

Тема 3: Матриця впровадження 12 принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні

12 ПРИНЦИПІВ ДОБРОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

Принципами доброго демократичного врядування на місцевому рівні є:

- 1) чесне проведення виборів, представництво та участь — для забезпечення реальних можливостей всіх людей мати право голосу у місцевій публічній діяльності;
- 2) зворотний зв'язок, чутливість — для забезпечення того, щоб місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування задовольняли законні очікування та потреби людей;
- 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 ;
- 5) верховенство права — для забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності;
- 6) етична поведінка — для забезпечення того, щоб публічні інтереси переважали над приватними;
- 7) компетентність і спроможність — для забезпечення того, щоб депутати місцевих рад та публічні 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 депутати місцевих рад та публічні службовці брали відповідальність та були відповідальними за свою діяльність.

Добре врядування – це багатогранна концепція, яка базується на принципах, правилах та практиках, розроблених в усьому світі. Стратегія враховує роботу з доброго врядування, проведену Радою Європи та іншими міжнародними організаціями. Їхній досвід, результати і, зокрема, правова база Ради Європи у сферах демократії, прав людини та верховенства права, можуть бути узагальнені в наступних 12 принципах доброго демократичного врядування. Необхідною передумовою для реалізації цих принципів є те, що органи місцевого самоврядування мають повноваження, обов'язки та ресурси, які дають їм змогу здійснювати «регулювання та управління суттєвою

Принцип 1. Чесне проведення виборів, представництво та участь

z Місцеві вибори проводяться відкрито та чесно, відповідно до міжнародних стандартів та національного законодавства і без будь-яких фальсифікацій. z Люди перебувають в центрі публічної діяльності та за чітко визначеними шляхами залучені до публічного життя на місцевому рівні.

z Всі чоловіки та жінки можуть мати право голосу при прийнятті рішень як безпосередньо, так і через легітимні посередницькі органи, що представляють їхні інтереси. Така широка участь базується на свободах волевиявлення/самовираження, зібрань та об'єднань.

z Голоси всіх людей, включаючи й тих, які належать до найменш захищених та найбільш вразливих груп, є почутими та беруться до уваги при прийнятті рішень, включаючи й рішення щодо розподілу ресурсів.

z Завжди має місце чесна спроба узгодити різні законні інтереси та досягти широкого консенсусу у пошуках того, що є найкращим в інтересах всієї громади та як цього можна досягти.

z Рішення приймаються волею більшості, при цьому поважаються права та законні інтереси меншості.

Принцип 2. Зворотний зв'язок

z Завдання, правила, структури та процедури пристосовані до законних очікувань та потреб людей.

z Послуги надаються, а запити та скарги розглядаються у прийнятні часові терміни.

Принцип 3. Ефективність і результативність

z Результати відповідають поставленим цілям.

z Наявні ресурси використовуються найкращим з можливих способів. z Системи управління ефективністю діяльності (Performance Management systems) дозволяють оцінити та підвищити ефективність та результативність послуг.

z Регулярно проводяться аудити для оцінки та поліпшення діяльності.

Принцип 4. Відкритість і прозорість

z Рішення приймаються і реалізуються відповідно до правил і вимог чинного законодавства.

z Існує публічний доступ до всієї інформації, за винятком тієї, доступ до якої обмежено на підставі закону (наприклад, для захисту приватності чи забезпечення чесності процедури закупівель).

z Інформація про рішення, реалізацію політик та результати, є доступною громадськості у такий спосіб, який дає їй змогу ефективно слідкувати за діяльністю органів місцевого самоврядування та долучатися до неї.

Принцип 5. Верховенство права

z Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування дотримуються закону та рішень суду.

z Правила і нормативно-правові акти приймаються в установленому законом порядку та реалізуються неупереджено.

Принцип 6. Етична поведінка

z Публічні цінності завжди переважають над індивідуальними інтересами.

z Існують ефективні засоби запобігання та боротьби з усіма формами корупції.

z Про конфлікти інтересів оголошується вчасно, а залучені до цього особи повинні утримуватися від участі у прийнятті відповідних рішень. Принцип 7.

Компетентність і спроможність

z Професійні навички тих, хто здійснює управління, постійно підтримуються та вдосконалюються для покращення результатів їхньої роботи та впливу.

z Публічні службовці мотивовані і заохочуються до постійного вдосконалення.

Z Розробляються і використовуються практичні методи та процедури для трансформування знань у спроможність і отримання кращих результатів.

Принцип 8. Інноваційність та відкритість до змін

z Ведеться пошук нових та ефективних шляхів вирішення проблем, і перевага надається сучасним методам надання послуг.

z Існує готовність реалізовувати пілотні та випробовувати нові програми і вивчати досвід інших.

z Створюється сприятливий клімат для змін задля досягнення кращих результатів.

Принцип 9. Сталий розвиток та стратегічна орієнтація

z Потреби майбутніх поколінь беруться до уваги в поточній діяльності і політиці.

z Вимога щодо сталого розвитку громади постійно береться до уваги. Рішення приймаються з урахуванням усіх видів витрат, як то екологічні, структурні, фінансові, економічні чи соціальні, з метою запобігання передачі проблем та напруги наступним поколінням.

z Існує розгорнуте та стратегічне бачення майбутнього місцевої громади з розумінням того, що є необхідним для такого розвитку.

z Існує розуміння проблем історичного, культурного та соціального характеру, на якому ґрунтується це бачення.

Принцип 10. Раціональне управління фінансами

z Розміри платежів не перевищують вартості послуг, що надаються, та занадто не скорочують попит, зокрема коли йдеться про важливі публічні послуги.

z Економічність спостерігається при управлінні фінансами, в тому числі під час взяття зобов'язань по кредитах та їхнього використання, під час оцінки ресурсів, прибутків і резервів та при використанні непередбачених прибутків.

z Розробляються багаторічні бюджетні плани у консультаціях з населенням.

z Здійснюється належна оцінка та управління ризиками, в тому числі шляхом оприлюднення консолідованих рахунків та, у випадку державноприватних партнерств, шляхом реалістичного розподілу ризиків.

z Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування беруть участь у організації заходів з міжмуніципальної солідарності, чесного розподілу витрат і доходів та зменшення ризиків (системи вирівнювання, міжмуніципальна співпраця, розподіл ризиків тощо).

Принцип 11. Права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість

z В межах сфери впливу місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування права людини поважаються, захищаються та реалізуються. Ведеться боротьба з дискримінацією за будь-якими ознаками.

z Культурне різноманіття вважається цінністю та постійно докладаються зусилля для забезпечення того, щоб усі робили свій внесок у місцеву громаду, ототожнювали себе з громадою та не почували себе виключеними з неї.

z Пропагується соціальна згуртованість та інтеграція слабо розвинутих територій вразливих груп населення.

z Забезпечується доступ до основних послуг, зокрема для найбільш незахищених верств населення.

Принцип 12. Підзвітність

z Всі учасники процесу прийняття рішень, колективні та індивідуальні, несуть відповідальність за свої рішення.

z Рішення повідомляються, пояснюються та можуть бути оскаржені, якщо необхідно.

з Існують ефективні засоби захисту від поганого управління та проти дій місцевої влади, які порушують громадянські права.

Надалі наведена процедура обрахунку та інтерпретації результатів оцінки, отриманої за результатами опитування в рамках бенчмаркінгу доброго врядування. У випадку опитувальників №1 і №2 оцінка впровадження принципу доброго врядування обраховується як сума балів відповідей респондентів по даному принципу, розділена на кількість респондентів – числа A_1, A_2, \dots, A_{12} у матриці впровадження 12 принципів доброго врядування, яка наведена далі. Якщо результат: - менше 2 – принцип практично не впроваджений; - більше 3 – впроваджений; - ближче до 4 – відмінно впроваджений. Загальна оцінка впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго врядування у цьому випадку обраховується як сума оцінок по кожному з 12 принципів, розділена на 12 (середнє арифметичне) – число $C=(A_1+A_2+ \dots +A_{12})/12$ у матриці впровадження 12 принципів доброго врядування. Органи місцевого самоврядування, які отримали в результаті дослідження оцінки між 3 і 4 та готові до результатів дослідження додати відповідну доказову документальну базу впровадження складових принципів, яка саме і є передумовою отримання оцінки «4» в опитувальнику, можуть відзначатись в рамках національних систем відзначення і заохочення кращих органів місцевого самоврядування, створення яких є вживаним у світі ефективним інструментом сприяння впровадженню адміністративних і територіальних реформ, а також претендувати на отримання Європейської відзнаки доброго врядування (European Label Of Governance' Excellence)⁹. У випадку Опитувальника №3 процедура є подібною. Оцінка впровадження складових / індикаторів принципів доброго врядування 2-го рівня обраховується як сума балів відповідей респондентів, розділена на кількість респондентів. Оцінка впровадження складових / індикаторів принципу доброго врядування 1-го рівня обраховується як сума оцінок впровадження складових / індикаторів принципу доброго врядування 2-го рівня, розділена на кількість цих складових

/ індикаторів (середнє арифметичне). Оцінка впровадження кожного принципу доброго врядування обраховується як сума оцінок впровадження складових / індикаторів принципу доброго врядування 1-го рівня, розділена на кількість цих складових / індикаторів (середнє арифметичне) – числа B_1, B_2, \dots, B_{12} у матриці впровадження 12 принципів доброго врядування. Загальна оцінка впровадження органом місцевого самоврядування принципів доброго врядування, так як і у випадку з опитувальниками №1 і №2, обраховується як сума оцінок по кожному з 12 принципів, розділена на 12 (середнє арифметичне) – число $C=(B_1+B_2+ \dots +B_{12})/12$ у матриці впровадження 12 принципів доброго врядування. З метою порівняння результатів оцінки впровадження принципів доброго демократичного врядування за опитувальниками №1, №2 і №3 може бути використана наведена нижче матриця впровадження 12 принципів доброго демократичного врядування. У випадку, коли відповідні результати, отримані за одним і тим самим принципом (числа A і B у відповідних рядках), та/чи загальні оцінки органу місцевого самоврядування за опитувальниками №1, №2 і №3 (числа $C(№1), C(№2), C(№3)$), значно різняться — це підстава для особливо уважного аналізу та вжиття подальших заходів. На додаток до викладених у розділі 4.1. цього видання шляхів використання результатів бенчмаркінгу доброго врядування, можна використовувати також наступне. Порівняння результатів зазначених досліджень, проведених в різних органах місцевого самоврядування, дозволяє виявити найбільш результативні сектори/напрями діяльності та запозичити кращий досвід органів місцевого самоврядування, які за існуючої на час дослідження ситуації та чинного законодавства забезпечили досягнення максимально можливих результатів. Порівняння результатів декількох досліджень, проведених для одного органу через певний проміжок часу, в свою чергу дозволяє відслідковувати динаміку процесів і, відповідно, управляти ефективністю роботи органу місцевого самоврядування за допомогою використання невеликої кількості цифрових показників (результати оцінки індикаторів, які можуть варіювати від 0 до 4). Тобто

періодичне проведення процедури бенчмаркінгу доброго врядування органом місцевого самоврядування можна розглядати як елемент впровадження широко застосовуваної у світі методології перформенс менеджменту (performance management) – управління з орієнтацією на результат і досягнення заздалегідь встановлених цілей. Загалом, набір 12 принципів доброго врядування та їх складових 1-го і 2-го рівня можна розглядати як людиноцентричну систему індикаторів, яка дає можливість оцінити впровадження принципів демократії, верховенства права і прав людини місцевою владою. Принципи та їх складові також містять стислий опис мінімально необхідного набору сучасних інструментів муніципального менеджменту, необхідних місцевій владі, органам місцевого самоврядування для ефективного демократичного розвитку громади, впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.