### Тема 8 Оцінювання управління територіями на основі критеріїв належного врядування (*good governance*)

* 1. **Поняття *good governance***

На рубежі 80-х – 90-х рр. ХХ ст. на зміну концепції (моделі) "Нового державного менеджменту" в західній політико-управлінській науці при- йшла концепція *good governance***,** в рамках якої соціальне управління ро- зглядається як процес політичної діяльності (*Politics*), який потребує вла- сних механізмів вироблення та реалізації комплексних управлінських рі- шень [170].

Концепція *good governance* в Україні отримала назву "належне вря- дування" і за визначенням, яке надається в енциклопедії державного управління [39, с. 354] – це "управлінська діяльність у системі публічно- владних відносин, яка відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства та регулює взаємовідносини між офіційними інституціями (державна влада) та недержавними колами (бізнес, громад- ськість); процес поєднання влади та відповідальності у суспільстві, який впливає на визначення публічної політики та рішень щодо суспільного життя".

Появі нової управлінської концепції сприяла ціла низка причин (табл. 11.1).

Таблиця 11.1

##### Причини, що сприяли появі нової управлінської концепції

###### good governance\*

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Причини |
| 1 | 2 |
| 1 | *Обставини політичного й політико-економічного характеру*.  Актуалізація концепції *good governance* збігалася за часом з падінням Бер- лінської стіни (1989 р.) і припиненням "холодної війни". На цьому етапі сві- тове співтовариство зіштовхнулося з безліччю проблем, не пов'язаних із традиційним протистоянням по лінії Схід-Захід. Особливе місце серед цих проблем займала нагальна потреба послаблення (якщо не подолання) бід- ності у країнах, що розвиваються, а також необхідність прискорення інтеграції колишніх соціалістичних країн Центральної та Східної Європи, а потім і країн СНД в європейський і світовий політичний і економічний простір. Вирішити ці |

Закінчення табл. 11.1

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | 2 |
|  | завдання за допомогою чинних на той час інструментів державного мене- джменту західного зразка в принципі не виявлялося можливим. Необхідні були широкі політичні рішення. Крім того, в 90-ті рр. ХХ ст. перед розвине- ними країнами Заходу винятково гостро й у більшому, ніж коли-небудь, об- сязі постало завдання надання економічної допомоги країнам, які раніше входили до радянського блоку. Політичні мотиви, якими держави-донори керувалися в епоху "холодної війни", відтепер втратили свою актуальність. Потрібні були нові фінансові інструменти – прагматичні й засновані на точ- ному економічному розрахунку та аналізі ситуації в кожній окремій державі- реципієнті західної допомоги, і нові методи оцінювання ефективності вкла- дання коштів |
| 2 | *Причини, пов'язані з розвитком, власне, західної політико-управлінської науки та з пошуками адекватних відповідей на нові виклики.*  Аналіз процесу європейської інтеграції підштовхував дослідників до висно- вку про те, що державна влада (*public administration*) виявила межі свого ефективного втручання в рішення соціальних проблем. Не випадково саме на рубежі 80-х –90-х рр. ХХ ст. відбувається помітна втрата інтересу як учених, так і політиків до концепції соціальної держави (*welfare state*). На- віть економічно найбільш розвинені держави швидко втрачали можливість нести величезний тягар соціальних видатків. |

\* *Примітка.* Складено на основі [170].

У контексті новітніх уявлень про "державу, що бурмоче" (*disarticulated state*), тобто державу з обмеженими можливостями вирішувати соціальні проблеми, вихід вбачався в підключенні до процесу соціального управ- ління громадськості – громадянського суспільства, здатного не лише ви- значати сукупні інтереси громадян, але й забезпечити дієвий контроль за управлінською бюрократією й тим зміцнити легітимність самої державної влади [170].

На початку 80-х рр. ХХ ст. вийшло у світ фундаментальне двотомне дослідження німецького філософа Юргена Хабермаса "Теорія комуніка- тивної дії", у якому зроблено висновок, що на зміну класичної моделі су- б'єктно-об'єктних відносин у соціальних процесах, властивих авторитар- ним і ранньодемократичним політичним режимам, має прийти нова су- б'єктно-суб'єктно (інтерсуб'єктна) наукова парадигма, що відображає від- носини не вертикальної субординації, а горизонтальної координації різ- них соціальних акторів. Природно, у межах органів виконавчої влади або всередині виконавчої вертикалі суб'єктно-об'єктні відносини продовжують

функціонувати, однак взаємодія органів виконавчої влади та організацій громадянського суспільства, органів виконавчої влади й представниць- ких установ, відносини між різними організаціями в межах громадянсько- го суспільства повинні будуватися на нових засадах [170].

Сприяти розв'язанню цих проблем і була покликана концепція *Governance*, в рамках якої у 1997 році у рамках програми розвитку ООН виникає термін *good governance*.

Концепція *good governance* мусила не тільки вказувати шлях, що веде до досягнення бажаних результатів, але і визначити незалежні кри- терії або стандарти, досягнення яких може однозначно свідчити про по- зитивність отриманих результатів.

Джерелами виникнення цієї концепції багато у чому були концепції *New Public Management* (концепція *нового публічного управління) та Networked Government* (концепція *політичних мереж*, яка є особливою культурою консенсусу в системі державних і недержавних інституцій, що взаємодіють між собою у визначених сферах політики на основі ресурс- ної залежності з метою досягнення згоди з проблемами, у вирішенні якої всі зацікавлені) [39].

Поняття *good governance* (належне врядування) виникло внаслідок інтеграційних процесів і пов'язане з утратою державою монопольного су- б'єкта вироблення й реалізації політик і стратегій та залученням до цього процесу додаткових (окрім публічної влади) стратегічних гравців, до яких, передусім належать громадськість і бізнес.

У енциклопедії державного управління [39] підкреслюється, що *governance* – більш широка категорія, ніж *management*. Це поняття від- початково наповнено демократичним змістом, що видно з різних варіан- тів застосування цього терміна: "демократичне врядування", "нове вря- дування", "добре врядування", "етичне та прозоре врядування", "ефекти- вне врядування", "мережне врядування".

Отже, у результаті пошуку виникло поняття *good governance***,** що, на думку вітчизняних дослідників [39], може бути визначене як спосіб або модель управління, що дозволяє досягти саме тих соціальних і економі- чних результатів, які становлять інтерес для громадян.

Це, насамперед, компетентний менеджмент державних ресурсів і суспільних відносин, побудований на принципах відкритості, прозорості, звітності, справедливості та відповідальності перед народом. Таким чи-

ном, належне врядування прямо пов'язане зі стабільним розвитком де- мократичного суспільства та всіх його інституцій.

Запровадження системи належного врядування у країні сприяє створенню єдиного соціального простору, де стратегічні гравці суспільс- тва (влада, громадськість, бізнес) взаємодіють на засадах спільного кор- поративного інтересу: партнерства (співучасті), вигідності (врахування інтересів), підзвітності (діалогу зацікавлених сторін), самостійності (від- носної незалежності), добровільності.

Іноді поняття "належне врядування" ототожнюють із поняттям *ре- зультат-орієнтованого управління*.

На теоретичному рівні *належне врядування* є середовищем спів- праці багатьох сторін-стейкхолдерів проблем, включаючи зокрема, як конкретних користувачів – одержувачів публічних послуг, так і громади загалом у поширеному аспекті. На практичному рівні *належне врядуван- ня* визначається як сума безпосередніх партнерських взаємовідносин громади, публічного та приватного секторів у процесі планування та управління спільними справами регіону [39].

*Належне врядування* є механізмом забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації пуб- лічної влади, завдяки якому досягаються: відповідальність публічної по- літики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виро- бленні та реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу всіх трьох секторів (влада, бізнес, громадськість); постійний контроль різних сегме- нтів суспільства за діяльністю публічної влади [39].

Головний змістовний акцент у концепції *належного врядування* (на відміну від традиційного управління) робиться на орієнтації на форму- вання суспільно-політичних мереж, де на засадах інтеграції ресурсів ре- алізується матрична взаємодія державних і недержавних інституцій у сферах спільного інтересу з метою узгодження проблем, що виникають під час спільної діяльності та повсякденного життя.

Стисло зміст поняття "*належне врядування*" в енциклопедії держа- вного управління [39, с. 355] визначено як "співуправління (для охоплен- ня суспільних потреб) та співконтроль. Тобто *належне врядування* – осо- бливий тип управління (врядування), зміст якого відображається у фор- мулі "управління без уряду" (надання суспільним інститутам більшої сво- боди в координуванні своєї діяльності з якнайменшим втручанням центральної влади)".

* 1. **Принципи *good governance***

Традиційно в державному управління концепція *good governance*

базується на шести принципах [166].

1. *Фокусування на меті організації та наслідках діяльності органу влади та громадян і користувачів послуг.* Концепція суспільної вартості (основний критерій ефективності діяльності органу влади, що полягає в підвищенні добробуту споживачів послуг, які надаються владною органі- зацією), може бути допоміжною у ході визначення головної мети держав- них послуг, а отже, й їх спрямованості на клієнта. Суспільна вартість на- лежить до послуг, що виробляються органами влади, прямо або опосе- редковано за державні кошти. Суспільна вартість включає наслідки (на- приклад, покращення здоров'я та безпеки громадян), послуги (повсяк- денне надання набору основних послуг та організація роботи правоохо- ронних органів) і, звичайно, довіра до державного врядування.
2. *Ефективне виконання ясно визначених функцій і ролей. Good*

*governance* вимагає від усіх осіб, залучених до процесу державного управління, чіткості та ясності розуміння функцій *good governance*, своїх ролей і відповідальності в цьому процесі.

1. *Стимулювання розвитку цінностей для органу влади та де- монстрація цінностей good governance через поведінку працівників владних органів.* В основі цього мають бути покладені самовідданість, цілісність, об'єктивність, відповідальність, відкритість, чесність і лідерст- во працівників органів влади.
2. *Прийняття поінформованих, прозорих рішень та управління ризиками.* Для прийняття таких рішень державні службовці мають добре володіти інформацією про ті чи інші проблеми, які виникають у суспільст- ві та досконало знати нормативно-правову базу стосовно напряму діяль- ності в даному конкретному органі влади.
3. *Розвиток дієздатності та спроможності органу врядування для ефективної діяльності у вирішенні проблем, що виникають у суспі- льстві.* Цей принцип визначає, що органи влади потребують посадовців із досконалими навичками в управлінні та ефективному контролю за дія- льністю цих органів урядування.
4. *Широке залучення громадськості до процесу вироблення полі- тики та вироблення реальної підзвітності.* Органи влади мають бага- точисельну підзвітність: по-перше, громадськості (громадянам), по-друге,

владним структурам. Підзвітність включає погодження процесу прийнят- тя управлінських рішень і вироблення публічної політики за участю двох сторін, тієї, що делегує владні повноваження, і тієї, що реалізує дані пов- новаження.

В енциклопедії державного управління [39] до основних принципів управління в межах концепції належного врядування відносять такі: ефе- ктивність і результативність публічної управлінської діяльності; соціальну справедливість; верховенство закону і права; відсутність дискримінації меншин; розділення влади, народовладдя; виборність і змінюваність ви- щих посадових осіб; підзвітність інститутів виконавчої влади, відповіда- льність перед суспільством; політичний плюралізм і транспорантність; партисипативність; незалежність засобів масової інформації тощо.

Водночас із принципами *належного врядування* Програмою розвит- ку ООН визначаються основні принципи організації "доброго місцевого врядування": місцева демократія та децентралізація; стратегічне бачен- ня; прозорість; відповідальність; орієнтація на консенсус; ефективність та результативність; підзвітність громаді [39].

Концепція *належного врядування*, як підкреслюється в енциклопедії державного управління [39], стала основою адміністративних реформ у багатьох країнах світу, зокрема Європейського Союзу; вона з'явилася ді- євою відповіддю на кризу бюрократичної моделі управління. Всесвітній Банк використовує концепцію *належного врядування* під час надання по- зик країнам "третього світу". І сьогодні, в контексті європеїзації публічного управління і запровадження до його реалізації менеджмент-(ринково-) орі- єнтованих підходів та інструментів, концепція *належного врядування* за- йняла своє місце серед теорій і практик сучасної управлінської діяльності.

* 1. **Характеристики *good governance***

Більшість сучасних західних учених складовими *good governance* називає такі: конституційний лад; демократичні вибори; повага до прав людини; влада закону (правопорядок); політична відкритість; стабільність і зрозумілість законів; терпимість; громадська участь; суспільні видатки, спрямовані на досягнення суспільних (публічних) цілей; незалежність су- дів; прозорість діяльності влади; відсутність корупції; активні та незалеж- ні засоби масової інформації; свобода інформації; компетентність орга- нів влади; політична нейтральність органів влади (державна служба, за-

снована на заслугах); підзвітність влади суспільству із загально вагомих питань [170].

Жак Бурго (Франція) виділяє такі базові аспекти *good governance*: сприйняття суспільством влади як легітимної;

громадяни перебувають у центрі уваги тих, хто приймає рішення; управлінські програми, орієнтовані на суспільство і засновані на

громадській згоді;

швидка пристосованість публічної адміністрації до потреб громадян під час розподілу суспільних фондів [170].

У Концептуальному документі "Програма розвитку ООН (UNDP, ПРООН)", прийнятому в січні 1997 року, названо основні характерні риси "справедливого управління" *good governance* [170]:

1. Участь (*participation*) – усі чоловіки та жінки мають право голосу в прийнятті рішень (прямо або через інститути, що представляють їхні ін- тереси). Така широка участь ґрунтується на свободі асоціацій і слова.
2. Влада закону (*rule of law*) – правова система повинна бути справедливою та діяти однаково для всіх, особливо відносно прав людини.
3. Прозорість (*transparency*) – полягає у вільному потоці інформа- ції. Процеси, установи та інформація є рівно доступними кожному.
4. Відповідальність (*responsiveness*) – інститути та процеси слугу- ють усім членам суспільства.
5. Орієнтація на консенсус (*consensus orientation*) – справедливе управління виступає посередником між різними інтересами задля досяг- нення широкого суспільного консенсусу з локальних і загально вагомих питань і процедур.
6. Справедливість (*equity*) – усі чоловіки та жінки мають рівні мож- ливості в поліпшенні умов їхнього життя.
7. Ефективність і результативність (*effectiveness and efficiency*) – процеси та інститути забезпечують найкращі результати у використанні ресурсів.
8. Підзвітність (*accountability*) – процеси прийняття рішень в уряді, приватному секторі та в організаціях громадянського суспільства підзвіт- ні громадськості, а також акціонерам.
9. Стратегічне бачення (*strategic vision*) – лідери та громадськість мають широку і довгострокову перспективу відносно **good governance** і людського розвитку. Це також є розумінням історичного, культурного і соціального контексту, яким ця перспектива обґрунтовується.
   1. **Види критеріїв *good governance*. Критерії Світового Банку**

Основними об'єктами оцінювання та вимірювання демократичності врядування, що відповідає *good governance*, з одного боку, мають стати [49]: система інституцій (органів) влади; адміністративний апарат (як до- поміжна інституційна підсистема); інституції місцевого та регіонального самоврядування; громадянське суспільство і бізнес. З іншого боку, це мають бути задіяні в усіх цих підсистемах люди: політичні актори, держа- вні службовці та громадські діячі з притаманною їм культурою і поведін- кою. Відповідно, критерії та індикатори, які характеризують демократич- ність урядування, автори енциклопедії державного управління [48] поді- ляють на інституційні та процесуально-поведінкові, а саме:

І. *Інституційні критерії*:

конституційність і законність державних структур, їх законне виник- нення і функціонування;

розвиненість структур громадського самоврядування і недержавних громадських організацій як інституцій громадянського суспільства;

наявність чітко встановлених демократичних правил і процедур. ІІ. *Процесуально-поведінкові критерії*:

дії посадових осіб відповідно до Конституції, законів і встановлених процедур;

політико-правова культура політичних посадовців і службовців, їх уміння і бажання належно співвіднести суспільні інтереси з приватними.

Загальні критерії та індикатори *good governance* наведені в табл. 11.2.

Таблиця 11.2

##### Загальні критерії та індикатори

###### good governance [48]

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № п/п | Загальні **критерії** демократичності функціонування публічної адміністрації | **Індикатори** демократичності функціонування уряду  та інших виконавчих структур в Україні |
| 1 | 2 | 3 |
| 1 | Народний суверенітет – залеж- ність формування виконавчих органів влади від волевиявлення  народу | Формування на основі волевиявлення народу – чесність і справедливість ви- борів і процедур формування коаліцій-  ного уряду |

Закінчення табл. 11.2

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1 | 2 | 3 |
| 2 | Конституційне врядування – по- вага до конституції та законів, а також інших нормативних актів | Конституційне врядування і верховенс- тво закону, дотримання принципу роз- поділу повноважень у відносинах із  президентом, парламентом і судами |
| 3 | Демократичність взаємовідносин виконавчих і представницьких ор- ганів | Відповідність виконавчо-законодавчої взаємовідносини закріпленій у Консти- туції моделі змішаної форми державно-  го правління |
| 4 | Демократичність процесу прийн-  яття рішень | Колегіальність, відкритість, врахування  громадської думки, залучення громадян |
| 5 | Інституційне забезпечення відпо- відального і чутливого врядуван- ня (через розподіл повноважень,  залучення громадськості тощо) | Наявність механізмів і результатів від- повідального і чутливого врядування; наявність та ефективність роботи гро-  мадських дорадчих органів |
| 6 | Селекція адміністративних еліт на основі чесних та відкритих процедур | Чи є випадки кумівства, різного роду "блату", політичної упередженості, ма- теріальної вигоди при прийомі на робо- ту або звільненні працівника, як часто вони трапляються та чи хтось несе за  це покарання |
| 7 | Політично нейтральне адмініст- рування | Наявність інституційного розмежування політичних і адміністративних функцій, практика взаємодії політиків та адмініс-  траторів |
| 8 | Відповідальне і чутливе адмініс- трування (надання послуг сучас- ного типу) | Інституційне забезпечення відповіда- льності та чутливості адміністративного апарату (управлінських процедур) і від-  повідність поведінки держслужбовців |
| 9 | Двосторонній потік інформації про суспільні справи від урядо- вих структур до громадян і в зво-  ротному напрямі | Форма, частота і результативність полі- тичної комунікації з громадянами (чи наявний двосторонній зв'язок і яка від  нього користь) |
| 10 | Демократична культура і соціаль- ний капітал | Демократичність політичної культури (поглядів і стандартів поведінки) членів уряду та виконавчих структур, дотри- мання ними норм етики державного  службовця |
| 11 | Гендерна рівність | Наскільки кадровий склад виконавчих структур наближається – кількісно і якіс- но – до забезпечення гендерного пари-  тету |
| 12 | Рівність етнічних груп у доступі до врядування та адміністрування | Співвідношення етнічного складу вико- навчих органів з етнічною структурою  суспільства та/чи відповідних регіонів |

Інтегральним показником, що підводить спільний знаменник під на- звані критерії та індикатори, є *чутливість***,** або як деякі автори назива- ють цю рису, не перекладаючи термін з англійської – *респонсивність* (від англ. *responsiveness* – сприйнятливість, реактивність, швидкість, опера- тивність реагування). Йдеться про чутливість до громадських потреб, спроможність і готовність реагувати на вимоги, межі яких у різний час і у різних країнах – неоднакові [48].

Ураховуючи напрацювання з питань економічної співпраці та роз- витку ООН та Світового Банку, а також досвід Європи у сфері демократії, прав людини та верховенства права, у роботі [235] пропонується 12 принципів (критеріїв) належного врядування:

1. *Чесне проведення виборів, представництво та участь,* щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у ви- рішенні місцевих справ.
2. *Чутливість –* для відповідного реагування органів місцевої вла- ди на законні очікування та потреби громадян.
3. *Ефективність і результативність* і, при цьому, найбільш раці- ональне використання ресурсів.
4. *Відкритість і прозорість,* щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ.
5. *Верховенство права,* з метою забезпечення справедливості та політичної нейтральності місцевої влади у своїй діяльності.
6. *Етична поведінка –* для переваги суспільних інтересів над при- ватними.
7. *Компетентність та спроможність,* щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки.
8. *Інновації та відкритість до змін –* для здобуття користі від нових рішень і кращих практик.
9. *Надійний фінансовий менеджмент,* щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання публічних фінансів та інших матеріальних коштів.
10. *Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати,* щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини.
11. *Права людини, культурна різноманітність та соціальне згурту- вання* з метою забезпечення захищеності та поваги до всіх громадян.
12. *Підзвітність –* для відповідальності посадових осіб місцевої влади за свої дії.

На підставі цих критеріїв ООН та Світовим Банком пропонується роз- робляти інноваційні стратегії та стратегії розвитку територій, регіонів тощо з урахуванням принципів належного врядування.

* 1. **Формування базису та оцінювання конкурентоспроможності територій**

Формування базису та оцінювання конкурентоспроможності територій з урахуванням критеріїв *good governance* має здійснюватися з метою підви- щення якості життя людей шляхом зміцнення конкурентоспроможності тери- торій, що забезпечує її сталий розвиток, за дотримання відповідних принци- пів (табл. 11.3).

Формування базису та оцінювання конкурентоспроможності територій здійснюється на основі відповідної програми підвищення конкурентоспро- можності територій (ППКТ), яка має бути взаємозв'язана з іншими планува- льними документами з регіонального розвитку.

Таблиця 11.3

##### Принципи формування базису та оцінювання конкурентоспроможності територій з урахуванням критеріїв *good governance*\*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № п/п | Принципи | Зміст принципу |
| 1 | 2 | 3 |
| 1 | Конституційності і законності | Відповідності Конституції і законам України, актам  Верховної Ради України, Президента України та Кабі- нету Міністрів України |
| 2 | Координації | Просторового узгодження секторальних політик, ці- лей, пріоритетів та дій центральних і місцевих органів  виконавчої влади, органів місцевого самоврядування |
| 3 | Єдності | Неодмінності забезпечення просторової, політичної, економічної, інформаційної, соціальної, гуманітарної  цілісності України |
| 4 | Децентралізації | Збалансованого розподілу владних повноважень з управління розвитком територій між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з передаванням відповід-  них ресурсів |

Закінчення табл. 11.3

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1 | 2 | 3 |
| 5 | Деконцентрації | Перерозподілу владних повноважень у межах систе- ми органів виконавчої влади – від центральних до мі-  сцевих |
| 6 | Субсидіарності | Прийняття рішень та надання публічних послуг на найближчому до громадянина рівні, відповідні повно- важення можуть передаватися на вищий рівень управління лише із міркувань ефективності та еконо-  мії |
| 7 | Партнерства | Узгодження цілей, пріоритетів і дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами регіонального розвитку, забезпечення тіс- ного співробітництва, кооперації та солідарності між ними в процесі формування та реалізації державної  регіональної політики |
| 8 | Відкритості | Прозорості, прогнозованості, передбачуваності діяль- ності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері формування і реалізації  державної регіональної політики |
| 9 | Сталого розвитку | Розвитку суспільства, що дозволяє задовольняти по- треби нинішнього покоління з урахуванням інтересів  майбутніх поколінь |
| 10 | Історичної  спадкоємності | Врахування та збереження позитивних надбань попе-  реднього розвитку регіонів |

\* *Примітка.* Складено на основі [5].

Кожен із цих документів підпорядковується загальній спрямованості на досягнення загальної мети – забезпечення високого рівня якості жит- тя людини незалежно від місця її проживання, зміцнення соціальної згур- тованості та економічної єдності держави і складається із таких концеп- туальних частин [5]:

1. дослідження зовнішніх умов;
2. дослідження сучасного стану об'єкта впливу;
3. визначенні цілей;
4. визначення окремих завдань для досягнення цілей;
5. визначення заходів та ресурсів для виконання завдань.

На рис. 11.1 подана схема узгодження документів підвищення кон- курентоспроможності території.

Державна стратегія регіонально- го розвитку України

Зовнішні умови

Об’єкти впливу

Об’єкти впливу

Об’єкти впливу

Зовнішні умови

Зовнішні умови

Об’єкти впливу

Зовнішні умови

Стратегії розвитку регіонів

ППКТ

(регіон)

ППКТ

(субрегіона- льний рівень)

Мета

Завдання

Заходи

Заходи

Завдання

Цілі

Цілі

Рис. 11.1. **Узгодження документів підвищення конкурентоспроможності території** [5, с. 100]

Заходи

Заходи

Завдання

Завдання

Цілі

Цілі

Відповідно до викладеної на рис. 11.1 логічної структури документів підвищення конкурентоспроможності території та задля забезпечення персоніфікації завдань щодо її підготовки та реалізації, ППКТ за [5] має включати відповідні складові (табл. 11.4)

Таблиця 11.4

##### Складові програми підвищення конкурентоспроможності територій\*

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Складові програми |
| 1 | 2 |
| 1 | Вступ з коротким обґрунтуванням мети та наведення нормативно- правових підстав розроблення документа, описом його місця у системі до- кументів підвищення конкурентоспроможності і загального механізму реа- лізації (до 10 сторінок) |
| 2 | Виконавчий висновок, що містить узагальнений виклад змісту документа (до 10 сторінок) |
| 3 | Описово-аналітична частину (до 80 сторінок), яка містить:  а) аналіз фактичного стану та зовнішніх умов розвитку території;  б) характеристики конкурентних переваг та обмежень перспективного роз- витку території (PEST- та SWOT-аналіз);  в) оцінювання поточного рівня конкурентоспроможності території |

Закінчення табл. 11.4

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | 2 |
| 4 | Програмно-цільова частина (до 80 сторінок), що містить:  а) дерево цілей (взаємопов'язану ієрархічну систему цілі – завдання – за- ходи) підвищення конкурентоспроможності території;  б) опис секторальних (міжсекторальних) програм підвищення конкуренто- спроможності, що відповідають дереву цілей;  в) опис просторово-орієнтованих програм підвищення конкурентоспромо-  жності, що відповідають дереву цілей |
| 5 | Організаційно-управлінська частина (до 30 сторінок), яка містить:  а) опис схеми управління реалізацією ППКТ, що повинна забезпечувати ви- конання функцій планування, організацію, контроль та корегування ППКТ; б) план формування та функціонування офісу з координації реалізації за- ходів ППКТ;  в) узагальнений календарний план реалізації заходів ППКТ |
| 6 | Методологічна частина (до 20 сторінок), яка містить:  а) список учасників розроблення з короткою професійною характеристикою і описом виконаної роботи з посиланням на розділ, який вони розробляли; б) перелік та короткий опис методик та процедур, використаних під час ро- зроблення документа;  в) перелік та короткий опис джерел використаної для підготовки докумен-  та інформації |
| 7 | Додатки, які у разі необхідності деталізують матеріал інших частин ППКТ |

\* *Примітка.* Складено на основі [5].

Розроблення та впровадження ППКТ має здійснюватися на відпо- відній нормативно-правовій базі на підставі дотримання алгоритму, що складається із відповідних кроків (табл. 11.5).

Таблиця 11.5

##### Кроки алгоритму розроблення та впровадження ППКТ\*

|  |  |
| --- | --- |
| № кроку | Зміст кроку |
| 1 | Прийняття місцевою радою рішення про розроблення проекту ППКТ (за  ініціативою ОДА, місцевої ради, ініціативних груп, агенції регіонального розвитку тощо) |
| 2 | Проведення круглого столу з питань конкурентоспроможності території |
| 3 | Створення ради конкурентоспроможності території |
| 4 | Створення при територіальному органі виконавчої влади/самоврядування або агенції регіонального розвитку робочої групи з питань розроблення  програми підвищення конкурентоспроможності |
| 5 | Визначення конкурентних переваг та критичних недоліків розвитку території |
| 6 | Оцінювання рівня конкурентоспроможності території за показниками ін- дексу глобальної конкурентоспроможності (ІГК) за методикою Всесвітньо- го економічного форуму у Давосі |

Закінчення табл. 11.5

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | 2 |
| 7 | Розроблення дерева цілей і критеріїв для вибору/оцінювання програм/ проектів підвищення конкурентоспроможності території за їх узгодження з  іншими документами підвищення конкурентоспроможності територій |
| 8 | Розроблення та просторове узгодження системних та просторово-орієнто-  ваних цільових програм |
| 9 | Розроблення та просторове узгодження міжгалузевих програм підвищення конкурентоспроможності |
| 10 | Розроблення та просторове узгодження галузевих програм підвищення  конкурентоспроможності |
| 11 | Розроблення механізмів та інструментів ресурсного забезпечення реалі-  зації програм підвищення конкурентоспроможності |
| 12 | Розроблення системи моніторингу та організаційного забезпечення реа- лізації ППКТ |
| 13 | Затвердження ППКТ відповідним органом місцевого самоврядування піс- ля погодження з місцевим органом виконавчої влади та радою конкурен-  тоспроможності території |
| 14 | Створення офісу з управління програмами та проектами розвитку |
| 15 | Розроблення проектів розвитку конкурентоспроможних видів економічної діяльності, визначених як конкурентні переваги території |
| 16 | Формування портфеля інвестиційно-інноваційних проектів |
| 17 | Забезпечення моніторингу та корегування системою управління ППКТ |

\* *Примітка.* Складено на основі [5].

Для оцінювання конкурентоспроможності території у роботі [5] за- пропонована інтегрована методика, що складається із таких етапів:

1. використанні методики *Індексу глобальної конкурентоспромож- ності* (ІГК) та *Індексу рівня життя населення* (ІРЖН) чи *Індексу людсь- кого розвитку* (ІЛР) для оцінювання фактичної конкурентоспроможності території;
2. факторний аналіз конкурентних переваг та обмежень перспек- тивного розвитку території (PEST- та SWOT-аналіз) для визначення пер- спективних напрямів її розвитку та визначення/вибору цілей ППКТ відпо- відно до етапу 1;
3. власне визначення та вибір цілей і завдань підвищення конку- рентоспроможності території.

Сучасна економічна наука пропонує різні підходи до дослідження конкурентоспроможності різних об'єктів: країни, регіону, галузі, фірми, товару. В той же час, як зазначено в роботі [5], одностайної думки щодо дослідження конкурентоспроможності території серед науковців немає.

До основних методологічних підходів для дослідження конкуренто- спроможності країни там же віднесли процедури проведення оцінювання

конкурентоспроможності країн та ранжування таких їх основних центрів, як: Всесвітній економічний форум, Міжнародний інститут менеджменту та розвитку, Центр міжнародного розвитку при Гарвардському університеті та ін. Кожен із центрів щорічно проводить власні дослідження та опри- люднює результати вивчення конкурентоспроможності країн світу, виво- дячи свої рейтинги. Між дослідженнями та рейтингами цих центрів є від- мінності – значні і незначні, адже кожен із центрів користується власною методологією дослідження і дотримується своїх ексклюзивних критеріїв під час розроблення шкали конкурентоспроможності економік країн і ре-

гіонів [5].

Звіт про Глобальну конкурентоспроможність (ЗГК) – карта конкуре- нтоспроможності – запропоновано у 1979 році Всесвітнім економічним форумом (м. Давос). У звітах досліджуються фактори, які дозволяють національним економікам досягти стійкого економічного зростання і дов- гострокового благополуччя. Вони надають бізнесу і політикам той ін- струмент, за допомогою якого вони зможуть об'єктивно оцінити відносно сильні і слабкі сторони їхньої національної економіки та порівняти їх з іншими країнами. Так, у ЗГК 2014 – 2015 [234] охоплено 144 країни, які за рівнем конкурентоспроможності розподілені на три основні групи і дві проміжні, а саме країни зі слабкою економікою, економікою, що розвива- ється та інноваційною (розвиненою) економікою. Україна за цією шкалою входить до другої групи, тобто має економіку, що розвивається, і посідає 76 місце.

Глобальний індекс конкурентоспроможності (ГІК) був розроблений Всесвітнім економічним форумом у співробітництві із професором Сала- І-Мартіном з Колумбійського університету та уперше представлений у 2004 році. Відтоді ГІК став вичерпним індикатором та основним інстру- ментом для оцінювання конкурентоспроможності на національному і ре- гіональному рівнях [5].

ГІК включає зважене середнє значення великої кількості компонен- тів, кожен з яких стосується одного з аспектів конкурентоспроможності. Компоненти згруповані в 12 складових:

1. державні і суспільні установи;
2. інфраструктура;
3. макроекономічна стабільність;
4. охорона здоров'я і початкова освіта;
5. вища освіта і професійна підготовка;
6. ефективність ринку товарів і послуг;
7. ринок праці;
8. розвиненість фінансового ринку;
9. оснащеність новими технологіями;
10. розмір ринку;
11. рівень розвитку бізнесу;
12. інноваційний потенціал.

Методика передбачає використання однієї третини статистичних даних, а також двох третин даних експертних опитувань. Експертні дані – це результати опитувань керівників бізнесу у досліджуваних країнах (*Executive Opinion Servey*).

Якщо Давоський Всесвітній економічний форум аналізує і будує свої висновки на показниках, де тільки одна третина – це "тверда" стати- стика, а дві третини – експертні оцінки, отримані шляхом опитувань, то рейтингування Міжнародного інституту менеджменту та розвитку (м. Ло- занна) здійснюється на основі зворотного співвідношення: дві третини "твердої" статистики й одна третина – експертних оцінок. Причому, як пі- дкреслюється у роботі [5], статистичні дані беруть з офіційних (міжнаро- дних, національних і регіональних) джерел. Оцінні дані збирають прове- денням опитування 4 тис. менеджерів і бізнесменів із різних країн і ком- паній. Крім того, до розрахунку беруть дані за попередній п'ятирічний пе- ріод, а їхня точність забезпечується співробітництвом між Міжнародним інститутом менеджменту та розвитку (МІМР) і 57 партнерами – наукови- ми і дослідними установами з усього світу. Таким чином, методологія Даоського форуму дає змогу аналізувати більшу кількість країн, включа- ючи також і ті, щодо яких статистика відсутня, або ненадійна. Натомість методологія МІМР, спираючись на вивертні статистичні дані і точні оцінки з достовірних джерел, є більш обережною і консервативною. Це пояснює той факт, що з одного боку, рейтинги МІМР є менш вразливими для кри- тиків, з іншого – вони більш об'єктивні і деталізовані [5].

Оцінка конкурентоспроможності регіону є поняттям малодослідже- ним на відміну від оцінки конкурентоспроможності країни. Для України була запропонована методика Всесвітнього економічного форуму. Вітчи- зняні дослідники, які використовували цю методику, дійшли висновку, що "для будь-якої території важливим є не стільки розрахунок показника йо- го конкурентоспроможності, скільки визначення стратегічних чинників, які впливають на конкурентоспроможність та економічний розвиток у ціло- му" [5, с. 115].

До стратегічних у роботі [5] пропонується віднести чинники, орієн- товані переважно на виконання стратегічних завдань, спроможні вплива- ти на конкурентоспроможність і таким чином підтримувати конкурентні переваги протягом довготермінового періоду. Виявивши такі чинники, можна цілеспрямовано на них впливати з метою подальшого впливу на економічний розвиток території для підтримки її параметрів на певному рівні або їх поліпшення.

Одним із таких стратегічних чинників вітчизняні дослідники у роботі

[5] відносять маркетинг території, який також виступає механізмом за- безпечення конкурентоспроможності.

Для подальшого визначення і відбору цілей та завдань підвищення конкурентоспроможності оцінювання її поточного стіну доцільно допов- нити додатковим аналізом з метою виділення обов'язкових та достатніх факторів.

До обов'язкових факторів належать ті елементи ІГК, які є обов'язко- вою умовою забезпечення конкурентоспроможності території, а до дос- татніх – ті, які можуть забезпечити довгострокові конкурентні переваги території [5].

Для оцінювання впливу чинників зовнішнього і внутрішнього сере- довища території на рівень її конкурентоспроможності доцільно здійсни- ти додатково PEST- та SWOT-аналіз.

Результати аналізу оцінювання конкурентоспроможності та аналізу зовнішнього та внутрішнього середовища території є основою для ви- значення та відбору цілей підвищення конкурентоспроможності терито- рії, які, у свою чергу, також підлягають узгодженню з цілями загальних стратегій розвитку територій.

#### Оцінювання посадових осіб місцевого самоврядування на основі критеріїв *good governance*

Відповідно до Закону України "про службу в органах місцевого са- моврядування" [195], служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реаліза- цію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повнова- ження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно- дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Законодавством визначено два основних види посад в органах міс- цевого самоврядування – вибрані посади та посади, на які особи приз- начаються сільським, селищним головою у порядку, встановленому чин- ним законодавством.

До виборних посад належать особи, які обираються територіаль- ною громадою або обираються чи затверджуються відповідною радою.

Виборними посадами, на які особи обираються територіальною громадою, є посади сільських та селищних голів.

Виборними посадами, на які особи обираються відповідною радою, є посада секретаря сільської або селищної ради.

Виборними посадами, на які особи затверджуються відповідною радою є посади заступників сільського, селищного голови з питань дія- льності виконавчих органів ради та керуючого справами (секретаря) ви- конавчого комітету сільської, селищної ради.

Призначення на інші посади в сільській і селищній радах здійсню- ється головою відповідної ради на конкурсній основі чи за іншою проце- дурою, передбаченою законодавством України.

Проблематика належного врядування знайшла своє відображення в Утрехтській Декларації про належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін [106].

З метою імплементації Європейської Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та спрощення розуміння цих принципів у ме- жах реалізації проекту "Прозора Україна" [198] було запропоновано виділити шість основних принципів, які безумовно включатимуть вимоги інших.

Система належного врядування передусім передбачає реалізацію в управління таких принципів:

прозорість;

нетерпимість до корупції; залучення громадян; передбачуваність; фаховість;

підзвітність.

Концепція належного врядування, як вважають вітчизняні дослідни- ки, в найбільш послідовній і повній формі може бути реалізована на ло-

кальному рівні, рівні регіонів і окремих громад, оскільки саме тут кінцевий результат найбільше залежить від здатності територіальних органів вла- ди, посадових осіб місцевого самоврядування та організацій громадянсь- кого суспільства і представників бізнесу налагодити ефективний діалог, домогтися максимально можливого рівня взаємодії у процесі вирішення суспільно важливих проблем. У зв'язку з цим оцінювання посадових осіб місцевого самоврядування має здійснюватися на основі критеріїв *good governance*.

Наприклад, у всіх країнах Європейського Союзу в обов'язковому порядку під час призначення службовців на посади використовується ді- агностичний інструмент, розроблений Європейською Комісією – "Рамки компетенції і поведінки", який допомагає визначити здібності, ефектив- ність та добропорядність кандидатів на посади. Даний діагностичний ін- струмент складається із семи ключових компетенцій, серед яких: оціню- вання мислення і поведінки кандидата; інноваційність; доброчесність; соціальні навички (уміння створювати коаліції і партнерство, навички ко- мунікації, ведення переговорів, націленість на результат, самооргані- зація); знання [29].

Отже, запорукою ефективного та результативного врядування у за- рубіжних країнах є професіоналізм представників управлінських та пред- ставницьких інститутів публічної влади, який передбачає:

відповідальність осіб, які вступають на службу в органи публічної влади високим професійним стандартам – наявність теоретичних знань, освіти, отримання відповідних професійних навиків, за потреби – наяв- ність досвіду роботи на відповідних посадах;

удосконалення системи перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби (зокрема, в органах місцевого самоврядування);

нормативне забезпечення та моніторинг дотримання етичних норм на публічній службі (у тому числі, через запровадження Кодексів добро- чесності в системі публічного управління) [29].

Особливе значення у ході оцінки посадових осіб місцевого самов- рядування за критеріями *good governance* є використання етичних імпе- ративів цієї концепції щодо основних вимог до цих осіб, до яких можна віднести такі морально-етичні цінності, як: неупередженість, справедли- вість, прозорість, відповідальність, чесність, дотримання закону, прихи- льність демократії, служіння суспільству тощо.

Під час оцінки осіб місцевого самоврядування в Україні, яка обрала європейський напрямок розвитку, слід керуватися принципами Європей-

ської стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка була затверджена у 2008 р. Комітетом Міністрів ради Європи [235] і які були охарактеризовані у п. п. 11.4.

Отже, під час оцінювання осіб місцевого самоврядування на основі критеріїв *good governance* слід керуватися положенням, що вони мають дотримуватися принципів належного врядування у ході виконання своїх завдань.