

УДК 352.07(045)
DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2022.6/20>

Ніколіна І.І.

Вінницький торговельно-економічний інститут Державного торговельно-економічного університету

Мережко В.М.

Вінницький торговельно-економічний інститут Державного торговельно-економічного університету

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗБУДОВИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Досліджено основні теоретичні основи належного врядування на місцевому рівні.

Напрями адміністрування для здійснення ефективної публічної діяльності суголосні впровадженню принципів належного врядування задля побудови міцного та збалансованого взаємозв'язку «людина-суспільство-держава» на засадах багаторівневого управління. Принципи належного врядування сприяють реалізації європейського вибору України. Комплексне й системне впровадження принципів належного врядування має здійснюватися завдяки місцевим практикам розвитку громадянського суспільства та через реалізацію державної політики їх сприяння загалом.

Обґрунтовано, що для підвищення якості місцевого врядування в умовах сьогодення доцільно застосовувати принципи належного врядування у громаді, що сприятиме розбудові місцевої демократії та забезпечення спроможності громад.

В структурі розбудови належного врядування на місцевому рівні виділяємо три компоненти: ціннісну, інституційну та діяльну. Організаційна або інституційна компонента розбудови належного врядування на місцевому рівні представлена нормативно-правовими та організаційно-функціональними механізмами публічного управління. Діяльна компонента розбудови належного врядування на місцевому рівні включає політичну поведінку, участь у діяльності органів самоорганізації населення, безпосередню реалізацію механізмів локальної демократії.

Зауважено, що кількісні прояви розбудови належного врядування на місцевому рівні нерівномірні. В окремих громадах спостерігається активне використання певних механізмів, тоді як в інших – практика їх застосування відсутня, що може пояснюватися низьким рівнем світоглядної компоненти, відсутністю успішної практики застосування інструментів, наявності перешкод щодо їх реалізації з боку органів місцевого самоврядування.

Узагальнено, що публічне управління сьогодні можна представити, з одного боку, у вигляді процесу взаємодії органів влади і суспільства, результатом якого є прийняття важливих для держави (регіону, громади) рішень, з іншого – як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, в якій всі суспільні інститути, громадяни можуть бути не тільки в ролі об'єктів управління, а й виступати суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади і управління.

Ключові слова: врядування, належне врядування, локальна демократія, місцевий рівень, концепція.

Постановка проблеми. На 340-ий день війни Україна успішно продовжує боротися з кількісно та технічно переважаючим суперником, що є беззаперечною заслугою Збройних Сил України та суб'єктів державного управління. Органи місцевого самоврядування з початком повномасштабного вторгнення агресора зіткнулися із невідомими раніше викликами та загрозами, проте забезпечують функціонування громад в кризових умовах. Сучасні обставини перевіряють систему публічного управління на гнучкість, міцність,

оперативність та ефективність її функціонування, водночас трансформуючи її. Повсякденний стан публічного управління й діяльність основних суб'єктів національного рівня дозволяють оцінити наскільки успішними були впроваджені реформи, що покликанні розбудувати демократичне врядування: децентралізації, державної регіональної політики, цифрової трансформації, державної служби тощо.

У поліваріантній концептуалізації демократичного врядування можна виокремити декілька

ключових підходів: демократичне врядування як належне врядування (англ. Good Governance); демократичне врядування як багаторівневе врядування, демократичне врядування як цифрове врядування [10, с. 158.]

Концепція «належного врядування» зумовила формування ціннісної, політичної та інституціональної складових упорядкування суспільних відносин шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу. Принципи належного врядування утворили універсальну доктрину орієнтирів поступу європейської спільноти та України, яка поділяє європейські цінності. Впровадження належного врядування є детермінантом забезпечення сталого розвитку територіальних громад в Україні, розвитку місцевої демократії.

Наукові дослідження присвячені проблематиці впровадження належного врядування на місцевому рівні не втрачають своєї актуальності, оскільки розкривають проблематику самоврядування та місцевої демократії, залучення громадян до вирішення питань місцевого значення, моделюють удосконалення публічного адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам теоретико-методологічного обґрунтування процесу реформування публічно-управлінської сфери на засадах належного врядування присвячена значна кількість робіт вітчизняних авторів, оскільки цей предмет дослідження є багатограним і складним. Теоретичні положення концепції належного врядування в публічно-управлінському дискурсі досліджували наступні вчені: Кухарева Г.П. [1], Міненко М.А. [2], Терешкевич Г. [4], Ткаля О.В. [6], Шаульська Г. М. [9].

Постановка завдання. Метою статті є узагальнення теоретичних засад розбудови належного врядування на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. На тлі глобальних перетворень для системи публічного управління в Україні до 24 лютого 2022 року були притаманні окремі позитивні рушійні зміни багатогранного характеру. Погоджуємось з О. Решотою щодо тогочасних тенденцій розвитку публічного управління в Україні: «на сучасному етапі розвитку держави активно відбувається зміна системи публічного управління від бюрократичного патерналізму до представництва територіальних громад та активного залучення недержавних організацій» [4]. На нашу думку, позитивні тренди обумовлені наслідками

успішної децентралізації на місцевому рівні через реалізацію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка сприяла розбудові спроможних громад на принципах економічної доцільності, соціальної необхідності та субсидіарності.

Також можна помітити частіше використання партнерських підходів у прийнятті рішень, активне залучення експертів різних напрямків як консультантів, аналітиків та радників, співробітництво з представниками громадських структур, впровадження партисипативних технологій взаємодії з громадянами, сприяння посиленню відкритості, прозорості влади, надання громадянам якісних адміністративних послуг тощо, що свідчить про застосування новітніх концепцій публічного управління, зокрема й Good Governance.

Належне врядування як парадигма була вперше рекомендована в 80-х рр. минулого століття Світовим банком, Міжнародним валютним фондом, Програмою розвитку ООН, Організацією економічного співробітництва та розвитку як інструмент забезпечення досягнення країнами цілей розвитку за умов глобалізації, швидких змін контексту, кризових проявів природного, техногенного та політичного характеру, подальшого зменшення ресурсної бази, збільшення потреб громадян у високоякісних послуг та необхідності забезпечення стандартів верховенства права, плюралістичної демократії, що стають невід'ємними характеристиками сучасності [4].

Для змістовного розуміння цієї концепції варто зазначити, що «governance» («врядування») – більш широка категорія, ніж «administration» («адміністрування») та «management» («керування»). Узагальнення, проведене М.А. Міненком, свідчить, що «governance» це, з одного боку, процес здійснення урядом (органами влади) своїх функцій задля регулювання суспільних процесів, здійснення публічної політики, розподілу ресурсів тощо; а з іншого, суспільне або системне врядування, під яким розуміють управлінську діяльність як суспільну координацію, яка уможливає та полегшує колективні дії через колективно прийняті рішення, але вже не у вертикальному, а у горизонтальному вимірі [2].

Належне врядування виникло на вимогу часу, сформувалось з принципів формування ЄС та практики його функціонування. Дана парадигма відрізняється і від класичного адміністрування (Public

Administration), за яким єдиним джерелом політичних рішень є політичне керівництво, і від нового публічного управління (New Public Management) з його вектором на максимізацію прибутку.

Належне врядування здатне ефективніше задовольняти суспільні потреби та виробляти соціально значущі рішення.

Концепція належного врядування була деталізована в програмних документах ООН в кінці ХХ ст. та запроваджена в ЄС на початку ХХІ ст. Вона акцентована на здійснення демократичного, правового, прозорого та підзвітного, відповідального, ефективного управління державними та суспільними справами як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Тому Ткаля О.В. зауважує, що Good Governance це і концепція багаторівневого управління, яка у 2008 році була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи [6].

Шаульська Г.М. узагальнює ознаки, що описують демократичний зміст поняття «governance»: «демократичне», «нове», «досконале», «добре», «належне», «етичне та прозоре», «ефективне», «мережеве» врядування. Звідси, Good Governance – це врядування, яке відповідає вимогам демократичного, відкритого та справедливого суспільства та регулює відносини між офіційними інституціями (урядом) та неурядовими колами (бізнесом, громадськістю) [9].

Належне врядування, свого роду, є модернізацією концепції нового публічного управління (New Public Management), що дало поштовх до розвитку продуктивних взаємовідносин у секторах взаємодії (G2G, G2B, G2C, G2E), де суспільство – не тільки споживач державних послуг, а й учасник всіх процесів врядування.

У Програмі ООН основними принципами Good Governance визначено наступні: участь у прийнятті державно-управлінських рішень; консенсус при прийнятті рішень; зворотний зв'язок; ефективність при проведенні державної політики; відповідальність всіх учасників процесу; прозорість; рівноправність; верховенство закону стратегічне бачення [10].

Сьогодні, окрім вищезазначених, деякі вчені виділяють ще такі принципи «належного врядування»:

- чутливості – інституції та процеси повинні обслуговувати зацікавлені сторони в розумні строки в межах відповідності та спроможності;

- рівності та інклюзивності – залучення до здійснення державної політики всіх груп суспільства, в т. ч. найбільш уразливих;

- відповідності (узгодженості), послідовності – політика та всі заходи повинні відповідати один одному та бути добре зрозумілими;

- передбачуваності – діяльність органів публічного управління передбачає планування, можливість населення брати участь у формуванні завдань для органів місцевого управління;

- принцип нетерпимості до корупції;

- надійного фінансового менеджменту тощо [6].

Сьогоднішні трансформації в системі публічного управління в Україні можна окреслити як перехід до регуляції, орієнтації на ефективність і результат (що притаманно концепції нового публічного управління «New Public Management»).

На думку О. Решоти, яку цілком поділяють автори, публічному управлінню в Україні притаманні такі тенденції розвитку: тенденції до змін суб'єктів управлінської діяльності в публічному управлінні; тенденції до зміни об'єктів управління; зміна цілей публічного управління; тенденції до зміни управлінських зв'язків; зміна ціннісних орієнтацій у публічному управлінні, тенденції до зміни концепцій та теоретичних підходів до публічного управління; тенденції до європеїзації системи публічного управління; тенденції до використання новітніх технологій в управлінському процесі, електронного врядування та ін. [4].

Фокус на плануванні, координації, мотивації, комунікації з громадянським суспільством в рамках трансформації управління відповідно до принципів належного врядування доцільно підсилити формуванням гуманізаційного концепту публічного управління, переорієнтацією цінностей та пріоритетів в цілому й визнанням забезпечення добробуту громадянина основною метою публічного управління.

В структурі розбудови належного врядування на місцевому рівні виділяємо три компоненти: ціннісну, інституційну та діяльнісну.

Ціннісна компонента розбудови належного врядування передбачає зміну самої філософії та ідеологічних підвалин публічного управління і як системи, і як сфери діяльності на основі демократизації українського суспільства, забезпечення принципів демократичного врядування.

Ціннісна компонента розбудови належного врядування суголосна й тенденціям в розвитку місцевої демократії.

Проведений аналіз сучасних особливостей становлення світоглядної підсистеми культури локальної демократії, здійснення оцінки рівня

її розвитку за ціннісним та знаннєвим критеріями в сучасній Україні, дозволили М. Цумаревому засвідчити незадовільний стан якісних характеристик знань, уявлень, компетентностей щодо різних аспектів життєдіяльності громади, її інтересів, можливостей самоорганізації, забезпечення потреб громади шляхом безпосереднього волевиявлення членів громади, прийняття політичних рішень на рівні громади, ефективного використання інститутів і механізмів локальної демократії. Хоча у місцевої влади наявні сформовані переконання щодо важливості участі громадян у процесі формування місцевої політики, проте більшість населення не готова до активної участі в їх здійсненні. Натомість значна частина громадян готових до зазначеної участі за винагороду, є свідченням поширеності в суспільстві конформістських та патерналістських настроїв [7].

Інституційна компонента розбудови належного врядування на місцевому рівні реалізується через формування нормативно-правового і організаційно-функціонального механізмів.

Зауважимо, що простежуються наступні зміни в інституційній компоненті розбудови належного врядування на місцевому рівні: схильність до «європеїзації публічного управління» через імплементацію законодавства, розбудову антикорупційної та цифровізаційної архітектури, впровадження передових практик управління, аргументованої дерегуляції державного управління, впровадженню принципово нової системи підготовки державно-управлінських кадрів, яка базується на концепції людського капіталу, практико-орієнтованому навчанні, лідерстві та командній роботі, чітко визначених професійних компетенціях, патріотизмі.

Діяльнісна компонента розбудови належного врядування на місцевому рівні передбачає участь громадянського суспільства та бізнесу у формуванні та реалізації публічної політики. Тобто безпосередню реалізацію механізмів локальної демократії.

Аналіз практик застосування членами територіальної громад механізмів локальної демократії дозволили виділити М. Цумаревому наступні: місцеві електронні петиції, громадський бюджет,

загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, консультації з громадськістю, громадські експертизи. Наразі усі вони регламентовані чинним законодавством на національному рівні або ж нормативними актами місцевого рівня [7].

Зауважимо, що кількісні прояви розбудови належного врядування на місцевому рівні нерівномірні [3]. В окремих громадах спостерігається активне використання певних механізмів, тоді як в інших – практика їх застосування відсутня, що може пояснюватися низьким рівнем світоглядної компоненти, відсутністю успішної практики застосування проаналізованих інструментів, наявністю перешкод щодо їх реалізації з боку органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, процеси децентралізаційної і цифрової трансформації прискорюють розбудову належного врядування на місцевому рівні, сприяють поступовому зростанню довіри з боку населення України до його дієвих інструментів.

Отож, впровадження належного врядування в Україні на місцевому рівні виступає віддзеркаленням позитивного європейського досвіду в частині модернізації моделі публічного управління та адміністрування.

Зауважимо, що публічне управління сьогодні можна представити, з одного боку, у вигляді процесу взаємодії органів влади і суспільства, результатом якого є прийняття важливих для держави (регіону, громади) рішень, з іншого – як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, в якій всі суспільні інститути, громадяни можуть бути не тільки в ролі об'єктів управління, а й виступати суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади і управління.

Висновки. Розглянувши основні теоретичні аспекти застосування належного врядування у сфері публічного управління та адміністрування, можемо виділити дану концепцію як перспективний напрям адміністрування для здійснення ефективної публічної діяльності на місцевому рівні. Необхідним для цього є дотримання принципів належного врядування та побудова міцного та збалансованого взаємозв'язку «людина-суспільство-держава» на засадах багаторівневого управління.

Список літератури:

1. Кухарева Г. П. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. *Теорія та практика публічного управління*. 2015 Вип. 3. С. 76–83.
2. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>

3. Ніколіна І.І., Герасимюк К.Х. Дослідження кореляції між впровадженням принципів належного врядування та спроможністю громад. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. № 31. С. 49–54.
4. Решота О.А. Особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та проблеми. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1603>
5. Терешкевич Г. Удосконалення доброго врядування на цінностях і засадах біоетики в контексті публічного управління. *Збірник наукових праць НАДУ*. 2019. Вип. 1 С. 99–105.
6. Ткаля О.В Розуміння належного врядування за сучасних умов. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. Том 31 (70) № 2 2020 С. 125–130.
7. Цумарев М.І. Формування громадянської культури локальної демократії в сучасній Україні: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.03 / Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова. Київ. 2019. 245 с.
8. Шаульська Г.М. Сучасні західні управлінські моделі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. №3 С. 111–116.
9. Nikolina I.I. Democratic governance: local development. Humanization concept of public administration: theoretical and methodological fundamentals : Scientific monograph. Riga. LaPra : «Baltija Publishing». 2022. 248 p. Pp. 157–194.

Nikolina I.I., Merezhko V.M. THEORETICAL ASPECTS OF PROPER GOVERNMENT DEVELOPMENT AT THE LOCAL LEVEL

The fundamental theoretical bases of good governance at the local level are studied.

The areas of administration for effective public activity are consistent with the implementation of the principles of good governance in order to build a strong and balanced relationship «man-society-state» on the basis of multilevel governance.

The principles of good governance contribute to the realization of Ukraine's European choice. Comprehensive and systematic implementation of the principles of good governance should be carried out due to local practices of civil society development and through the implementation of state policy of its promotion in general.

It is substantiated that in order to improve the quality of local governance in today's conditions, it is advisable to apply the principles of good governance in the community, which will contribute to local democracy building and ensuring the capacity of communities.

In the structure of developing good governance at the local level we identify three components: ideological, institutional and activity.

The organizational or institutional component of developing good governance at the local level is represented by normative and legal, as well as organizational and functional mechanisms of local democracy.

The activity component of developing good governance at the local level includes political behaviour, participation in the activities of self-organization of the population, and the direct implementation of local democracy mechanisms.

It should be noted that the quantitative manifestations of applying mechanisms for developing local democratic governance are uneven. In some communities, there is an active use of certain mechanisms in contrast to the other ones, which may be due to the low level of worldview component, lack of successful practice of applying the analyzed tools, and obstacles to their implementation by local governments.

Summarized that it should be noted that public administration today can be represented, on the one hand, as a process of interaction between authorities and society, which results in decisions that are important for the state (region, community). On the other hand it is an open public sphere of social interests in which all public institutions, citizens can be not only in the role of management objects, but also to act as subjects, autonomous units in relations with bodies of authority and administration.

Key words: *governance, proper governance, local democracy, local level, concept.*