

УДК 35.1:84

Петренко Віктор Павлович

професор кафедри публічного управління і адміністрування
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу,
доктор економічних наук, професор

Струк Наталія Петрівна

доцент кафедри публічного управління і адміністрування
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу,
кандидат економічних наук, доцент

**КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ СУТНІСНИХ ХАРАКТЕРИСТИК
ПОНЯТТЯ «ВРЯДУВАННЯ»**

Анотація. У статті уточнюється сутність, взаємозв'язок і відмінності трактувань понять «врядування» і його складових, які відповідають критеріям сталого розвитку суспільства. Розкрито значення, специфічні особливості та вимоги до диференціації понять «теоретичне врядування», «належне врядування» і «практичне врядування». Запропоновано модель трансформації теоретичних положень належного врядування в практичні результати сталого розвитку суспільства. Зроблено припущення, що домінантною складовою «належного врядування» є «належне економічне врядування», обґрунтовано його пріоритетну важливість для подальшого вдосконалення врядування та продемонстровано можливі напрямки необхідних і доцільних досліджень у розвитку проблематики економічного врядування в теорії та практиці публічного управління та адміністрування.

Ключові слова: врядування, модель, теоретичне, належне, практичне, економічне, екологічне, соціальне.

Петренко В.П., Струк Н.П. Компаративный анализ сущностных характеристик понятия «управление»

Аннотация. В статье уточняется сущность, взаимосвязь и разница трактовок понятий «управление» и его составляющих, которые соответствуют критериям устойчивого развития общества. Раскрыты значения, специфические особенности и требования к дифференциации понятий «теоретическое управление», «должное управление» и «практическое управление». Предложена модель трансформации теоретических положений должного управления в практические результаты устойчивого развития общества. Сделано предположение, что доминирующей составляющей «должного управления» выступает «должное экономическое управление», обоснованно его приоритетную важность для дальнейшего совершенствования управления и продемонстрировано возможные направления необходимых и целесообразных исследований в развитии проблематики экономического управления в теории и практике публичного управления и администрирования.

Ключевые слова: управление, модель, теоретическое, должное, практическое, экономическое, экологическое, социальное.

Petrenko V.P., Struk N.P. Comparative analysis of the essential characteristics of the notion of governance

Annotation. The article clarifies the nature, relationship and difference of interpretations of the concepts of "governance" and its components that meet the criteria of sustainable development. Disclosed values specific characteristics and requirements for differentiation of the concepts of "theoretical governance", "good governance" and "government practice". The model transformation theoretical statements of good governance in the practical results of sustainable development. It is suggested that the dominant component of "good governance" is a "proper economic governance," proved its priority importance for the further improvement of governance, and demonstrated the possible directions of necessary and appropriate research into issues of economic governance in the theory and practice of public management and administration.

Keywords: governance, model, theoretical, proper, practical, economic, environmental, social.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сьогодні в Україні все більша увага з боку науковців і практиків надається європейській концепції урядування й такому її аспекту, як «належне врядування». Розроблені європейськими та міжнародними організаціями принципи та стандарти належного врядування становлять складне інтегральне поняття, що формується через належне законодавство, дотримання законності, співучасть і прозорість процесів ухвалення рішень, відкритий доступ до інформації, нагляд, належне адміністрування, відповідний персонал, фінансовий і бюджетний менеджмент, результативність, ефективність і відповідальність.

Очевидно, такий підхід відбиває якісні й кількісні характеристики взаємовідносин між органами публічної влади та приватними особами і забезпечує низку тих важливих для демократичного суспільства показників, за якими оцінюють умовну наближеність країни до принципів і стандартів належного урядування. Проте виникають певні питання щодо трактування цього терміна в контексті таких взаємопов'язаних критеріїв сталого розвитку, як соціальні, економічні й екологічні. Тому концентрація уваги дослідників на умовах і результатах належного врядування за критеріями сталого розвитку зумовлює та актуалізує доцільність аналізу умов і принципів належного врядування в розрізі названих вище аспектів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняних наукових працях використовують різні поняття таких категорій, як «врядування» і «належне врядування». Тлумаченню терміна «врядування» присвячено праці провідних вітчизняних учених З. Балабаєвої, П. Надолішнього, В. Мартиненка, А. Колодій, В. Авер'янова, В. Бакуменка, О. Олійника та ін. Основні аспекти «належного врядування» або «європейського врядування» розкривають у своїх працях І. Гавкалова, І. Грицяк, П. Когут, І. Лопушинський, Я. Малик, І. Нагорна, О. Рудік, Л. Прокопенко, В. Стрельцов, В. Толкованов, Ю. Шаров та ін.

Однак більшість вітчизняних досліджень присвячено вивченню сутності, змісту й адекватного трактування терміна «належне врядування» [для прикладу: 1; 2; 3; 4; 5]. Так, професор Ю. Шаров, наповнюючи це поняття такими ознаками, як «демократичне», «нове», «досконале», «добре», «належне», «етичне», «прозоре», «ефективне» і навіть «мережне», найближче підводить нас до висновку, що саме такі характеристики врядування гарантують досягнення соціальних, економічних і екологічних цілей розвитку суспільства [5].

При цьому, якщо дослідженню сутності «неналежного врядування», яким сьогодні пояснюються всі негаразди сучасного українського соціуму, надається значно менше уваги, то дефініції та аналізу сутності інших складових цього поняття, за небагатьома винятками, практично не зустрічаються. Так, «для полегшення аналізу» врядування подано у вигляді трьох таких складових, як «політичне», «соціальне» і «економічне», що, на нашу думку, не відповідає загально прийнятим критеріям сталого розвитку, оскільки впровадження до обігу такої складової, як «політичне», по-перше, виходить за межі моделі сталого розвитку [7], а по-друге – відповідає потребі деполітизації державної служби й місцевого самоврядування [8].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

До останнього часу поза увагою науковців незаслужено залишається термін «економічне врядування», створюючи певну термінологічну й сутнісну невизначеність. Адже запропоноване його визначення «... архітектура національної та міжнародної активності, уключаючи процеси управління виробництва благ і надання послуг, формування та захист природних, фінансових і людських ресурсів» [6, с. 8] не тільки не розкриває сутності поняття, а навпаки – навіть не називає будь-яких економічних характеристик «національної та міжнародної активності».

При цьому можливість відсутності економічного змісту в соціальній і екологічній складових сталого розвитку суспільства позбавляє останні будь-якого права на реалізацію, що, виводячи термін «економічне врядування» на провідну позицію, актуалізує потребу в дослідженні його сутнісних характеристик.

Формулювання цілей статті. Саме тому метою нашої статті й стало уточнення сутності й особливостей взаємозв'язку складових поняття «належне врядування» через визначення та обґрунтування сутнісних характеристик складової «економічне врядування».

Виклад основного матеріалу. Системне розроблення теоретичних положень і практичних рекомендацій з упровадження належного врядування в Україні потребує уточнення сутності, взаємозв'язку і взаємозалежності понять усіх можливих його складових. Проте, як уже згадувалось вище, визначення політичної, економічної та соціальної складових цього процесу [6, с. 8] характеризують врядування як «архітектуру» і «набір норм, цінностей та поглядів...», а не як процес, залишаючи ознаку процесуальності лише для політичної складової. Саме з цих позицій слід відзначити, що вітчизняною наукою державного управління для визначення змісту поняття «врядування» використовують два базових підходи.

Перший полягає у виробленні й реалізації публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору і громадянського суспільства та є важливим кроком на шляху демократизації системи публічного управління. Другий у змісті поняття «врядування» вбачає самостійне вирішення народом і його окремими спільнотами (територіальними, етнонаціональними) проблем і питань своєї ідентичності, життєдіяльності та національних традицій [9].

Сучасні міжнародні джерела використовують переважно такі визначення:

1) врядування – система цінностей, політик та інституцій, за допомогою яких суспільство керує своїми соціальними, політичними й економічними справами через взаємодію з урядом, громадянським суспільством і приватним сектором. Це спосіб, у який суспільство самоорганізується для ухвалення та реалізації рішень – досягнення взаєморозуміння, консенсусу та взаємодії. Урядування охоплює механізми та процеси визначення інтересів громадян та їхніх об'єднань, узгодження розбіжностей та забезпечення реалізації законних прав та обов'язків. Це також норми (правила), інституції (організації) та практика, що визначають межі й гарантії реалізації прав громадян, організацій та компаній [10, с. 5-10];

2) врядування – здатність держави «служити» громадянам через визначення правил (норм), процесів і моделей поведінки, за допомогою яких досягатиметься забезпечення інтересів, управління ресурсами, здійснюватиметься реалізація державної влади в суспільстві. Це спосіб, за допомогою якого реалізуються публічні функції, здійснюється управління ресурсами, а також реалізуються публічні (державні) регуляторні повноваження – найважливіші питання, що розглядаються в цьому контексті. З погляду практичного використання в оцінюванні

функціонування певних соціальних, економічних і політичних систем, урядування розглядають як базовий показник (характеристику) та дотримання встановлених норм у суспільстві.

Оскільки концепції дотримання прав людини, демократизації та демократії, верховенства права, громадянського суспільства, розподіл влади на засадах децентралізації, ефективна публічна адміністрація (та управління) набувають усе важливішого значення з розвитком суспільства в напрямку створення більш передбачуваної політичної системи, урядування еволюціонує в належне урядування [11, с. 4-8].

Сучасні концепції врядування наголошують на існуванні системи цінностей, політик та інституцій, завдяки яким суспільство управляє своєю економікою, соціальними й політичними справами через взаємодію трьох активних сил: державної влади (створення сприятливих політико-правових умов), громадянського суспільства (посилення політичної та соціальної взаємодії) та приватного бізнесу (генерування робочих місць і доходів).

Отже, на нашу думку, сутність урядування полягає в налагодженні взаємодії цих трьох активних сил для підтримки розвитку, орієнтованого на задоволення потреб людей, спираючись на правила, інституції та практики, що визнають різноманітність, визначають межі та стимулюють осіб, підприємства, установи і організації, ґрунтується на механізмах і процесах, через які громадяни та їх об'єднання можуть декларувати й реалізовувати свої законні цілі, інтереси, права та обов'язки.

Тому концепція належного врядування має дати відповідь на запитання про те, яким чином суспільство має самоорганізуватися для того, щоб гарантувати рівність можливостей та соціальну й економічну справедливість для всіх громадян. Тобто належним врядуванням слід вважати «... таке, що превалює, якщо уряд керує публічними справами в ефективний, прозорий та відповідальний спосіб, та якщо поінформовані представники суспільства/громадян беруть участь та залучені разом з

урядом до досягнення взаємовигідних цілей (завдань) соціального, економічного та культурного розвитку, взаємодіють між собою та з урядовими структурами і їх службовцями» [11].

Ураховуючи наведені вище визначення, вважаємо за доцільне запропонувати власне бачення моделі взаємозв'язку та взаємодії комплексу термінів «врядування», «належне врядування», «політичне врядування», «економічне врядування» і «соціальне врядування».

Якщо в основу моделі врядування покласти критерії сталого розвитку суспільства, то цілком очевидно, що з теоретичних позицій будь-яке врядування можна назвати належним тільки тоді, коли воно буде орієнтованим на досягнення позитивних результатів за всіма трьома складовими такого розвитку – соціальною, економічною і екологічною (рис. 1), що сукупно визначатимуть рівень добробуту суспільства.

Тобто, першу умову належного врядування слід уявити у вигляді логічної формули. При цьому складові належного врядування можна інтерпретувати в таких взаємопов'язаних вимірах:

– економічне врядування – управління локальною, територіальною, регіональною, національною та міжнародною економічною активністю, що охоплює процеси виробництва благ і надання послуг, формування, належного використання, збереження та примноження природних, фінансових і людських ресурсів;

– соціальне врядування – набір норм, цінностей та поглядів і переконань, що сповідуються і якими скеровуються рішення та поведінка членів локальної, територіальної, регіональної та національної спільнот;

– екологічне врядування – інтеграція екологічної політики в секторальну, регіональну й місцеві політики розвитку, коли остання постає як вища міра ухвалення рішень щодо всіх видів діяльності людини з метою збереження навколишнього середовища на всіх рівнях їх ухвалення і

реалізації (від особистого, приватного через локальне, територіальне, регіональне, державне – аж до глобального рівня).

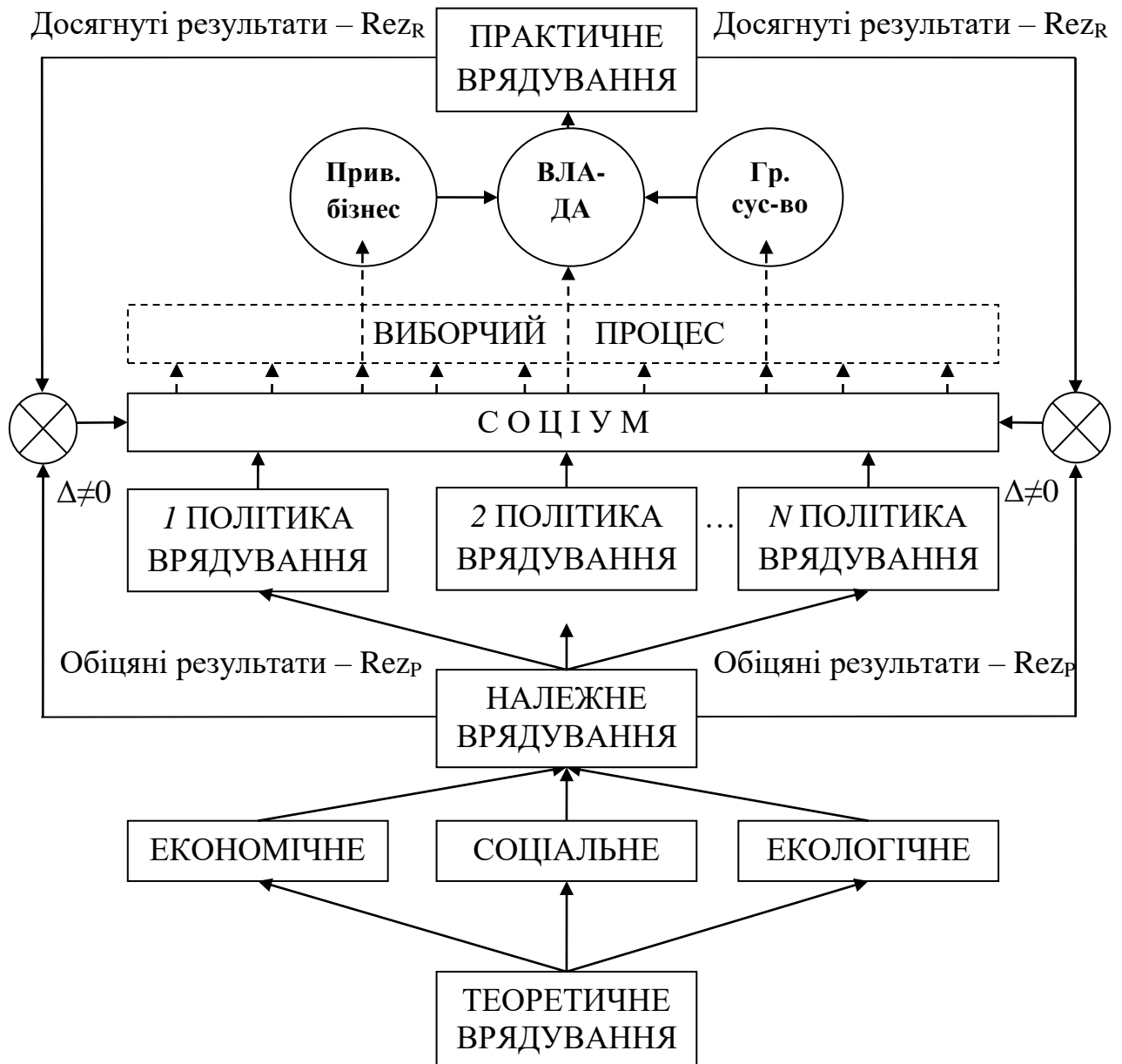


Рис. 1. Модель трансформації теоретичних положень належного врядування в практичні результати сталого розвитку суспільства

У такому разі, виходячи з власного розуміння цілей і критеріїв сталого розвитку, певні політичні сили (з числа від 1 до N), що прагнуть здійснювати врядування, опрацьовують і пропонують соціуму свої політичні плани, програми, стратегії, проекти щодо власного бачення

цілей, шляхів і ресурсів сталого розвитку та обіцяють при цьому досягнення певних результатів Rez_R .

Тоді під політичним урядуванням слід розуміти таке, що пропонує певну оригінальну власну політику реалізації належного врядування з метою забезпечення необхідних значень економічної, соціальної та екологічної складових сталого розвитку суспільства.

Пропозиції різних політичних сил (з числа $1 \div N$) щодо шляхів забезпечення належного (на їх думку) економічного, екологічного й соціального розвитку виносяться на обговорення соціуму для здійснення останнім демократичного вибору найбільш переконливого політичного варіанту, за результатами якого соціум делегує владні повноваження тій політичній силі, політичне бачення якої переконало його у вірності запропонованих планів і програм і яка починає реалізовувати отримані повноваження в процесі практичного врядування.

При цьому практичне врядування здійснюється владою (державними і самоврядними органами) за активної участі і впливу на неї представництв соціуму, приватного сектору і громадянського суспільства. Проте ухвалення кінцевих рішень у процесі практичного врядування залишається прерогативою влади, коли остання має можливість нехтувати порадами або вимогами обов'язкових для виконання умов «належного врядування» партнерів, у зв'язку з чим досягнуті в процесі практичної реалізації належного врядування результати можуть не відповідати очікуванім.

Однак соціум постійно порівнює досягнуті за такого врядування результати Rez_R з обіцяними Rez_P , а за будь-якого відхилення

$$\Delta = Rez_P - Rez_R \neq 0 \quad (1)$$

у соціальному середовищі формується оцінка результативності й ефективності врядування тієї політичної сили, що реалізує передвиборчі плани і програми.

Формування позитивних оцінок в більшості соціуму свідчатиме про відповідність

$$\text{Rez}_R \geq \text{Rez}_P \quad (2)$$

досягнутих тих результатів, які були обіцяними обраною політичною силою, а негативних

$$\text{Rez}_R < \text{Rez}_P \quad (3)$$

– про відхилення практичного врядування від належного.

Цілком очевидно, що оцінювання соціумом ситуації за виразом (3) формуватиме мотиви для дальшої зміни політики врядування й політичної сили, що її запропонувала і реалізовувала впродовж виборчої каденції.

При цьому не підпадає під сумнів, що в основі формування такої оцінки будуть першочергово лежати результати економічного врядування, оскільки саме останніми генеруються ресурси для реалізації соціальних та екологічних складових належного врядування.

Таким чином, можна дійти попереднього висновку, що економічне врядування є тією критично важливою складовою діяльності влади, що має бути спрямована на вироблення і здійснення державної політики у сфері реальної економіки, на планування, координацію і контроль за реалізацією бюджетної політики для підтримки й забезпечення економічного розвитку, орієнтованого на потреби, запити, бажання та очікування людей, а не на потреби держави, її інституцій та апарату.

Висновки з даного дослідження. Отже, порівняльний аналіз сутнісних характеристик поняття «врядування» за такими додатковими ознаками, як «теоретичне», «належне» і «практичне», дозволив дійти таких висновків:

– оцінка врядування як «належного» або «неналежного» формується в процесі взаємодії влади із соціумом та його представницькими складовими від приватного бізнесу і громадянського суспільства;

– домінантною складовою в забезпеченні «належного врядування» є складова «належне економічне врядування», результати реалізації якого генерують ресурси для здійснення «належного соціального» і «належного екологічного» врядування;

– термін «практичне врядування» слід розуміти як практичну реалізацію органами влади запропонованого соціуму власного бачення «належного врядування», яке в запропонованій соціуму інтерпретації є нічим іншим, як «політичним урядуванням».

Перспективи подальших розвідок. Ураховуючи домінантне значення «належного економічного врядування» в тріаді критеріїв сталого розвитку суспільства, вважаємо за доцільне й потрібне виконати поглиблений аналіз змісту і сутності терміна «економічне врядування» в усіх можливих варіантах його реалізації органами публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Амосов О. Ю. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма) / О.Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова // Публічне управління: теорія та практика. Спец. випуск. – 2013. – С. 6–13.
2. Пухтецька А. А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації / А. А. Пухтецька // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/3840>
3. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні / Б. Шевчук // Науковий вісник «Демократичне врядування». – 2012. – Вип. 9. – С. 8-17.
4. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія / Т. М. Безверхнюк, С. Є Саханенко, Е. Х Топалова // за заг. ред.. Т.М. Безверхнюк. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.
5. Шаров Ю. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень / Ю. Шаров, І. Чикаренко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01\(4\)/10syppmr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10syppmr.pdf)
6. Governance for sustainable human development : UNDP policy document / United Nations Development Programme. – 1997. – January [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.
7. Нові управлінські цінності / Інформаційний бюлетень Центру сприяння інституційному розвитку державної служби «Бюрократ» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.center.gov.ua/attachments/article/79/bur8_9.pdf
8. Лопушинський І. П. Деполітизація (департизація) публічної служби як вагома складова адміністративної реформи в Україні / І. П. Лопушинський, І. В. Лопушинська

// Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування. – 2015. – №2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/6.pdf

9. Гумен Ю. Є. Демократичне врядування в контексті українського державотворення: історико-методологічний аналіз / Ю.Є.Гумен // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_2_30

10. UNDP. Note on Governance for Human development, 2004 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/KHDR2004.pdf>.

11. Communication on Governance and development. Report from the Commission on European Governance. Commission of the European Communities, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2003 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/KHDR2004.pdf>

Statement of the problem. Most domestic research today is dedicated to the nature, content and treatment of the term «Good governance». The term «economic governance» remains to be undeservedly overlooked by scientists, creating a certain terminological and intrinsic uncertainty. Governance in scientific literature is represented as three components («political», «social» and «economic»), that, in our opinion, does not correspond to the general criteria of steady growth, as well as incorporation of the «political» component, firstly, goes beyond the model of steady growth, and secondly, does not meet the need of depolarization of public service and local governance.

Urgency. The possibility of the lack of economic content in the social and ecological components of steady growth of the society, deprives the latter of any right of realization, pushing the term «economic governance» onto a leading position, that updates the need to research of its essential characteristics.

The purpose of the article and objectives. The purpose of the article is to specify the nature and features of the interconnections of the components of the notion «Good governance» by determining and proving the essential characteristics of the component of «economic governance».

Summary. Modern concepts of governance emphasize on the existence of a system of values, policies and institutions, by which the society controlled the economy, social and political affairs by interactions between three active forces: state power, civil society and private business. In our opinion, the nature of

governance lies in setting up the interaction between these three active forces to support the development, aimed at satisfying the needs of people, based on the rules, institutions and practices that defy the diversity, determine the borders and stimulate people, enterprises, institutions and organizations, and are based on mechanisms and processes, through which citizens and their associations can declare and realize their lawful objectives, interests, rights and duties.

Considering that the criteria of steady growth of the society is the basis for the model, it becomes clear that from the theoretical point of view and governance can be considered good only when it is aimed at reaching positive results in all three of the components of steady growth - social, economic and ecological, that determine the level of wellbeing of the society when taken all together.

Conclusions and outcomes. Comparative analysis of social characteristics of the notion of «governance» by the following additional features as «theoretical», «good», «practical» has led us to the following conclusions:

– the assessment of governance as «good» or «inadequate» as formed in the process of interaction of the public authorities with the society and its representative components from private business and civil society;

– the dominant component in assuring «good governance» in the component of «good economic governance», the result of implementation of which generate resources for implementing of «good social» and «good ecological» governance.

– the term «practical governance» should be understood as a practical implementation of the vision of «good governance» by the authorities, which is nothing other than «political governance» within the interpretation proposed to the society.

Taking into account the dominant significance of «good economic governance» in the triad of the criteria of steady growth of the society, we

consider it appropriate to carry out an in-depth analysis of the content and nature of the term «good economic governance» in all possible embodiments of its implementation by the bodies of public administration.