

УДК 352

М. М. Дурас, асп.
ЛРІДУ НАДУ, Львів

МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ТА НАБЛИЖЕННЯ ЙОГО ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Стаття описує концепцію доброго місцевого врядування з метою визначення основних положень та принципів необхідних для запровадження зазначеної концепції в управління органами місцевого самоврядування України. Автором аналізується передумови, необхідні для запровадження концепції доброго місцевого врядування в Україні.

Ключові слова: добре місцеве врядування, врядування, сталий розвиток, управління якістю, нове публічне управління.

Виклад основного матеріалу. Визначення доброго місцевого врядування ("Good Urban Governance", *англ.*) вперше було задекларовано на II Конференції ХАБІТАТ у червні 1996 р. у Стамбулі. ХАБІТАТ ініціював обговорення введення поняття *добре місцеве врядування* в управління, залучивши до нього міста, своїх партнерів та міжнародну спільноту. За результатом цього обговорення було визначено: "добре місцеве врядування – це сума безпосередніх взаємовідносин громадян, публічного та приватного секторів, планування та управління спільними справами міста. Це процес, що постійно триває і через який мають бути взяті до уваги протиріччя або різні інтереси, організовані спільні дії. Ці відносини включають як офіційні інституції, так і неформальні домовленості та соціальний капітал громадян" [1, с. 36].

Сьогодні терміну *врядування* ("governance", *англ.*) надано багато значень різними сторонами процесу, тому він вже став обов'язковим для управління. На теоретичному рівні під терміном *врядування* розуміється співпраця багатьох сторін, які беруть участь у процесах управління суспільними справами. Місцеві органи влади в ньому виступають як один або кілька учасників процесу. Ми також можемо розглядати цей термін щодо питання структури-організації можуть працювати у ієрархічному, ринковому середовищі та з мережею громад. *Врядування* також можна розглядати як процес керування та координації зусиль. Остаточою *врядування* у літературі трактується як теорія або аналітична система.

Концепція *доброго врядування* також визначає межі ефективності та результативності. Варто відрізнити *врядування* від уряду "governance from government", *англ.*) та від *публічного менеджменту* або публічного управління ("public management", *англ.*). *Врядування* – це процес поєднання влади та обов'язків у суспільстві. Це впливає та визначає публічну політику та рішення щодо суспільного життя. *Врядування* – ширша за уряд категорія, яка включає взаємовідносини між офіційними інституціями та інституціями громадянського суспільства і стала важливою концепцією міжнародного розвитку. Поки *добре місцеве врядування* опікується політикою участі у прийнятті рішень та прозорості процесу їх прийняття, *місцеве управління* займається імплементацією вже прийнятих рішень [1, с. 82].

Необхідно розглянути головні елементи *доброго місцевого врядування*, які висуваються Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (далі – ПРООН). Ці елементи включають:

- участь: усі чоловіки та жінки повинні мати право голосу у прийнятті рішень безпосередньо або через легітимно представлені посередницькі структури, що представляють їхні інтереси. Місцева демократія та децентралізація є необхідною умовою для участі;
- стратегічне бачення: лідери та громадськість повинні виробляти широкі та довгострокові перспективи щодо *доброго врядування*, людського розвитку та розвитку їхнього міста;
- верховенство права: правові межі мають бути чіткими, безособовими та забезпечені владними повноваженнями, особливо ті, які стосуються прав людини;

- прозорість: процес, в якому інституції та інформація мають бути загальнодоступними для тих, кого вони стосуються. Також має бути надано достатньо інформації для розуміння та можливості моніторингу;
- відповідальність: інституції та процеси намагаються служити усім зацікавленим сторонам;
- орієнтація на консенсус: різні інтереси узгоджуються з метою досягнення широкого консенсусу, поєднуючи найкраще в інтересі кожної групи, в політиці та процедурі;
- забезпечення безособовості: всі чоловіки та жінки мають можливості до покращання та забезпечення власного існування;
- ефективність та результативність: процес, в якому інституції продукують результати, що відповідають потребам при найкращому використанні ресурсів;
- підзвітність: керівники в уряді, приватний сектор та організації громадянського суспільства підзвітні громадськості так само, як інституціонально зацікавленим сторонам процесу [1, с. 138].

Продовжуючи ці елементи, ООН – ХАБІТАТ пропонує набір семи принципів, побудованих з урахуванням міжнародного досвіду та погоджених міжнародними конвенціями:

- *сталість / сталий розвиток* (баланс між соціальними, економічними потребами та потребами щодо навколишнього середовища сучасного та майбутнього покоління, який може бути реалізований через консультації з громадою зацікавлених сторін щодо побудови стратегічного бачення міста, консультації щодо планування навколишнього середовища та процесу управління, фінансової самодостатності, через участь громадян в економічному житті їхніх міст);
- субсидіарність (стосовно повноважень та ресурсів, які можуть бути реалізовані через розвиток спроможності врядування на рівні міста; визначені обов'язки та ресурси на рівні міста; прозорі фінансові трансферти та фінансове вирівнювання для підтримки слабких місцевих громад);
- непристрасність (щодо надання послуг населенню органами влади та стимулювання економічного розвитку, який може бути реалізований через партнерство з приватним сектором та громадянським суспільством, чіткі та передбачувані межі регулювання; вдосконалення обсягу місцевих доходів; чіткі завдання та цілі щодо забезпечення населення послугами, які надають органи влади);
- прозорість та підзвітність (керівників та всіх зацікавлених сторін, що може бути реалізоване через *партисипативне бюджетування* ("Participatory Budgeting", *англ.*), активне залучення громадян та зацікавлених сторін до складання бюджету; прозоре проведення тендерів та процедур; боротьба з корупцією та службовою етикою; побудову механізмів зворотного зв'язку щодо публічного управління; відкрите обговорення міських питань у ЗМІ);
- залучення громадян (визнання того, що люди є головним багатством міста і одночасно об'єктом та сут-

ністю сталого людського розвитку може бути реалізовано через культурну та громадянську солідарність, побудовану на взаємній повазі та розвитку; забезпечення повної та рівної громадянської участі; міські молодіжні парламенти, місцеві референдуми);

- безпека індивідуумів та їхнього життєвого середовища, яка може бути реалізована через консультативний процес, побудований на верховенстві права, солідарності та запобіганні масштабних помилок; обізнаність та підготовленість до природних лих та інших ризиків; управління міськими ресурсами; підтримка мультикультуралізму та толерантності до різноманітності [8, 11].

Добре місцеве врядування забезпечує межі, які вимагають здійснювати управління містами ефективно та результативно. Врядування – це процес поєднання влади та відповідальності у суспільстві. Це впливає на визначення публічної політики та рішень щодо суспільного життя. *Врядування* – ширша за уряд категорія, яка включає взаємовідносини між офіційними інституціями та інституціями громадянського суспільства та стала важливою концепцією міжнародного розвитку. Сьогодні національні уряди більшості країн декларують свою прихильність до демократії та *доброго врядування*.

Описуючи концепцію *доброго місцевого врядування* необхідно звернути увагу на сталий розвиток, що є основним завданням для імплементації *доброго місцевого врядування*.

Сталий розвиток є чітко пов'язаним з імплементацією концепції *доброго місцевого врядування*. Основний фактор, який може загрожувати сталому розвитку, – слабкі інституції, що проводять програми та заходи через непрозору систему прийняття рішень. Наслідком таких рішень є те, що пріоритети та використання ресурсів не відображають справжні потреби міських мешканців. Якщо рівень схвалення міської політики мешканцями низький, то їх мотивація буде включена у процес прийняття рішень і, відповідно, буде мінімальною. Більш того, закритий процес прийняття рішень є основою *поганого управління* ("mismanagement", *англ.*) та корупції. Істотні вигоди досягаються завдяки побудові прозорості, підзвітності та участі всіх зацікавлених сторін у процесі прийняття рішень. На цьому шляху темпи розвитку ростуть та ведуть до активної участі та партнерства з приватним сектором, сектором громадянського суспільства та з громадою. Все це веде до сталого розвитку.

Перше визначення сталого розвитку з'явилося у звіті Брантландської Комісії ("Brundtland Commission", *англ.*) 1987 рік. Концепція *сталості / сталого розвитку* була центральною у розвитку підходу дбайливого ставлення до навколишнього середовища. Надалі цю ідею на Світовій Конференції щодо навколишнього середовища в Ріо-де-Жанейро 1992 р. було розвинуто у практичному плані в концепції *Порядок денний 21* ("Agenda 21", *англ.*) та *Місцевий порядок денний 21* ("Local Agenda 21", *англ.*). Цю концепцію з того часу приймають все більше і більше міст у країнах світу. Використання ресурсів за рахунок зловживання середовищем, що раніше вважалося "ціною за розвиток", зараз вже є неприйнятним.

На цій конференції було також рекомендовано, щоб *порядок денний* та акції, необхідні для покращення навколишнього середовища світу, були адаптовані до місцевих умов. Цей *порядок денний* був названий *місцевий порядок денний 21*, де зазначено: "Кожна місцева влада має вступити у діалог з громадянами, місцевими організаціями та приватними підприємствами та прийняти *місцевий порядок денний 21*" [7, с. 37].

З метою запровадження в Україні *доброго управління та місцевого порядку денного 21* треба вирішити певні протиріччя та реформувати місцеві державні адміністрації, а саме запровадити реальні механізми для децентралізації влади та розподілу повноважень. Місцеве са-

моврядування є одним з основних компонентів взаємовідносин між громадянином, суспільством та державою.

Взаємне бажання та готовність держави, муніципальної громади, інститутів громадянського суспільства, громади та, безпосередньо, громадян до реформування системи місцевого та регіонального врядування дає підстави для розробки Національної Стратегії Підтримки (НСП), яка б поєднувала стратегічні завдання та пріоритети імплементації. Відповідно до досвіду Європейського Союзу важливі три важливі фази розвитку НСП:

- Характеристика та розуміння національної НСП;
- Аналіз ситуації в країні;
- Уточнення міжнародної стратегії-відповіді (у випадку Європейського Союзу – Європейська Комісія).

Подальшими кроками мають стати:

- розвиток національної політики щодо міст / місцевого самоврядування;
- створення офіційних інституцій та структур для розвитку спроможності цих інституцій для підтримки програм децентралізації;
- запровадження відкритих, підзвітних та "партисипативних місцевих влад", здійснення врядування через участь громадян у процесі прийняття рішень;
- підтримка національних програм, спрямованих на розвиток спроможності здійснення місцевого управління – управління на місцевому рівні;
- підтримка програм, спрямованих на поширення *Місцевого порядку денного 21*;
- запровадження та фінансування Фонду місцевого розвитку [10, с. 97].

Також необхідне прийняття, з важливими змінами, враховуючи внутрішні обставини, технологій *доброго врядування*, які вже використовуються у країнах Європейського Союзу, а саме: методу *аналізу участі* ("participatory analysis", *англ.*), що використовується Міністерством закордонних справ Королівства Нідерланди [8, с. 106].

Водночас процес реформування включає кілька особливостей та / або загроз, які потрібно взяти до уваги:

- ідеї, направлені на зміну політики, що беруть початок від людей із практичним досвідом, а не від верхівки ієрархічної державної установи;
- може бути небезпечно починати використання підходів *нового публічного управління* ("New Public Management", *англ.*) в ситуації, коли елементи "старої системи державного управління" не працюють або існує необхідна умова щодо збереження старого публічного управління для запровадження компонентів *нового публічного управління*;
- *управління якістю* ("Quality management", *англ.*) може працювати, якщо споживачі добре поінформовані. Організаціям публічного сектора дається завдання бути підзвітними громадськості відповідно до їх стандартів та якостей.

Основним завданням реформи є поєднання та розповсюдження інформації і найкращих практик на місцевому рівні, підтримання спроможності та ефективності органів місцевого врядування, збільшення владних повноважень органів місцевого самоврядування в країні.

Важливо розуміти, що процес реформування місцевих влад вимагає запровадження 7 головних принципів *доброго врядування*:

1. Політика та інтереси, втрата прихованого нейтралітету (роль інтересів та їх консенсус для політичного аналізу, імплементація, що отримує більше всесторонньої уваги);
2. Людські відносини (в соціальному контексті працівники є важливим управлінським фактором);
3. Участь, *політика, орієнтована на попит* ("Demand-Driven Policy", *англ.*) (процес спрямований на

збільшення поінформованості, людський внесок в імплементацію політики);

4. Проблеми в імплементації, проектне планування (імплементація є часто другорядним питанням розвитку);

5. Системна теорія, створення навчальних організацій (взаємодія між роботою та навчанням);

6. Інституційний розвиток місцевих влад (структура, функції, внутрішні організації та процес, кадрова політика та фінанси);

7. Фокусування на результатах та *новому публічному управлінні* (внутрішнє спрямування часто базується на орієнтації на клієнта ("Client Orientation", *анг.*) [6, с. 14].

З метою імплементації *доброго місцевого врядування* для органів місцевих влад варто сконцентрувати увагу на:

- створенні приватного сектора;
- стратегічному поєднанні інструментів;
- використанні інноваційних підходів до фінансування;
- формуванні спільного адміністративного партнерства;
- проведенні спільних програм щодо адміністрування;

• приєднанні до *місцевого порядку денного 21* [6, с. 21].

Можна рекомендувати для органів центральної влади з метою імплементації *доброго місцевого врядування* запровадити перелік заходів, які включали б:

- удосконалення законодавства у сфері місцевого самоврядування, зокрема прийняття закону, в якому було б визначено, що місцеві влади мають сприяти процесу сталого розвитку;

- навчальна робота та громадська участь;
- створення системи інформаційних служб, які мали б опікуватись питаннями удосконалення системи врядування, рад з питань навколишнього середовища та комітетів із питань *місцевого порядку денного 21*, використання індикаторів як одного з критеріїв для органів місцевих влад для отримання додаткових субсидій від центрального уряду.

Імплементація *доброго місцевого врядування* безпосередньо вимагає сприяння політиці децентралізації у країні. Прийняття рішень через делегування влади та децентралізації обов'язків завдяки участі та представництву, вимагає чіткої політичної стратегії. Це вимагає роботи в партнерстві з приватним сектором і надання повноважень НУО (неурядові організації) та органами самоорганізації населення. Таке уповноваження має бути гарантовано механізмами та стратегіями, які мають забезпечити місцеві інституції можливістю імплементації власних рішень через відповідне та ефективне управління.

Для досягнення ефективності такі зміни часто вимагають законодавчих механізмів та практики, що га-

рантує прозорість та підзвітність всіх рівнів місцевого врядування.

Таким чином, запровадження стратегії *доброго місцевого врядування* в Україні вимагає врахування зовнішніх обставин, зокрема стратегічного напрямку на розширення Європейського Союзу та потенційного майбутнього членства України в ньому. Але в той же час прийняття підходів *доброго місцевого врядування* для управління місцевими справами не є достатнім для досягнення успіху на місцевому рівні. Прийняттю законодавчих меж має передувати процес формування та розвитку організаційної спроможності органів місцевого врядування для забезпечення *доброго місцевого врядування*. Це має стати одним з етапів сталого міського розвитку та прийняття законодавчих меж, і, відповідно, першим кроком до *доброго місцевого врядування*.

Висновки. Отже, для імплементації *доброго місцевого врядування* в Україні держава зобов'язана забезпечити створення та розвиток відповідного політичного та законодавчого середовища, узгодженої системи інститутів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення ефективності служб органів державної влади, а для міст *добре місцеве врядування вимагає* сприяння розвитку демократичної, динамічної та прозорої місцевої влади.

Список використаних джерел

1. Безверхнюк Т. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні [Текст] : монографія / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова ; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: Наук.-практ. посіб. / Упоряд. А.К.Гук, О.В.Бейко, В.М.Князев / За ред. М.О.Пухтинського, В.В. Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – 400 с.
3. Толкованов В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: основні завдання, історія виникнення та досвід впровадження / В. В. Толкованов // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. – Вип. 3 (47). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 210 – 221.
4. Толкованов В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: основні завдання, історія виникнення та досвід впровадження... – С. 216.
5. Governance Programme: Strategic Framework for Ukraine. UNDP Kyiv, Ukraine. 2002.
6. Municipal Environment Policies and the Contribution of Local Agenda 21: A Review of International Experiences. Urban Planning and Environment Symposium, 5-9 April 1999.
7. Municipal Environmental Policies and the Contribution of Local Agenda 21: A Review of International Experiences; Ed Frank. IHS Urban Forum, Issue 1 summer 2002. Annual Scientific Journal.
8. Public Management: An Introduction for Public Managers in Developing Countries and Emerging Economies. Leon van den Dool. 2003. – June-August.
9. Structure and operation of local and regional democracy: Situation in 2003. Ukraine. Prepared for the Council of Europe by the Foundation for Local Self-Government of Ukraine, Office of the President of Ukraine.
10. Towards Sustainable Urban Development: A strategic approach. Consultative guidelines for Urban Development Co-operation.

Надійшла до редколегії 11.08.14

Н. Н. Дурас, асп.
ЛРИГУ НАГУ, Львов

МЕХАНИЗМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ И ПРИБЛИЖЕНИЯ ЕГО К ЕВРОПЕЙСКИМ СТАНДАРТАМ

Статья описывает концепцию хорошего местного управления с целью определения основных положений и принципов необходимых для внедрения указанной концепции в управление органами местного самоуправления Украины. Автор анализирует предпосылки, необходимые для внедрения концепции хорошего местного управления в Украине.

Ключевые слова: хорошо местное управление, управление, устойчивое развитие, управление качеством, новое публичное управление.

M. Duras, PhD student
Lviv Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration,
the Office of the President of Ukraine, Lviv

MECHANISMS FOR IMPROVING LOCAL GOVERNANCE AND BRINGING IT CLOSER TO THE EUROPEAN STANDARDS

The article describes the concept of good local governance with a view to identifying key provisions and principles necessary for implementing the concept in the management of local government in Ukraine. The author analyzes the preconditions necessary to introduce the concept of good local governance in Ukraine.

Keywords: good local governance, governance, sustainable development, quality management, new public management.