

Надія КАЛАШНИК

д.н.держ.упр., професор, завідувачка кафедри
публічного управління та адміністрування
Національного лісотехнічного університету України

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БАЛАНСУ ІНТЕРЕСІВ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ З ВИКОРИСТАННЯМ ІНСТРУМЕНТАРІЮ ПАРТНЕРСТВА

Баланс інтересів у публічному управлінні стосується ретельного розгляду та розподілу інтересів між різними зацікавленими сторонами залученими до врядування (суб'єктам прийняття управлінських рішень). У досягненні балансу інтересів цим суб'єктам необхідно орієнтуватися в різноманітних потребах, уподобаннях і пріоритетах зацікавлених сторін (громадяни, представники різних гілок влади, громадянського суспільства, бізнесу, міжнародні партнери, територіальні громади як суб'єкти державного управління) тощо. Якщо за нормальних умов досягнення балансу інтересів у публічному управлінні і так є досить складним процесом, який містить багато компонентів (таких як залучення громадян, прозорість та підзвітність, справедливість, формування консенсусу, прийняття рішень на основі фактів, особливості законодавчого регулювання, специфіка ціле покладання сторін, суспільний запит на момент часу тощо). То концепція балансу інтересів у публічному управлінні в умовах воєнного стану є надскладною і може змінюватися залежно від конкретного контексту та політики, яка реалізувалася в цей період.

За умов воєнного стану баланс інтересів може бути суттєво змінений, оскільки основна увага зміщується в бік підтримки безпеки та порядку перед лицем передбачуваних загроз або криз, а також потенційних ризиків. Незважаючи на те, що все ще може бути залучено кілька зацікавлених сторін, динаміка влади та процеси прийняття рішень часто є централізованими, причому значний контроль здійснюють військові чи органи виконавчої влади.

Така складна дихотомія процесу забезпечення балансу інтересів у публічному управлінні сучасної України де термінується низкою чинників:

1. Безпека та стабільність: імператив відносин, коли фокус уваги зосереджується на запобіганні та усуненні загроз фізичного знищення і порушення громадському порядку, можуть призвести до обмеження громадянських свобод, таких як свобода слова, зібрань і право на протест, право на інформацію та вимоги до оприлюднення інформації тощо. Зазначимо, що саме перелічені права і свободи, в саме їх реалізація є базовим інструментарієм для вираження особою чи групою осіб своїх інтересів. З точки зору забезпечення балансу інтересів у публічному управлінні питання переходить у площину не стільки забезпечення самого балансу, як встановлення пріоритетності.

2. Пріоритезація державних інтересів: в умовах воєнного стану інтереси держави як інституту суспільства чиє існування є під загрозою, має перевагу над іншими зацікавленими сторонами у цілепокладанні в прийнятті управлінських рішень щодо забезпечення балансу інтересів у публічному управлінні. Політика та рішення часто спрямовані на консолідацію влади та забезпечення виживання правлячого режиму.

3. Обмежена участь громадян: участь громадян у процесах прийняття управлінських рішень може бути обмежена або призупинена під час воєнного стану. Якщо винести за скобки питання воєнного супротиву ворогу та державної таємниці, Україні в цілому вдалося уникнути жорстких обмежень за рахунок перенесення взаємодії з громадянам у віртуальну площину. Діджиталізація процесів врядування має свої складнощі через необхідність гарантування безпеки даних, цифровий розрив тощо. Але в цілому, за бажанням громади, вона може бути досить активна завдяки цифровим інструментам.

4. Права людини чи групи людей: баланс інтересів в умовах воєнного стану передбачає розгляд потенційних порушень прав людини. Йдеться як про випадки, коли обмеження мають під собою

правове підґрунтя та має місце зловживання таким обмеженням. Суб'єкти прийняття управлінських рішень повинні знаходити тонкий баланс між дотриманням вимог безпеки та дотриманням основних прав людини, забезпечуючи мінімізацію надмірної сили або зловживань. І тут мова вже йде не тільки про наявність правового регулювання та підстав, а про розуміння кожною посадовою особою чи представником зацікавленої сторони самого змісту процесу забезпечення прав людини в чинній політико-правовій реальності.

5. Легітимність і підзвітність: суб'єкти прийняття управлінських рішень повинні створити механізми підзвітності, нагляду та прозорості для вирішення можливих зловживань владою та гарантувати, що рішення приймаються в найкращих інтересах громадськості. Особливо гостро стоїть і питання повноважень і відповідальності суб'єктів прийняття управлінських рішень. Особливість публічного управління полягає в тому, що на відміну від громадського сектору чи бізнесу, де відповідальність за можливі негативні наслідки розподіляється між учасниками, відповідальність за публічно-управлінські рішення лягає на уповноважений орган влади, всі інші зацікавлені сторони не несуть прямої відповідальності.

6. Перехід і примирення: збалансування інтересів різних суб'єктів після скасування воєнного стану або переходу до іншої форми правового режиму вимагає ретельного розгляду. Суб'єкти прийняття управлінських рішень повинні працювати в напрямку національного примирення, сприяння діалогу та відновлення довіри між різними зацікавленими сторонами для відновлення демократичних інститутів і процесів [1] [2], [3].

Означені чинники властиві для підконтрольних Україні територій. Після закінчення бойових дій на окупованих територіях необхідно буде поновлювати демократичні способи взаємодії населення та представників органів державної влади. Після звільнення тимчасово окупованих територій до перелічених чинників додадуться соціально-економічні, релігійні, мовні,

ідеологічні (через необхідність подолання наслідків активної російської пропаганди), ціннісні тощо. Треба бути свідомими того, що для успіху України в повоєнному розвитку органи державної влади та інші суб'єкти, які приймають управлінські рішення, повинні досягти балансу інтересів. Ключові суб'єкти, які приймають рішення, повинні зараз узгодити базові принципи, створити правову основу і діяти, щойно території будуть звільнені.

Можна запропонувати декілька логічно обґрунтованих блоків інструментів партнерства в публічному управлінні, що сприятимуть забезпеченню балансу інтересів між суб'єктами влади, громадянським суспільством, місцевими громадами, бізнесом і державою та базуються на підході раціонального вибору [4, С.65-66].

Основоположним ми вважаємо розробку та роботу інституціоналізованих багатосторонніх платформ діалогу. В сутності, в Україні вони вже є і функціонують, вони забезпечують діалог між державними органами, місцевим самоврядуванням, бізнесом, громадськістю та експертами. Питання полягає у створенні культури партисипації, підтримання інтересу у зацікавлених сторін до роботи на цих платформах, фаховості та аргументованості позицій. Цей інструментарій зменшує ризик конфлікту інтересів, посилює легітимність рішень та сприяє формуванню консенсусу щодо стратегічних напрямів розбудови та функціонування країни.

В розвиток попередньої думки наголосимо на розбудові цифрового інструментарію громадської участі (e-participation). Мета цього - забезпечити інклюзивність і прозорість у процесі прийняття рішень. Онлайн-опитування, електронні петиції, публічні консультації та зворотний зв'язок через єдині державні платформи – вже добре зарекомендувало себе в Україні, особливо на рівні громад. Цей вид інструментарію компенсує безпекові та інші обмеження фізичної участі під час воєнного стану та дозволяють ураховувати інтереси навіть вразливих груп населення. Але постають питання пов'язані із цифровим розривом. Переважна

частина населення не встигає за технічним прогресом, оновленнями інтерфейсів, програм тощо. В сучасних умовах важливим є кооперація двох глобальних трендів – прогресу цифрових технологій та максимального покриття населення (що можливо тільки за умов «стабілізації технологій» на певному рівні на певний час, щоб населення встигло їх опанувати на рівні навичок).

Інструментарій міжсекторного партнерства (державно-приватного-громадського). Безумовними перевагами такого інструментарію є поєднання ресурсів, відповідальності, хоча б на рівні сприйняття змін, та впливу трьох секторів (влада – бізнес – громадськість). Спільне управління проектами (наприклад, відбудови), спільне фінансування та управлінський супровід дозволять підвищувати ефективність політики реінтеграції, враховуючи економічну доцільність, соціальні потреби та державні пріоритети.

Розробка та впровадження алгоритмів врегулювання конфліктів інтересів та управління ризиками, для чого необхідні своєчасне виявлення, моніторинг і нейтралізація ситуацій конфлікту інтересів. Це, мабуть один з найскладніше вимірюваних напрямів роботи, оскільки в стратегічному вимірі навряд показниками можуть бути кількість кодексів етики, які прийняті, сам по собі факт створення антикорупційних комісій тощо. Тому вважаємо цей напрям скоріше якісним за показниками вимірювання, ніж кількісним. Базовим показником має бути оцінки впливу політики на різні групи інтересів, а також підзвітність у публічному секторі.

Також важливим для забезпечення балансу інтересів є інструментарій стратегічного планування з урахуванням зворотного зв'язку, тобто прогнозування очікувань і потреб різних заінтересованих сторін з подальшим коригуванням управлінських дій. Це може бути використання сценарного аналізу, соціологічного моніторингу, соціального аудитування політик, технік управління орієнтованого на результат тощо. На наш погляд застосування декількох різнопланових методик одночасно дало б кращий

результат, оскільки дозволив би знайти точки перетину інтересів, які можна застосовувати для збалансування. На наш погляд застосування цього інструментарію дозволило б уникнути найпоширенішої причини не досягнення балансу інтересів - розриву між очікуваннями населення та інших зацікавлених сторін та реальними діями влади, особливо в умовах відновлення територій.

Можна сказати, що застосування запропонованого інструментарію разом чи в певному поєднанні дозволить розбудувати систему партнерства між зацікавленими сторонами, яка сприяє формуванню прозорості, адаптивної та інклюзивної моделі публічного управління, заснованої на балансі інтересів в суспільстві.

Список використаних джерел:

1. OECD. Managing Conflict of Interest in the Public Sector. A TOOLKIT. – 2005. – 113 p. ISBN 92-64-01822-0. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2005/08/managing-conflict-of-interest-in-the-public-sector_g1gh5807/9789264018242-en.pdf

2. Заверуха О. Б. Баланс інтересів учасників податкових відносин: теоретико-правовий аспект // Нове українське право. – 2023. – Вип. 3. – С. 81–87. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2023.3.12>.

3. Калашник Н. С. Принципи формування балансу інтересів: виклики та можливості для об'єднання територіальних громад // Ефективність державного управління. – 2020. – № 62. – Львів: ЛРІДУ НАДУ. – С. 60–68. DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.62.2020>.

4. Яковлев Д. В. Підхід раціонального вибору в дослідженні міжнародних відносин / Д. В. Яковлев // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Серія : Політологія. – 2014. – Т. 228, Вип. 216. – С. 65–68.