**Тема 7 Публічне врядування (*public governance*): понятійний апарат, сутність і види**

* 1. **Основні підходи до розуміння *public governance***

#### та його еволюція

Реалізація стратегічного курсу держави до демократії та впрова- дження європейських стандартів належного врядування потребує засто- сування сучасних підходів теорії та практики державного управління, в тому числі використання адаптованого до українських реалій кращого зарубіжного досвіду.

На сьогодні у західній та певною мірою і в українській науці про управління окреслилася зміна парадигми: від розгляду процесу управ- ління як "*контролю над…*" до його розуміння як "*взаємодії з…*" та "*спря- мування на…*". А перехід до нової парадигми вимагає оновлення термі- нологічного ряду, який має бути адаптований до її потреб і певною мірою – уніфікований (зрозумілий не лише в Україні). Отже, перехід до їх ши- рокого вживання неминуче змінюватиме сприйняття процесу управління суспільством та ролі в ньому держави і громадянського суспільства [39].

Визначальною групою термінів, які на думку авторів енциклопедії державного управління [39], потребують постійного узгодження, визна- чення взаємозв'язків і відмінностей є: соціальне і державне управління; державне правління і врядування; управління як адміністрування.

Соціальне управління – це *свідомий і цілеспрямований вплив* на суспільну систему загалом або на її елементи, для здійснення якого іс- нують спеціальні управлінські підсистеми, основною функцією яких є *ре- гулювання, управління, урядування*. Уся ці слова є синонімами, хоч кож- не з них має свої відтінки значень та вживається у певних контекстах – часом обґрунтовано, а інколи і ні. До останніх належить використання терміна "управління" до соціуму як цілісного, якщо йдеться про його впо- рядкування, регулювання і спонукання до розвитку в бажаному напрямі та в певних заданих параметрах (соціальне управління у його найширшо-

му значенні), а водночас вживання його для характеристики управлінсь- кої діяльності у її "вузькому" значенні: управління як адміністрування [39]. Головною (хоч і не єдиною) управлінською підсистемою, яка перет- ворює суспільство у різновид саморегулюованих систем, донедавна вважали *державу*, або ширше – *політико-адміністративну систему*, функціями яких є збереження, впорядкування, стабільне функціонування та розвиток суспільства у певному (бажаному, визначеному) напрямі. Держава у такому разі сприймається, звісно, не як політично організова- не суспільство певної країни у визначених кордонах, а як сукупність полі- тичних структур (органів влади та підпорядкованих їм органів адміністра- тивного управління), як в інших мовах (а в минулому – і в українській мові також) узагальнено називаються *урядом*, функцією якого є *урядування* [39]. В англійській мові – це *government*, іменник, яким позначається й інституція, і процес. Автори енциклопедії державного управління [39] вважають, що термін *government* має розглядатися як політичне (держа- вне) правління, що передбачає ухвалення рішень. І роблять висновок, що як наука воно є дуже наближене до політичної науки, особливо в час-

тині вивчення політико-управлінських інституцій.

Водночас із урядуванням, підкреслюється там же, у значенні "управлінської діяльності уряду" в останні два-три десятиліття на Заході інтенсивно утверджується інше, нове поняття – врядування як *governance*, яким позначається *тільки процес*, тобто стосується не стру- ктур, а практики, до того ж переважно – у горизонтальному, мережному вимірі управлінського процесу. У контексті моделей "*доброго*", "*нового*", "*належного*" *врядування* концепція врядування як *governance* акцентує на взаємовідносинах, процесах, формальних і неформальних мережах, на способах вирішення проблем, намагається знайти поліцентричні та мінімально ієрархізовані форми ефективного, але водночас – гнучкого регулювання суспільних процесів із залученням приватного та громадсь- кого секторів суспільства. Певною мірою така модель врядування, як стверджують автори енциклопедії державного управління [39], є викли- ком політичній владі як єдиному центру прийняття рішень, стверджуючи можливість (особливо в глобальному вимірі) "урядування без уряду".

Нове значення терміна "врядування", зазначається у [39], хоч і з'явилося в широкому вжитку недавно, має глибокі історичні коріння (зок- рема його вживали у Франції ще у ХІІІ ст.). В українській мові це слово

також не нове, але дещо призабуте, оскільки в радянський період було витіснене словом "правління", аналогом російського "правление". Украї- нською мовою "урядувати" – це значить упорядковувати, організовувати й досягати окреслених цілей. Уряд, урядування, урядовець, урядник – поняття дуже важливі для українського суспільного життя та свідомості. Однак сьогодні його доводиться запозичувати з англійської мови. Причи- нами цього, зокрема, є: тривала відсутність державності і послуговуван- ня політико-управлінським лексиконом тих країн, у столицях яких зосе- реджувалася влада над Україною; спадщина комуністичного минулого з її злиттям партії і держави, політичного управління з адміністративним.

Отже, нині постає питання розуміння терміна *public governance* ви- користовуючи словосполучення "публічне врядування", яке акцентує на залучення до управлінської діяльності більшої кількості суб'єктів, її вихо- ді за межі уряду. У ході цього в енциклопедії державного управління [39] підкреслюється, що початкова літера "у" та "в" на початку слова "вряду- вання" за правилами української фонетики чергується винятково заради милозвучності і ніякого смислового навантаження не несе (тобто, вряду- вання тотожне урядуванню).

Автори енциклопедії державного управління [39] підкреслюють, що належить також звернути увагу на потребу більш чіткого розмежування понять "урядування" та "адміністрування" або, що майже те є саме, полі- тичного та адміністративного управління. Якщо управління як адмініст- рування є функцією адміністративно-управлінського апарату (який є складовою частиною уряду, а разом вони утворюють те, що часто нази- вають публічною адміністрацією), то врядування залишається справою усіх гілок влади, кожна з яких має свої повноваження і несе свою частку відповідальності за наведення ладу в суспільстві, його впорядкування, оптимальне функціонування і розвиток у бажаному напрямі. Згідно з но- вими підходами, публічне врядування є також справою інших суспільних суб'єктів: бізнесу, громадянського суспільства. Урядування здійснюється на різних рівнях суспільної системи шляхом визначення напряму розвит- ку, прийняття і впровадження загальнозначущих для певного рівня рі- шень, які на загальнонаціональному рівні завжди мають спрямування.

Починаючи з 90-х рр. ХХ ст. з'явилася безліч трактувань змісту по- няття *governance*, на прикладі яких можна простежити його еволюцію.

Найбільш часто його ототожнюють з іншим близьким за змістом по- няттям – *government* (уряд).

До речі, як підкреслюється у роботі [170], Concise Oxford dictionary визначає *government* як "форму організації держави" або "сукупність ке- рівних органів у державі … адміністрація або міністерство". *Government* трактується як "акт, спосіб або факт управління". В останньому значенні воно практично ідентичне поняттю *governance* ("акт, спосіб, факт або функція управління, влада, контроль").

В європейській політичній традиції склався стійкий консенсус відно- сно того, що саме уряд має нести основну відповідальність за вирішення суспільних проблем. Можливості власне суспільства до розрахунку не приймалися.

Наприкінці ХХ ст. ця точка зору здавалась остаточно застарілою. Укорінення демократії та становлення самодостатнього громадянського суспільства в країнах Заходу перетворили уряд з монопольного суб'єкта суспільного розвитку в одного із "гравців" або акторів на соціальному по- лі. У понятті *governance* фіксується, яким чином уряд взаємодіє з гро- мадськими організаціями і представниками бізнесу.

Учасники Всесвітньої конференції з якісного управління, яка відбу- лася в 1999 р. у Манілі (Філіппіни), відкинули традиційне уявлення про *governance* як сферу виняткової компетенції уряду. *Governance* розгля- далося на конференції як елемент, складова і держави (державного управлінського апарату), і громадянського суспільства, і приватного сек- тору [170].

Аналізуючи різні трактування поняття *governance* у роботі [170] ро- блять висновок, що деякі дослідники пропонують розглядати *governance* в контексті механізму прийняття рішень: *governance* є мистецтвом керу- вання (*the art of steering*) суспільними інститутами. Інші звертають увагу на відсутність у даному визначенні вказівок на наявність вертикальних організаційних зв'язків і відносин контролю.

У більш широкому сенсі поняття *governance* містить у собі взаємо- дію між структурами, процесами і традиціями, що визначають, яким саме способом здійснюється влада, як приймаються рішення і в який спосіб громадяни або їхні представними висловлюють свої інтереси.

Заступник Генерального секретаря ООН Луїза Фрешет пропонує таке визначення: "Governance є процесом, у рамках якого … суспільні ін-

ститути, бізнес-організації та групи громадян формулюють свої інтереси, здійснюють свої права та обов'язки і розв'язують протиріччя" (промова на Всесвітній конференції з якісного управління в Манілі, 31 травня 1999 ро- ку) [170].

Саме концепція governance поєднала цінності та інтереси грома- дян, діяльність законодавчих, виконавчих і юридичних установ у такий спосіб, який припускає взаємодію між ними, що, у свою чергу, може мати значні наслідки для державної політики.

Концепція *governance* розглядається і як свого роду методологія, що визначає засади переходу колишніх соціалістичних країн до демократії.

У цьому зв'язку Г. Хайден трактує *governance* як "усвідомлене управління існуючими державними структурами з погляду посилення ле- гітимності суспільної сфери" [170].

*Governance* є продуктом людської діяльносі (*human agency*), що до- помагає встановити взаємодію між державою і суспільством. *Governance* ***"***впливає на інституціональні рамки, в межах яких взаємодіють громадя- ни й (державні) діячі та здійснюється політика" [170].

Програма розвитку ООН (*The United Nations Development Programme*, UNDP) визначає *governance* як "здійснення економічної, по- літичної та адміністративної влади (*authorit*y) з метою управління (*manage*) життям країни на всіх рівнях". *Governance* містить у собі меха- нізми, процеси та інститути, за допомогою яких громадяни та їхні групи висловлюють власні інтереси, здійснюють свої законні права, виконують обов'язки й улагоджують конфлікти [170].

Своє "робоче" визначення поняття *Governance* запропонували ана- літики Світового банку.

У широкому сенсі – це сукупність традицій та інститутів, за допомо- гою яких здійснюється влада. Сюди відносяться:

* + 1. процеси, в ході яких уряди обираються, контролюються і зміща- ються;
    2. здатність уряду ефективно формулювати й реалізовувати здо- рову (sound) політику;
    3. повага громадян і держави до установ, які спрямовують (*govern*) економічні та соціальні взаємодії між ними [170].

*Governance* є системою інститутів, за допомогою яких здійснюється влада (*authority*) в країні, реалізується публічна політика і надаються сус- пільні послуги.

Таким чином, як зауважують у роботі [170] вітчизняні дослідники Корженко В. В., Нікітін В. В., адекватного й загальноприйнятого перекла- ду терміна *governance* українською (як, утім, і більшістю інших мов) поки не існує.

З огляду на необхідність розмежування змісту понять *governance, government i management* Корженко В. В., Нікітін В. В. у роботі [170] на- дають таку їх інтерпретацію.

*Management* ***–*** процес управління взагалі.

*Government* – це, по-перше, побудована на принципах ієрархічної субординації система органів виконавчої влади, а по-друге, діяльність даних органів.

*Governance,* на відміну від менеджменту, розглядає державне управління як *процес* взаємодії великих організованих груп людей з при- воду вироблення і реалізації управлінських рішень, тобто як політичний, а не технологічний процес.

Від *government governance* відрізняє [170]:

по-перше, обов'язкова участь у процесі державного управління представників громадянського суспільства і бізнесу;

по-друге, орієнтація не на результат управлінської діяльності, а на формування демократичного механізму вироблення і реалізацію рішень на підставі суспільного консенсусу в принципових питаннях.

Слід додати, у роботі [170] зауважується, що як аксіома приймається теза про те, що демократичний, прозорий для громадськості процес реалі- зації політики не може призвести до масштабних негативних наслідків.

У табл. 10.1 наведено рівень застосування та вид діяльності основ- них управлінських концепцій, а в табл. 10.2 – функції та сфери застосу- вання концепції *governance*.

Таблиця 10.1

##### Концепція *governance* відносно інших концепцій та моделей управлінської діяльності [170]

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Рівень | Види діяльності | Концепції |
| Мета | Політична діяльність *(politics)* | *Governance* |
| Макро- | Політична дія *(policy)* | Вироблення політики *(policy-Making)* |
| Мезо- | Програма *(program)* | Державне управління *(public administration)* |
| Мікро- | Проект *(project)* | Управління *(management)* |

Таблиця 10.2

**Основні функції та сфери застосування концепції *governance*** [170]

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Основні функції | Сфери інституціалізації | Цілі та правила |
| Соціалізуюча | Цивільне суспільство | Ознайомити громадян із суттю суспі-  льних проблем |
| Об'єднуюча | Політичне суспільство | Забезпечити включення суспільних проблем до порядку денного політич-  них інститутів |
| Виконавча | Уряд | Домогтися участі урядових закладів у вирішенні суспільних проблем |
| Управлінська | Державні службовці | Визначити форму участі державних службовців у здійсненні ухвалених рі-  шень |
| Регуляторна | Економічне суспільство | Визначити, яким чином держава й ри-  нок взаємодіють у забезпечення роз- витку |
| Правозастосовна | Судова система | Визначити форми й методи розв'язан- ня спорів і конфліктів |

Еволюційно в теорії управління, як зазначено в енциклопедії дер- жавного управління [39], змінилися три парадигми. Наприкінці ХІХ ст. і до 40-х – 50-х рр. ХХ ст. панувала концепція "*раціональної бюрократії*"; у 60 – 70-х рр. ХХ ст. їй на зміну сформувалася концептуальна модель "*нового публічного менеджменту*", а з 80 – 90-х рр. ХХ ст. інтенсивно впрова- джуються підходи *публічного врядування* ("*public governance*") та його рі- зновиду "*доброго/належного врядування*" ("*good governance*").

Отже, кожному етапу розвитку суспільства відповідають відповідні концепції управління суспільством зі своїми принципами, моделями, ме- тодами, формами та технологіями.

#### Предметна сфера публічного врядування

Предметна сфера публічного врядування, вважаючи на те, що сло- восполучення "публічне врядування" є новим терміном у вітчизняній на- уці, ще остаточно не визначена.

Сьогодні можна знайти визначення предметної сфери адміністра- тивної діяльності органів публічної влади. Так, Г. Атаманчук виділяє три складові суспільної реальності, в межах яких до предметної сфери від- носить:

відносини між державою, суспільством та громадянами, на підставі і завдяки чому формуються управлінські впливи (управління суспільст-

вом з боку державного апарату), у цьому процесі першорядне значення набувають правові механізми об'єктивізації і об'єктивізації державного управління;

відносини у межах держави, між її інституціями з приводу розподілу предмету справ і державної влади, необхідної для здійснення управлін- ня. Провідним питанням цих відносин виступає визначення правового статусу державних органів;

вольові відносини між людьми, які залучені до державноуправлін- ських процесів, причому як із причин своєї професійної діяльності, так і звернення до державних органів задля вирішення власних проблем [16].

Якщо вважати, що предметна сфера публічного врядування відпо- відає предметній сфері публічного управління, то можна скористатися підходом, який наведений у роботі [10], відповідно до якого предметна сфера цього виду діяльності формується із сукупності політико-правових і соціальних явищ та процесів, що характеризують сферу взаємодії дер- жави і суспільства як суб'єкта та об'єкта управління і самоврядування.

Отже, предметна сфера публічного врядування може бути окрес- лена такими основними поняттями, як: держава, політика, публічне вря- дування, влада.

Предметна область теорії публічного управління формується із су- купності політико-правових і соціальних явищ та процесів, що характери- зують сферу взаємодії держави і суспільства як суб'єкта й об'єкта управ- ління та самоврядування.

#### Методологічна основа науки "Публічне врядування"

**Методологія** (гр. *methodos* – спосіб, метод і *logos* – наука, знання) – вчення про правила мислення під час створення теорії науки, вчення про науковий метод пізнання й перетворення світу; його філософська, теоре- тична основа, сукупність методів дослідження, що застосовуються в будь-якій науці відповідно до специфіки об'єкта її пізнання [193].

Отже, методологією науки "Публічне врядування", яка в Україні тільки формується, можна вважати принципи її пробудови, методи, фор- ми організації та способи наукового пізнання.

Публічне врядування як об'єкт наукового пізнання слід розглядати як багатопланове утворення. Теорія, що його вивчає як *предмет*, має виділити проблеми сутності і специфіки публічного врядування, його за-

кони, принципи, форми і методи, а також особливості суб'єкта й об'єкта публічного врядування.

Отже, враховуючи масштабність і складність проблем публічного врядування, особливого значення набувають наукові підходи і методи їх вирішення.

Як багатопланове утворення, наука "Публічне врядування" в якос- тіметодологічної основи використовує теоретичні досягнення таких наук, як: теорія держави і права, державне управління, теорія адміністративно- го права, політологія, соціологія, соціологія управління, організаційно- управлінські науки, науковий менеджмент, конфліктологія, публічне управління, публічне адміністрування тощо.

* 1. **Понятійний апарат *public governance***

#### (публічного врядування)

Поняття є відображенням найбільш суттєвих і властивих предмету чи явищу ознак і його зміст – це сукупність об'єднаних ознак і властивос- тей. Розкриття змісту поняття називається визначенням. У процесі роз- витку наукових знань визначення можуть уточнюватись, доповнюватись у змісті новими ознаками. Визначенням, як правило, завершується про- цес дослідження. Найбільш узагальнені й фундаментальні поняття нази- ваються категоріями [192].

Ураховуючи, що вітчизняна наука публічного врядування робить перші кроки, то її понятійний апарат тільки формується. Певна частина понять упроваджується з практики зарубіжної науки public governance. В той же час, як було показано, вона використовує теоретичні досягнення поріднених з нею наук, і більш за все науки "Публічне управління", а тому її понятійний апарат формується зі споріднених понять.

У 2011 р. вийшла друком "Енциклопедія державного управління" [39], у восьмому томі якої надані основні поняття публічного врядування, а найпоширений понятійний апарат публічного управління наданий у ро- боті [10], тому у цьому пункті використані поняття з цих джерел, які є ос- новою понятійного апарату вітчизняної науки "Публічне врядування".

*Врядування* – це термін, що використовується у теорії державного управління для позначення кількох близьких за змістом, але не ідентич- них понять. *Врядування* тлумачиться як вироблення і реалізація публіч- ної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місце-

вого самоврядування, які створюють сприятливі політико-правові і фі- нансові передумови, з приватним сектором, що генерує робочі місця і забезпечує доходи, та громадянським суспільством, яке мобілізує внут- рішні ресурси задля досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку. Інше значення – *врядування* постає як самостійне вирішення (вряджан- ня) народом, окремими спільнотами (територіальними, етнонаціональ- ними) питань своєї життєдіяльності відповідно до їх суверенної волі. *Врядування* може розглядатися як "правління" і як "спрямування". Вико- ристовується в понятті "Електронне врядування" (Е-уряд), що означає спосіб організації публічної влади за допомогою систем локальних інфо- рмаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі [39, с. 81].

Врядування – це суспільний інститут.

*Суспільний інститут* – форма закріплення і спосіб здійснення спеціалізованої діяльності, яка забезпечує стабільне функціонування су- спільних відносин [10].

*Соціальні відносини* – відносини між людьми, які виникають у пев- них історичних умовах, у певному місті і часі. Це відносини відповідаль- ної взаємозалежності між людьми [10].

Природа публічного врядування розкривається в основному через специфічні форми і методи реалізації представницької влади, які входять як складові до його механізму. Причому слід зазначити, що способи реа- лізації суб'єктами публічного врядування їхніх повноважень отримують найчастіше адміністративно-правову форму.

*Механізм врядування* – складна політико-управлінська категорія. Якщо скористатися визначенням, яке надають науковці механізму публі- чного (державного) управління [10], базуючись на системному підході до складових механізму публічного врядування також можна віднести: *цілі, рішення, впливи, дії та результати*.

Отже, *механізм публічного врядування* – *система, яка забезпечує практичну реалізацію публічного врядування та досягнення зазначених цілей, яка має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт урядування (наприклад, громадянське суспільство або влада) з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням.*

*Громадянське суспільство* – це сукупність інституцій, члени яких, головним чином беруть участь у складній системі недержавної діяль- ності [200].

*Об'єднання громадян* (ОГ) – найбільш загальний термін, що стосу- ється громадських організацій, професійних спілок, політичних партій (ст. 36 Конституції України) [200].

*Громадські організації* (ГО) – об'єднання громадян, створені для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів (ст. 3 Закону України "Про об'єднання громадян") [200].

*Благодійні організації* (БО) – недержавні організації, що здійснюють благодійну діяльність відповідно до Закону України "Про благодійництво та благодійні організації" (ст. 1) [200].

*Неприбуткові організації* (НПО) – опосередковано визначаються в Законі України "Про оподаткування прибутку підприємств" (ст. 7.11) [200].

*Непідприємницькі товариства* (НТ) – товариства, що не мають на меті одержанні прибутку для наступного розділу між учасниками (ст. 85 Цивільного Кодексу України) [200].

Впливи, що спостерігаються у системі публічного врядування, спо- ріднені методам управління, серед яких найчастіше виділяють адмініст- ративні (організаційно-розпорядчі), економічні, соціально-психологічні.

Так, адміністративні методи публічного врядування слід розглядати як способи і засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти. Вони мають низку притаманних ознак: існує мо- жливість визначити, як саме той чи інший суб'єкт здійснює свою повсяк- денну діяльність; виражають зміст управлінського впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт; репрезентують керівну роль держа- ви; використовуються як засіб реалізації функцій і повноважень; мають свою форму, своє зовнішнє вираження [30].

Слід підкреслити, що методи публічного врядування, особливо ад- міністративні та економічні, повинні містити у собі веління законодавчої влади. Єдине джерело закладеної в них юридичної сили – норми законів; воно має рівнозначно розповсюджуватися на всіх учасників суспільних відносин, у тому числі й на органи виконавчої влади, місцевого самовря- дування та громадянське суспільство.

Функції публічного врядування можна визначити за аналогією фун- кцій управління, тобто дій, що здійснюються для забезпечення цілеспря- мованого впливу суб'єкта управління на об'єкт. Отже, функції публічного врядування можна класифікувати також за аналогією на дві групи: зага- льні та конкретні. Загальні функції відображають сутність процесу публі- чного врядування, а конкретні функції – його зміст залежно від об'єкта.

Крім того, слід розрізняти функції публічного врядування від функ- цій публічного органу (наприклад, органу державної виконавчої влади, органу місцевого самоврядування тощо).

#### Сутність публічного врядування. Види публічного врядування

Поняття "врядування", як зазначено у роботі [39], вводиться у нау- кову лексику вітчизняними дослідниками державного управління в Украї- ні починаючи з ІІ пол. 90-х рр. ХХ ст. як відображення необхідності вне- сення сутнісних змін у систему управління суспільним розвитком за умов розгортання в країні демократичних і самоорганізаційних процесів.

Наразі в науці державного управління визначено кілька підходів до визначення змісту поняття "врядування". *Перший* (З. Балабаєва) – "вря- дування" постає як вироблення і реалізація публічної політики на заса- дах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору і громадянського суспільства і є важливим кроком на шляху демократизації системи публічного управління. Охоплює, з одного боку, практику публічного адміністрування на всіх рівнях, з іншого – ін- ститути, механізми, процеси, через які організовані групи громадян ви- ражають і узгоджують свої інтереси, регулюють суперечності, реалізують законні права і виконують громадянські обов'язки. Таке тлумачення "вря- дування" близьке за значенням до англійського поняття *governance* і не є ідентичним поняттю "урядування", зміст якого охоплює виконавчо-розпо- рядчу діяльність органів державної влади (англ. *government*) [39, с. 81–82].

*Друге* значення "врядування" (П. Надолішний) повністю включає зміст поняття "врядування – *governance*", але постає як самостійне вирі- шення народом, окремими спільнотами (територіальними – місцеве са- моврядування; етнонаціональними – територіальна й екстериторіальна культурна автономія тощо) питань своєї життєдіяльності відповідно до їх суверенної волі і національної традиції [39, с. 82].

У 2001 р. Європейська Комісія прийняла Білу книгу "Врядування в Європі", у якій викладені основні принципи переходу до нової парадигми управління єдиною Європою на принципах *governance*. Поняття *governance* визначається як "правила, процеси і поводження, що впливають на засо- би взаємодії країн на європейському рівні, особливо такі, як відкритість, участь, підзвітність, ефективність і погодженість" [39, с. 82].

Отже, *сутність публічного врядування* можна визначити як систе- му правил, процесів і поводження, що впливають на засоби партнерської взаємодії народу, державної влади, місцевого самоврядування, приват- ного сектору і громадянського суспільства, особливо такі, як відкритість, участь, підзвітність, ефективність і погодженість.

Види публічного врядування можна виявити за аналогією з публіч- ним управлінням. Отже, якщо скористатися класифікацією, що подана в роботі [10] щодо публічного управління, то публічне врядування можна поділити на види:

1. Урядування суспільством у цілому.
2. Урядування у сфері економіки (забезпечення матеріальних і ду- ховних потреб усіх членів суспільства).
3. Урядування у сфері соціальних відносин (соціальна сфера жит- тя суспільства включає в себе працю, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру, національні та релігійні взаємовідносини, соціальне та пенсій- не забезпечення);
4. Урядування у адміністративно-політичній сфері (внутрішня і зов- нішня політика, тобто мистецтво, діяльність із визначення шляхів розвит- ку суспільства і держави, захист інтересів усього суспільства та його окремих прошарків, встановлення правил суспільного життя).
5. Урядування у галузі культури та ідеології (до неї відносять кон- ституційні норми про свободу слова, друку, інформації, наукової, творчої та викладацької діяльності, захист пам'яток історії та культури).
6. Урядування у сфері особистого життя людини (регулювання осо- бистого життя суспільством мінімальне і можливе лише в тих межах, ко- ли воно отримує суспільне значення (виховання дітей, моральних норм).

#### Сучасні концепції та стандарти публічного врядування

##### Сучасні концепції публічного врядування

Кардинальні зміни у зовнішньому глобалізованому світі кінця ХХ –по- чатку ХХІ ст., трансформація сутності і ролі держави у суспільстві, розви- ток інформаційних технологій, незадоволення громадян досить жорсткими бюрократичними формами державного управління сприяли переосмис- ленню основних принципів публічного управління у США та європейських країнах [4], що привело до появи сучасних концепцій публічного вряду- вання.

Однією з таких концепцій є запропоноване одним із видатних авто- ритетів Р. Роудз так зване "*нове урядування*" (*public governance, new governance*) – модель, що утверджується в управлінні суспільним проце- сами в епоху глобалізації і зміни функцій національної держави. Підви- дом останнього є також "*добре урядування*" як концепт, що закладає но- рмативний стандарт урядування під час його застосування до країн, у яких відбувається процес модернізації суспільних і управлінських систем [167].

Під час упровадження нової моделі публічного врядування слід ураховувати її переваги та ризики. Головним, що з'являється нового з переходом до публічного врядування, є зміна ролі держави (або уряду в широкому розумінні) у процесах управління суспільством. Упродовж усього ХХ ст., як підкреслено в роботі [167], держава розросталась і бю- рократизувалась, а тепер настав час повернення цих процесів у зворот- ному напрямі. Змінюється спосіб урядової діяльності: замість "правити" вона "скеровує", зменшується обсяг її функцій; тож говорять про виник- нення "порожнистої держави", яка є своєрідною оболонкою і управлінсь- ким органом для інших суспільних агентів управління. Межі між трьома секторами – публічним (урядовим, політичним), приватним та громадсь- ким – розмиваються, а форми взаємодії, втручання і контролю примно- жуються. Ефективність управління у ході цього не знижується, а зростає завдяки тому, що ним займаються зацікавлені суб'єкти. Отже, посилаю- чись на висловлювання Р. Роудз: "Урядування є результатом інтеракти- вних соціополітичних форм управління" та думки інших дослідників, у роботі [167] стверджується, що такий напрям розвитку держави та її фун- кції підтверджуються досвідом Великобританії, країн Європейського Со- юзу, Австралії.

Другою особливістю нового урядування, як зауважується в роботі

[167] з посиланням на Р. Роудз, є те, що змінюється стиль управлінської діяльності: заміст розпоряджень згори вниз іде координація по горизон- талі, за мережним принципом. Мережі чинять опір централізованому ке- рівництву і витісняють конкуренцію, яка розвивалась в епоху домінуван- ня моделі "нового публічного менеджменту", яка була першим кроком до нового врядування, а нині залишається близьким до нього різновидом управлінської діяльності. "НПМ має стосунок до обговорення урядуван- ня, тому що (з одного боку) управління – центральне питання в аналізі нового публічного менеджменту, а (з іншого боку) управління – це сино- нім урядування" – переклад А. Колодій [167].

Новий публічний менеджмент, на що вказується у роботі [167], нині відступає перед новим публічним урядуванням, яке менш комерціоналі- зоване, але, на думку деяких дослідників, так само деідеологізоване. Йо- го метою є *керованість, ефективність та результативність*, яких до- сягають завдяки залученню наявних суспільних суб'єктів, не маючи на меті їх заміни. У деяких країнах Африки серед суб'єктів урядування зга- дують лендлордів, а в Україні, слід погодитися з А. Колодієм [167], – це олігархи (доки в їхніх руках зосереджена значна частина бізнесу).

Отже, виникає третя особливість концепції нового (публічного) вря- дування: всупереч стереотипним уявленням, воно не вказує на процес демократизації управлінського процесу і не є синонімом демократичного урядування. *Демократичне урядування* – це його частковий випадок [167].

Деякі автори зазначають, що й у розвинених країнах виникають пе- вні суперечності, пов'язані з переходом на модель нового врядування, зокрема існує її неузгодженість зі звичними механізмами демократичного контролю за прийняттям і виконанням рішень. Дж. Стокер, на якого поси- лається А. Колодій у роботі [167], вказує й на інші проблемні аспекти нового врядування, а саме: слабкість нормативної основи; загострення питання підзвітності ("поява неочікуваних результатів і неадекватність механізмів підзвітності"); збільшення можливостей для уникнення звинувачень, по- шуку "цапів-відбувайлів"; зниження взаємної відповідальності публічного і непублічного секторів; владна залежність організацій, втягнутих у коле- ктивні дії. І далі підкреслюється, що хоч урядування становить позитивну спробу відповісти на соціальні й економічні виклики інноваційним спосо- бом, його не можна вважати панацеєю.

Концепція *належного врядування* (англ. *good governance)* базується на принципах (загальних основоположних началах), що визначають по- рядок формування і діяльність органів влади на місцевому та регіональ- ному рівнях, їх місце і роль у забезпеченні реалізації гарантій права гро- маян на отримання якісних, ефективних управлінських послуг [4].

Принципи належного врядування, як зазначено в Енциклопедії державного управління [39], розроблені на основі положень Європейсь- кої хартії місцевого самоврядування, Європейської Стратегії щодо інно- вацій та доброго врядування на місцевому рівні, загальноприйнятих мо- рально-етичних норм із урахуванням сформованих особливостей органі- зації та функціонування органів влади на місцевому та регіональних рівнях.

Принципи належного врядування, які названі у Білій Книзі з євро- пейського врядування [13] включають такі елементи: участь громадян (*participatory*), орієнтацію на консенсус (*consensus oriented*), прозорість (*transparency*), підзвітність (*accountability*), дотримання закону (*rule of low*), ефективність та результативність (*effectiveness and efficiency*), від- повідальність (*responsiveness*), справедливість (*equity and inclusiveness*).

Окреслені принципи лягли в основу адміністративних реформ бі- льшості європейських країн та стали реальними принципами функціону- вання органів публічної влади.

Трансформація методологічних установок безпосередньо публічно- го управління сприяла переходу від концепції "нового державного мене- джменту" до концепції політичних мереж та інтеграції цих двох концепцій в концепцію *governance*. Схематично цей процес Надолішній П. І. у робо- ті [182] відображає так.

*Новий державний менеджмент (new public management*) – як спро- ба включити в публічне управління елементи управління бізнесом. Окремі елементи (передусім орієнтацію на ефективність) були сприйняті, але не було сприйнято вузьку ринкову спрямованість змін.

*Теорія політичних (соціальних) мереж* відновлює у нових умовах взаємозв'язок громадянського суспільства, бізнесу і публічного управлін- ня, підкреслюючи, що ефективність і справедливість останнього визна- чається новими мережними відносинами, співробітництвом і взаємною відповідальністю.

*Концепція "Governance"* (*good governance* – належне управління, *responsive governance* – чутливе управління) спрямована саме на обґру- нтування зв'язку публічного управління з вибором і здійсненням політики, описом способів і методів такого співробітництва. *Governance* наголошує на політичних аспектах самого процесу адміністрування, на інститутах і механізмах, через які органи влади взаємодіють з громадянським суспі- льством і через які організовані групи громадян, окремі громадяни вира- жають і узгоджують свої інтереси, реалізують законні права.

Важливе місце у цьому процесі посідає *нова інституційна концеп- ція.* Вона акцентує увагу на дотриманні норми як результату індивідуа- льного раціонального вибору, що розглядається в якості ключової пере- думови взаємного узгодження інтересів і намірів суб'єктів суспільного процесу, а отже, – як передумова ефективної координації соціальних

взаємодій. Фактично, йдеться про визначення і обґрунтування *підстави*, яка може бути покладена в основу вироблення і прийняття спільного рі- шення щодо розв'язання проблеми, де пересікаються інтереси кількох суб'єктів (органів публічної влади різних рівнів, органи влади і бізнесових та громадських структур) [182].

Близько за змістом до концепції "Governance" *є концепція демок- ратичного врядування*, що в кінці 90-х років минулого століття, і особли- во впродовж наступного десятиріччя, розробляється вітчизняною наукою державного управління.

Це система наукових поглядів на управління суспільним розвитком, що відображає парадигмальні зміни в теорії і практиці державного управ- ління, зокрема:

переорієнтацію державно-управлінської системи на людину як вищу

ціль;

розуміння держави як основного політичного інституту суспільства,

сформованого суспільством і підконтрольного йому;

тлумачення управління суспільним розвитком як процесу самоорга- нізації.

Її відмінність від концепції *Governance* полягає передусім у тому, що "врядування" в українській політичній і науковій традиції означає са- мостійне вирішення народом, окремими його частинами питань своєї життєдіяльності відповідно до його суверенної волі [182].

Ці дві концепції, що ґрунтуються на інституційній теорії держави і виходять із органічного взаємозв'язку політики та державного управлін- ня, визначили сукупність базових принципів, які характеризують сучасну модель *демократичного й ефективного* публічного управління, а саме: верховенство права; участь громадян; партнерство; прозорість; чутли- вість; орієнтація на згоду; справедливість; ефективність; підзвітність; від- повідальність [182].

На заході 90-ті роки минулого століття проходили під знаком "кризи національної держави", в результаті з'явилася концепція "державної ав- тономії" як здатності держави протистояти зовнішньому тиску, зокрема інтересам приватних корпорацій, що мають як національний, так і міжна- родний статус. Не менш важливе значення, як підкреслюється у роботі [182], має і *концепція сталого розвитку (conception of sustainable development).*

##### Сучасні стандарти public governance

Їх часто ототожнюють з європейськими стандартами публічного управління, хоча зміст останнього, як підкреслюється у роботі [229], дис- кутується у вітчизняній науковій літературі.

Стандарт (від англ. *standard* – норма, зразок) – це "створений на основі консенсусу та ухвалений визнаним органом нормативний доку- мент, що встановлює для загального і багаторазового користування пра- вила, настановні вказівки або характеристики різних видів діяльності чи її результатів і який є спрямованим на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері та доступним широкому колу користува- чів" [67].

Поряд із цим застосовується поняття "нормативний документ" – "документ, що встановлює правила, загальні принципи чи характеристи- ки різного виду діяльності або її результатів" [67].

Наведені погляди, як підкреслюють в роботі [229] Ю. Шаров, І. Чи- каренко, відображають, скоріше формалізований підхід до розуміння стандарту, за яким він розглядається в широкому сенсі як зразок, еталон, модель, що приймається за базову для зіставлення з нею інших подібних об'єктів.

Із цим збігається досить поширена думка, що європейські стандар- ти управління є своєрідним пакетом документів, який стандартизує за допомогою конкретних форм, показників, критеріїв та шаблонів основні види діяльності організації з виробництва певного роду продукту/послуги шляхом деталізації, опису, уніфікації або паспортизації процесів, що ре- алізуються з метою отримання очікуваного результату.

Деякі з авторів, як зауважується в роботі [229], вважають, що по- няття європейського стандарту управління стосується, насамперед, ад- міністративного простору, тобто – це дотримання основних нормативно- правових документів, які встановлюють соціально-політичний образ держави, фіксують вихідні принципи її функціонування й розвитку. Інші вважають, що європейські стандарти публічного управління – це сукуп- ність норм, принципів і правил організації діяльності державних та бізне- сових структур. Існує дещо інша позиція, коли дослідники окремо виді- ляють європейські принципи управління та визначають їх, у свою чергу, за сукупністю стандартів.

На думку Ю. Шарова, І. Чикаренко [229], стандартизація у публіч- ному управлінні адекватна за ступенем доцільної формалізації рівню принципів як рекомендованих правил діяльності й основних вимог до неї

з огляду на певне бачення системи суспільного устрою й сучасну пара- дигму публічного управління.

*Європейські стандарти публічного управління* – це комплекс принци- пів і норм формування і упровадження політик, вимог до системи управління, які в сукупності створюють засади добровільного й повторного їх застосуван- ня в діяльності з метою наближення до певної еталонної моделі побудови й реалізації сучасної публічної влади, орієнтованої на людину [229].

*Приклади Європейських стандартів публічного управління*

Якщо спроектувати згадані принципи на тривимірний простір "*уря- дування* – *адміністрування* – *менеджмент*", то буде отримано певне по- зиціонування принципів, кожна група яких підтримує зміст діяльності за осями зазначеного простору (рис. 10.1).

адміністрування

урядування менеджмент

Рис. 10.1. **Тривимірний простір**

**"*урядування* – *адміністрування* – *менеджмент*"** [229]

На вісь "*урядування*" проектуються, переважно принципи: демокра- тичного врядування; громадської участі; належного врядування та адмі- ністрування; лояльності та поваги до територіальної цілісності; свободи дій; правових гарантій та захисту; належного ресурсного забезпечення; міжрегіонального та міжнародного співробітництва.

Узагальнення цієї групи принципів дозволило Ю. Шарову та І. Чика- ренко в роботі [229] стверджувати, що ці принципи презентують ідеологічно- демократичну основу публічного управління на регіонально-місцевому рівні.

На вісь "*адміністрування*" проектуються, переважно, принципи суб- сидіарності; концептуального визначення регіональної влади; взаємовід- носин регіональних влад з органами місцевого самоврядування; сплетін- ня; конституційного та законодавчого закріплення; відповідальності за

діяльність в інтересах населення регіону; інституційної організації та ор- ганізаційної незалежності; належного контролю та нагляду.

Узагальнення цієї групи принципів дозволило Ю. Шарову та І. Чика- ренко в роботі [229] стверджувати, що ці принципи відображають інсти- туційну основу сучасного публічного управління на регіонально- місцевому рівнях.

Що стосується осі "*менеджмент*", то, як стверджується в роботі [229], майже не сформовані принципи, що в сукупності надавали б методологіч- но-діяльнісну основу формування й реалізації політик, стратегій, про- грам, проектів досягнення людиноорієнтованих цілей у демократичній оболонці європейського врядування.

У цьому разі, на думку Ю. Шарова та І. Чикаренко в роботі [229], до- цільно врахувати, що менеджмент у застосуванні до сфери публічного управління не тільки охоплює процес "виконавського" адміністрування, а передбачає, насамперед, чітке уявлення кінцевого соціально визначено- го результату, максимально ефективну організацію дій для досягнення цілей і, головне, реальну відповідальність за результат.

Наприклад, для муніципального менеджменту в роботі [229] визна- чено такі принципи:

*Принцип гармонізованого керованого розвитку*: передбачає роз- виток територіальних громад на засадах програмно-цільового підходу з урахуванням маркетингового та економічно обґрунтованого потенціалу й конкретних переваг території, базується на ідеології сталого розвитку, що забезпечує синергію економічної, соціальної та екологічної складо- вих, і спрямовує на гармонізацію зі стратегічними орієнтирами розвитку регіону і суміжних територій.

*Принцип забезпечення високої якості публічних послуг і захисту прав споживачів*: передбачає побудову системи надання послуг на заса- дах використання визнаних у Європі моделей якості і сімейства стандар- тів ISO-9000, створення на рівні муніципальних органів влади наближе- ної до клієнта системи захисту прав споживачів.

*Принцип регулярного зворотного зв'язку з громадою з приводу оцінювання якості діяльності влади з позицій громадянина-споживача послуг* передбачає формування системи індикаторів стану громади в ключових сферах діяльності влади, регулярне проведення бенчмаркінгу з громадами-конкурентами, постійний моніторинг громадської думки, зо- крема з використанням сучасних електронних інтерактивних засобів ко- мунікацій типу електронне місто.

*Принцип раціонального сполучення міжсекторного співробітниц- тва з конкуренцією за муніципальні ресурси під час вироблення й на- дання послуг* передбачає налагодження на ринкових взаємовигідних за- садах партнерства в трикутнику "влада – бізнес – громада" й водночас створення реального конкурентного середовища під час розподілу муні- ципальних ресурсів серед агентів, що забезпечують функціонування та розвиток громади.

*Принцип корпоративного підходу* передбачає розгляд громади як специфічної багатопрофільної корпорації, де члени громади є співвлас- никами муніципального майна, учасниками цільових муніципальних зай- мів, добровільними інвесторами проектів із покращення умов життєдія- льності в громаді, що активізує їх співучасть в управлінні справами гро- мади; орієнтує на запровадження нової організаційної культури муніци- пальних корпоративних відносин.

*Принцип кластерного підходу до організації територіального спів- робітництва виробників товарів і послуг* передбачає використання раціо- нальних форм об'єднання зусиль і ресурсів виробничих структур території.

*Принцип відкритості влади й співучасті в управлінні* передбачає доступність до інформації, якою обґрунтовуються владні рішення, гро- мадську експертизу рішень влади, створення необхідної кількості гро- мадських організацій у проблемних сферах функціонування та розвитку громади, що уособлюють осередки громадянського суспільства.

*Принцип постійного розвитку системи управління громадою* пе- редбачає постійне вдосконалення менеджменту в муніципальних орга- нах влади, створення раціональних структур управління, делегування повноважень і систем прийняття рішень з урахуванням необхідності їх громадської експертизи, упровадження систем управління якістю на за- садах процесного підходу, систем адміністративного аудиту й оцінюван- ня успішності діяльності тощо.

*Принцип постійного розвитку персоналу органів муніципального управління* передбачає створення спеціалізованих систем навчання й пі- двищення кваліфікації персоналу, що працюють за умов конкуренції, з основ прогресивних управлінських технологій та інструментів, лідерства, командної роботи, організаційної культури та кодексу ділової та службо- вої етики; формування стратегічного мислення управлінців, розвиток службового підприємництва, прогресивних гнучких систем стимулювання персоналу, зокрема на засадах атестації і щорічного оцінювання успіш- ності діяльності.