного діалогу, про реалізацію цінностей та норм організації громадської життєдіяльності.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ (ФОРМУЛЮВАННЯ МЕТИ І МЕТОДІВ ДОСЛІДЖЕННЯ)

На сучасному етапі розбудови Української держави її апарат має принципово змінити технологію своєї діяльності й виступати в ролі безпосереднього постачальника послуг для громадськості. Одним із основних завдань цього періоду має стати вироблення спеціальних інструкцій щодо включення громадського сектора до надання управлінських послуг; має бути визначено перелік правил, які супроводжували б регуляторну діяльність у сфері надання управлінських послуг, яка при цьому набуде прозорості та підзвітності за свої рішення — це й виступає метою дослідження у даній статті.

РЕЗУЛЬТАТИ (ВИКЛАД СИСТЕМИ ДОВЕДЕНЬ ЗАПРОПОНОВАНОЇ ГІПОТЕЗИ, ОБГРУНТОВУВАННЯ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ)

Залучення громадськості до процесу надання управлінських послуг має позитивні результати. Зокрема, це стосується прийняття рішень, які пов'язуються з безпосереднім скороченням послуг та зміною технології їх надання. У зв'язку з цим, щоб поліпшити технологію надання послуг, у деяких країнах проводиться загальнонаціональне опитування населення, що допомагає владним органам спільно з громадськістю приймати певні рішення та розв'язувати проблеми.

Тим більше, що опитування громадської думки слугує критерієм оцінки ефективності діяльності державної влади, з'ясування громадської реакції і є своєрідним "зондуванням громадських настроїв" перед впровадженням якоїсь конструктивно-реформаторської програми в контексті реалізації конкретної управлінської технології. У цьому плані передбачається здійснити оцінювання ефективності певних послуг, які надає влада, складовою умовою чого є вивчення основних напрямів, за якими надаються управлінські послуги. Це тим самим допоможе відпрацюванню механізмів надання послуг, раціоналізації зв'язків між громадянином та державою, підготовці високоефективного управлінського персоналу держави.

Як зазначається у багатьох дослідженнях, головним предметом діяльності державно-управлінського апарату є реалізація загальнолюдських та загальнонаціональних потреб. Зокрема, І.Галтунг, розробляючи проблеми транснаціональної перспективи, надаючи великого значення при цьому державному апаратові, який покликаний служити задоволенню інтересів громадськості, зазначає, що саме він має "створити таку сферу людської самореалізації, яка б ефективно надавала послуги своїм громадянам" [9].

У зв'язку з цим відсутність механізмів контролю з боку громадян за діяльністю державного апарату робить її непрозорою, гальмує реформаційні процеси. Запорукою подолання такого явища повинен стати новий поділ влади між державою та громадянським суспільством.

Саме тому сьогодні сучасна ефективна держава має реально проявляти свою здатність задовольнити потреби громадян. Відповідно до цього, в Україні доцільно розробити Національну програму підвищення ефективності послуг громадськості, яка безпосередньо активізувала б участь громадян у самоврядуванні, забезпечувала б їх

доступ до інформації, відповідає б інтересам громадян створювати необхідні передумови для плідного партнерства з різними неурядовими організаціями, котрі сприяли б розробці ефективної технології надання послуг.

Розглянемо докладніше модель надання державно-управлінських послуг населенню як одну із форм налагодження діалогу влади та громадськості, яка, на нашу думку, має цікаві зрізи в контексті окресленої проблеми. У цьому плані важливо підкреслити, що діяльність управлінського апарату завжди потребує застосування владних повноважень; влада розподіляє та збирає інформацію завдяки перебуванню в центрі певної громадської мережі, що й характеризує категорію центральності [11].

Між тим, орган влади, відстежуючи політичні реалії, будь-що прагне збирати інформацію якомога дешевше, оскільки поширення інформації завжди впливає на стратегію надання державно-управлінських послуг або й змінює саму модель системи державного управління. Треба відзначити при цьому, що "влада не просто вдається до логічного, емоційного та ідеологічного переконування, а намагається встановити норму поведінки громадянина, певний імператив його діяльності" [8].

В органах державного управління на сьогодні є чимало спроб отримати підтримку громадськості у запровадженні певних кардинальних зрушень у суспільному розвитку через засоби масової комунікації. Основним механізмом реалізації державної політики є створення постійних комісій, які здійснюють відповідне інформаційне забезпечення як влади, так і громадськості. В цьому плані органи державної влади мають проводити політику, спрямовану передусім на "максимізацію суверенітету споживача у сфері державних послуг і на те, щоб зробити їх відповідальними перед споживачем і чутливими до змін його потреб" [7].

Тому влада, попри все, повинна прагнути постійно оновлювати свою сферу послуг та максимально реагувати на потреби споживачів. Отже, стратегічно та тактично державна політика має постійно змінюватися відповідно до потреб та інтересів громадськості. Теоретично органи влади повинні мати у своєму розпорядженні так зване "меню" варіантів надання державно-управлінських послуг відповідно до потреб громадськості. Вибір цих варіантів здійснюється безпосередньо під впливом "обізнаності певної управлінської традиції", професійної майстерності та "ідеологічної заангажованості".

Враховуючи зазначене, необхідно вказати, що механізми налагодження діалогу влади та громадськості передбачають відповідні методи виявлення ефективності надання управлінських послуг, забезпечуючи тим самим безперервний контроль за діяльністю влади. З цього приводу Леслі А. Пал зазначає, що "у якийсь час влада та громадянин хочуть знати, чи змінює ситуацію їх форма взаємодії...оскільки більшість державних послуг надається на неприбутковій основі і не має виразних ринкових сигналів (наприклад, прибутку, збитків, збільшення чи зменшення попиту) для вимірювання якості результатів" [7].

У цьому контексті ефективність державної влади виявляється у створенні альтернатив, виразненні "простору для рішень", забезпеченні співучасті громадян у виробленні державної політики, розширенні кола потреб та послуг, яких потребує суспільство. З цього приводу Роберт Д. Бен особливо наголосив на тому, що "жодне рішення уряду не може бути об'єктивним, оскільки аналіз не може бути повним, адже підготовчі рішення про те, що брати до уваги, а чим нехтувати, залежать від ряду особливих суб'єктивних суджень" [12].

Таким чином, далі продовжує вчений, оскільки загальне рішення в кінцевому результаті залежить від цих суджень, то ухвалення рішень є творчим процесом, який залежить як від влади, так і від громадськості рівною мірою. У цьому сенсі держава має "стежити за горизонтом інтересів громадськості", щоб передбачити, таким чином, виникнення суспільних потреб і заздалегідь виявити механізми їх вирішення [12].

Відповідно до цього ефективний уряд повинен передбачати виникнення суспільних потреб, а не тільки їх вирішувати. До того ж, і це особливо слід підкреслити, влада повинна постійно вибирати, планувати і встановлювати пріоритети людських потреб. Н.Такарані з цього приводу зауважив, що "коли люди вимагають від свого уряду більше послуг, то його діяльність кардинально ускладнюється пошуком більш ефективних технологій надання таких послуг" [13].

З цією ж метою при органах влади створюються комісії та спеціальні комітети з конкретних питань, які спрямовують вирішення відповідних завдань і мають широкі консультативні повноваження. Доречно в цьому контексті вказати на практику урядового консалтингу, яка надзвичайно розвинена на Заході і яка є однією із форм налагодження діалогу з громадськістю. Це виявляється в існуванні великої консультативної мережі, яка надає консультації органам державної влади і системи при-

ватних консультантів, яка також надає їм послуги.

Відповідно до цього, щоб державно-управлінський сектор був ефективним, при ньому потрібно створити громадську раду або комісію, яка збирала б інформацію та надавала йому консультації. Таким чином, мова йде про суттєве розширення функцій уряду, про створення нової філософії урядової політики, спрямованої на раціоналізацію та координацію власної діяльності. Відповідно до цього створюються громадські комісії та комітети, які перебирають на себе функцію вироблення політики уряду і відповідальності за політичну координацію дій уряду згідно з урядовими пріоритетами.

Характерним прикладом є наявні на Заході консультативні комісії та ради, які, хоча і фінансує держава, проте вони мають повну незалежність. Це пов'язується, зокрема, з тим, що уряд потребує таких консультацій, яких не в змозі надати йому внутрішня консультативно-експертна рада. До компетенції такої самостійної консультативної структури також входить сприяння узгодженості дій між різними урядовими структурами та безпосереднє вивчення громадської думки, здатної вплинути на вирішення конкретного питання. До того ж утворення такої громадської структури, уповноваженої надавати урядові експертну оцінку, свідчить про вироблення високоефективної технології громадської експертизи при державних органах.

Відповідно до цього слід відзначити, що ті громадські структури, які надають консультації як урядові, громадянам, так і приватним компаніям, здійснюють безпосередньо соціально-політичні та економічні напрями держави, визначають результати конкретних дій уряду, аналізують законопроекти, наскільки вони співвідносяться з потребами народу, виробляють варіанти політики проводити "аналіз ризиків, витрат і вигод", оцінювати конкретні програми розвитку, здійснювати регіональне планування, надавати консультації з питань охорони здоров'я та інших сфер, які входять до повноважень уряду, проводять опитування громадської думки — аналізують її тенденції впливу на урядову політику.

Окремою формою громадської структури є так зване регулятивне агентство, яке, на відміну від суто консультативної ради, наглядає за дотриманням законодавства і впроваджує його у певну політичну сферу (тобто воно на замовлення держави розробляє технологію впровадження законів та концепцій реформування певних сфер суспільного життя). Як консультативні, так і ре-

гулятивні агентства як "постійні громадські структури в межах уряду" мають незмінні повноваження.

При цьому громадські структури, про які йшла мова вище, аналізуючи громадську думку на замовлення органів державної влади, досліджують тим самим уподобання споживачів, забезпечуючи, таким чином, надання ефективних послуг населенню. Враховуючи це, слід наголосити на тому, що для забезпечення ефективності взаємодії влади та громадськості, а також відповідного надання управлінських послуг, доцільно було б створити так звану мережу надання державно-управлінських послуг.

Нижче ми пропонуємо модель створення таких мереж, розроблену Римським центром стратегічних досліджень адміністративного управління на замовлення Італійської розвідувальної агенції (на яку було покладено завдання розробити механізми ефективного забезпечення потреб громадян), яка мала забезпечити поліпшення управлінських послуг та, головне, провести декриміналізацію державних структур, які безпосередньо і надають відповідні послуги.

1. Мережа управлінського плюралізму є першим етапом забезпечення ефективності надання державно-управлінських послуг, на якому має здійснюватись деполітизація державних структур, оскільки тут є особливо небажаним політичний плюралізм, який, на думку авторів даної моделі, призводить здебільшого до "змагання між політичними партіями за державну владу". Неважко зауважити й те, що при цьому державні структури відстоюють політику певних політичних угруповань та керуються певними ідеологічними імперативами, які заважають їм брати безпосередню участь у виробленні такої політики.

2. Мережа громадського плюралізму. Забезпечення можливості державних структур надавати пріоритет громадськості у виробленні державно-управлінської політики дає їм змогу тим самим їм "зосередити свою владу". Для цього при державних органах мають створюватись спеціальні громадські агенції, до повноважень яких мають входити координування діяльності клієнта, вивчення його інтересів та потреб, вироблення механізму "спрошеного надання управлінських послуг".

3. Корпоративна мережа, функціональний зміст якої полягає ось у чому: спеціальні громадські агенції, які надають управлінські послуги, мають складатись із кількох груп (громадських організацій), що представляють інтереси громадськості в такій агенції і мають різні можливості у виробленні державно-управлінської політики.

4. Узгоджена мережа передбачає, що спеціальна державна агенція, до якої входять кілька таких груп, має узгоджувати "дії партнерів" у виробленні державної політики стосовно деяких послуг.

5. Керована державою мережа. Державне агентство на основі рекомендацій та розробок груп громадськості (асоціацій) є сильним (централізованим) державним органом, де громадськості завжди належить домінуюча роль над інтересами держави як апарату [13].

Така модель мереж, які забезпечують ефективне надання управлінських послуг, що її запропонували італійські вчені-адміністративісти та функціонери-політики, обертається навколо думки про те, що державу потрібно "розосередити", а політичний процес — плюралізувати.

Оскільки, головним чином, в будь-якому випадку Програма дій уряду завжди має спиратися на підтримку населення, якщо така Програма не відповідає інтересам спільноти, то на її ефективність сподіватись не можна. Саме завдяки цьому уряд завжди залежить від громадськості, тому він ніколи не може бути вільним у прийнятті своїх рішень. У цьому значенні технологія прийняття таких рішень визначається за трьома основними механізмами [6]:

— зміною загальноприйнятих показників, які безпосередньо потребують прийняття конкретного рішення, яке має запобігти прояву деструктивних явищ у державі (наприклад, страйк, різке зростання безробіття, неплатоспроможність держави);

— "фокусувальною подією". Виступає в ролі механізму, який зумовлює швидке прийняття конструктивного рішення. Відповідно до цього уряд завжди має передбачати події, "тримати відкритим політичне вікно, керувати процесом державного управління";

— механізмом нормального зворотного зв'язку із здійсненням урядової програми. Як вже зазначалось вище, тільки на основі здійснення "оцінювання та планування потреб" можна здійснити опитування громадської думки, яке в кінцевому результаті і визначає стратегію діяльності "урядового сектора".

ВИСНОВКИ (НАУКОВА НОВИЗНА, ТЕОРЕТИЧНА І ПРАКТИЧНА ЗНАЧУЩІСТЬ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ, ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗРОБОК З ЦЬОЇ ТЕМИ)

Таким чином, органи державної влади у контексті реалізації своїх функцій мають вдатися до середництва з громадським сектором. Вони фактично передають частину своїх повноважень громадським організаціям, які мають сприяти

"поліпшенню" державної політики та ефективності державних програм. Значної уваги в межах цього дослідження приділено гібридній моделі взаємодії влади та громадськості, де паритетно розподілені функції реалізації влади та громадськості у контексті творення державної політики. При цьому, єдиним шляхом реалізації загальноприйнятних для громадянського суспільства правил і норм є діалог й обговорення суспільних проблем, спроба домогтися їх безпосереднього розв'язання у контексті реалізації державної політики шляхом безпосередньої громадської участі.

Література:

1. Бйорнланд Л. Залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні на прикладі Угорщини та деяких інших країн Центральної та Східної Європи / Л. Бйорнланд // Аспекти самоврядування (Часопис українсько-американської програми "Партнерство Громад" — 1999. — № 1(3). — С. 3.
2. Деркач І. Забезпечення права громадян на звернення / І. Деркач // Укр. прав. часопис. — 1999. — Випуск 5. — С. 6—8.
3. Закон України про звернення громадян // Відом. Верховн. Ради України. — 1996. — № 47. — С. 24—56.
4. Кампо В. Актуальні проблеми впровадження в Україні адміністративної реформи / В. Кампо // Укр. прав. часопис. — 1999. — Вип. 5. — С. 9—14.
5. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.
6. Кхол Й. Эффективность управленческих решений: пер. с чеш. / И. Кхол. — М.: Прогресс, 1975. — 258 с.
7. Леслі А. Пал. Аналіз державної політики / А. Пал Леслі. — К.: Основи, 1999. — 223 с.
8. Christopher C. Hood. Una Governamentale-Roma. — London: Macmillan, 1995. — 55 p.
9. Ghaltung G. Administrativo servizio / G. Ghaltung. — Roma-Ottawa. — OP, 1995. — 331 p.
10. Karpen V. Amministrazione di statale in Stato il diritto: organizzare di sfere servizi / V. Karpen // Pev de administration public. — 1999. — № 12. — P. 249—298.
11. Larson C. U. Persuasion: reception and responsibility / C. U. Larson. — Belmont, 1995. — P. 306.
12. Robert D. Behn. Management by Groping Along / D. Behn Robert // Journal of policy Analysis Management. — 1988. — № 7. — 661 p.
13. Takarani N. Teoria de diritto amministrativo / N. Takarani. — Roma. — GSP, 1998. — 415 p.

Стаття надійшла до редакції 23.03.2010 р.