

Олександр Майборода

ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ ВІДКРИТОГО УРЯДУВАННЯ У РОЗВ'ЯЗАННІ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ

У статті розглянуто можливість запровадження в Україні концепції відкритого урядування, заснованого на принципах взаємодії державних і громадських інституцій задля реалізації національних інтересів.

Ключові слова: відкритий уряд, громадянське суспільство, національні інтереси.

Olexandr Mayboroda. The Perspectives of Realizing the Open Government Conception in Solving the Nation-Wide Problems. *The paper deals with the possibility of adaptation to Ukraine the open government conception, based on the principal of cooperation between state and civil institutions for the realization of national interests.*

Key words: open government, civil society, national interests.

В оцінках стратегії «відкритого уряду» (або «відкритого урядування») слід виходити з того, що сама ідея цієї стратегії виросла із ідеї «відкритого управління» в бізнесі, авторство якої приписують американському менеджеру Джеку Стеку, який у 1983 р. у м. Спрінгфілді разом із компаньйонами викупив завод з ремонту двигунів, що перебував на межі банкрутства [10].

Досягнення максимальної ефективності «відкритого управління» залишилося головною метою цієї стратегії, переходячи із суто господарської до суспільно-політичної сфери, де вона набула назв «відкритий уряд» або «відкрита держава» і тлумачиться як доктрина державного «відкритого урядування», яка підтримує право громадян на доступ до документів і дій держави з метою мож-

ливості ефективного суспільного контролю за здійсненням нею управлінням країною «[5]. Реалізація концепції «відкритого уряду» не є самодостатньою метою. Вона являє собою засіб швидшого досягнення загальнонаціональних цілей, якими є поглиблення демократії, розвиток продуктивних сил, піднесення культурного рівня населення, поліпшення якості життя.

Ефектогенеруючий результат «відкритого урядування» зумовлений принципами, на яких базується модель взаємодії державної влади та неурядових організацій, такими як відкритість, спільна участь, партнерство, відповідальність, політична незалежність, етичність [9, с. 246].

Популярність концепції «відкритого уряду» впливає із того, що її реалізація дарує суспільству низку позитивних перспектив. У масштабах історичних зрушень «відкрите урядування» покликане вивести людину із маргінального стану, який оцінюється як стан роздвоєної свідомості, викликаний недовершеністю переходу до нових соціальних зв'язків і який проявляється втратою уявлень про державну владу, її місце, роль, функції у житті соціуму, а також кризою участі [6, с. 47–48].

За «відкритого урядування» суттєво зростає політична, соціальна і моральна вага інститутів громадянського суспільства, які виконують роль не лише об'єктів, а й суб'єктів на кожному етапі процесу вироблення політичних рішень.

Діалог громадян з органами влади в рамках «відкритого уряду» має подолати їхню недовіру до органів управління [4, с. 63–64].

Діалог з «відкритим урядом» особливо важливий для громадських організацій з тієї причини, що вони позбавлені можливостей для здобуття політичної влади, а через неї посадової присутності в органах державного управління. Приміром, профспілки в Україні не можуть створюватися на основі політичних інтересів – тільки соціально-економічних і трудових [8, с. 109]. Відкритість уряду надає більшої ефективності і результативності діалогу між ним і профспілками з питань права на працю та її умов, на вдосконалення законодавства про працю і на контроль за його імплементацією.

Модель «відкритого уряду» здатна усунути ті недоліки у відносинах влади і громадянського суспільства, які часом викликають скепсис щодо креативної функції останнього. Адже важко запе-

речити тому, що пострадянська дійсність не підтвердила того, що запорукою змін на краще вважається залучення структур громадянського суспільства до діяльності органів влади з дорадчими, контрольними і погоджувальними функціями та повноваженнями. Скепсис впливає, зокрема, з прикладу України, де створення і діяльність громадських рад при місцевих і центральних органах влади виявили свою низьку дієвість [8, с. 5].

Запроваджуючи модель «відкритого уряду», варто прислухатися до побоювань, що можуть виникнути в ситуації, коли представники неурядових організацій представлятимуть інтереси населення перед владою, не доводячи до відома населення. Крім того, громадські ради при органах влади можуть стати механізмами корупційного лобіювання [8, с. 9].

Наведені слушно обґрунтовані побоювання дійсно можуть справдитися за відсутності транспарентності у діях влади. Але принцип відкритості уряду неминуче тягнутиме за собою і вимогу відкритості самих громадських організацій, оскільки надбанням публічності ставатиме інформація про кожну зі сторін взаємодії.

Наведені слушно обґрунтовані побоювання дійсно можуть справдитися за відсутності транспарентності у діях влади. Але принцип відкритості уряду неминуче тягнутиме за собою і вимогу відкритості самих громадських організацій, оскільки надбанням публічності ставатиме інформація про кожну із сторін взаємодії.

Крім того, «відкрите урядування» передбачає для громадян можливість прямого звернення до органів влади та управління, оминаючи громадські організації, що певною мірою позбавлятиме останніх претензій на роль єдиного представника і захисника інтересів суспільства. З другого боку, пряме спілкування громадян з урядом поза посередництва громадських організацій несе в собі небезпеку атомізації суспільства, яка завжди передуює приходу авторитарних або навіть тоталітарних форм правління. За вірогідності такої перспективи вкрай важливо знайти оптимальний баланс у трикутнику влада – НУО – індивід.

Взаємовідносини громадянського суспільства і влади не вичерпуються контрольно-запобіжною функцією першого щодо другої. «Відкритий уряд» передбачає насамперед співпрацю між

ними, і тут окремої уваги заслуговує питання про її механізм і форми. Серед форм впливу НУО на органи влади називаються представництво і захист інтересів громадян, громадський лобізм і контроль, розробка альтернативних шляхів розв'язання проблем [9, с. 247].

Що ж до каналів «відкритого урядування», то до них можна віднести ЗМІ, якщо вважати їх єднальною ланкою між громадянським суспільством і державою. Втім, щоб бути таким каналом, ЗМІ повинні не бути сліпими виконавцями волі владних структур, а виражати думку інститутів демократії, що в українських реаліях майже нездійсненне [11, с. 116, 117].

Загалом у виборі форм і методів «відкритого урядування» уповні можна орієнтуватися на Меморандум Білого Дому від 8 грудня 2009 року «Директиви щодо Відкритого Уряду», адресований виконавчим департаментам і агенціям США. Меморандум вимагає від них ряд обов'язкових кроків, спрямованих на реалізацію ідеї «відкритого уряду».

Насамперед, органи виконавчої влади США повинні публікувати без затримок урядову інформацію в режимі он-лайн (звісно, із дотриманням законодавства, яке стосується конфіденційності) у доступному для споживача форматі. Важливим кроком є творення та інституалізація культури відкритого уряду, і в першу чергу – забезпечення принципів прозорості, участі та співпраці у поточній роботі установ. Причому на кожному веб-сайті має бути інформація про те, що передбачається у даному напрямі. Меморандум вимагає також створення сприятливих політичних рамок для відкритого уряду, що означає зменшення конфіденційності інформації і застосування нових інформативних технологій [13].

Згідно з меморандумом відповідні електронні сайти були створені не тільки при тих органах, яким було адресовано цей документ, а й при органах влади усіх штатів країни, а також був створений окремий сайт-путівник з інформацією про доступ до них (<http://www.refp.org/open-government-gnide>).

Аналогічних кроків було зроблено і в сусідній Канаді у формі урядового плану дій «Відкрите урядове партнерство» [12]. В остан-

ні роки ідея «відкритого уряду» втілювалася у міжнародну стратегію під такою ж назвою.

До механізмів «відкритого урядування» можна віднести «електронну демократію», зокрема, у вигляді «електронного уряду», суть якого полягає в обов'язковому відображенні усіма урядовими установами своєї діяльності в онлайн-режимі [2, с. 9].

Актуальність запровадження «відкритого урядування» для України зумовлена тим, що трансформаційні очікування населення постійно наражалися на закритість влади, чим блокувалася мобілізація суспільства на вирішення загальнонаціональних завдань. Особливо гострим було розчарування населення у тій владі, яка прийшла на хвилі «помаранчевої революції» і сприймалася більшістю населення як дійсно «народна».

Запровадження моделі «відкритого уряду» в Україні залишається доволі проблемним процесом. Одна із причин – подеколи розбіжність між спрямованістю громадської активності та потребами населення. Так, зверталася увага на те, що найбільш резонансні ініціативи в Україні були зумовлені політичними мотивами. Натомість соціологічні обстеження виносять на верх соціальних пріоритетів населення такі проблеми, як заробітна плата, зайнятість, соціальні гарантії тощо [3, с. 30].

У такій ситуації важливий діалог уряду не тільки з громадськими організаціями, які претендують на роль виразників інтересів і потреб населення, а й безпосередньо з громадянами. На перший погляд у громадян є можливість вирішувати свої повсякденні питання через органи самоорганізації населення (ОСН). Але ефективність цих органів суттєво обмежується рядом обставин: зокрема, немає чіткого закріплення їхніх прав та обов'язків у частині підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед мешканцями відповідних територій, їм не надано права дорадчого голосу на засіданнях місцевої ради з питань, що стосуються сфери їх діяльності й повноважень [1, с. 167, 169].

Слід сказати, що в Україні і без офіційного оголошення стратегії «відкритого уряду» зроблено багато кроків, яких можна віднести до таких, що фактично реалізують цю стратегію. Існує дово-

лі об'ємний пакет вітчизняних правових актів, якими громадянам гарантуються можливості участі у державному управлінні.

Основними каналами впливу громадськості на діяльність органів влади України є громадські ради при цих органах, що забезпечується Постановою Кабміну «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (3 листопада 2010 року). Разом з тим, перший рік дії положення, як відзначали аналітики, не приніс відчутних результатів, і не лише через обмаль часу, а й через невиконання його вимог частиною місцевих органів влади [7, с. 21–22].

Процес набуття взаємовідносинами влади і суспільства стану належної відкритості поки що обмежений масою невирішених питань організаційного, морально-психологічного, технічного характеру. За таких обставин залишаються актуальними ті висловлені аналітиками пропозиції щодо активізації взаємодії НУО та органів державної влади, виконання яких об'єктивно сприятиме фактичному здійсненню стратегії «відкритого уряду»:

- належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадськістю та формування громадських рад;
- подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці ІГС із органами державної влади;
- недопущення використання громадських рад як лобістського інструменту для просування вузькогрупових інтересів, проведення фальсифікованих або заангажованих громадських обговорень, експертиз, слухань;
- включення процедур залучення громадських рад до ухвалення рішень і консультацій із громадськістю до регламентів органів виконавчої влади;
- забезпечення повноцінного висвітлення результатів взаємодії з ІГС на веб-сайтах органів державної влади;
- посилення відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за перешкоджання участі ІГС;
- поліпшення ресурсного забезпечення органів державної влади, відповідальних за взаємодію із громадськістю;
- підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності як ІГС, так і органів державної влади;

- дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості за результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій [7, с. 25–26].

1. Здіорук О.І. Форми взаємодії органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування / О.І.Здіорук // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 4. – С. 165–170.

2. Кальниш Ю. Г. Пряма демократія в Україні: історичні традиції та перспективи розвитку / Ю.Г.Кальниш // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 9. – С. 5–15.

3. Корнієвський О.А. Громадські ініціативи та їх роль у формуванні демократії участі / О.А.Корнієвський, Г.О.Палій // Стратегічні пріоритети. – 2011. – № 2. – С. 27–31.

4. Манжола П.Г. Взаємодія влади та громадян: практика легітимації інститутів влади у новітній історії України / П. Г. Манжола // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1. – С. 58–64.

5. Открытое государство // Материал из Википедии – свободной энциклопедии // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org>.

6. Поліщук І. Постмодерні трансформації взаємодії між народом і владою / І. Поліщук // Політичний менеджмент. – 2010. – № 1. – С. 43–53.

7. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні. Аналітична доповідь / А.В.Єрмолаєв (Керівн. авт. кол-ву). – К.: НІСД, 2012. – 46 с.

8. Розумний М.М. Громадянське суспільство та «обхідний шлях» до демократії / М.М.Розумний // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 1. – С. 5–10.

9. Сибіга І. Форми та методи впливу неурядових організацій на прийняття державно-владних рішень / І. Сибіга // Вісник національної академії державного управління. – 2012. – С. 242–249.

10. Смирнов В. «Система открытого управления» Джека Стека или как избежать банкротства в условиях экономического кризиса? / В.Смирнов // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.top-personal.ru/issue.html?1943>

11. Турченко Ю. ЗМІ як впливовий чинник реалізації політичного процесу / Ю.Турченко // Політичний менеджмент. – 2009. – № 4. – С. 115–118.

12. Canada's Action Plan on Open Government // [Електронний ресурс]
.-Режим доступу: <http://data.gc.ca/eng/canadas-action-plan-open-government>

13. Open Government Directive. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. December 8, 2009. M10-06 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>