

Неділько А.І.

асистент кафедри державного управління і права

Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка

Афанасьєва А.Ю.

студентка гуманітарного факультету

Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка

Куш Т.М.

студентка гуманітарного факультету

Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

У статті досліджено сутність та значення поняття урядування, основні аспекти розвитку урядування в європейських країнах та виокремлено основні положення які можуть бути застосовані у вітчизняній системі, обґрунтовано, що застосування європейського досвіду урядування на місцевому рівні у вітчизняній системі державного управління.

Ключові слова: урядування, місцевий рівень, європейський досвід, державне управління, місцеве самоврядування.

В статье исследована сущность и значение понятия управления, основные аспекты развития управления в европейских странах и выделены основные положения, которые могут быть применены в отечественной системе, обосновано, что применение европейского опыта управления на местном уровне в отечественной системе государственного управления.

Ключевые слова: управление, местный уровень, европейский опыт, государственное управление, местное самоуправление.

The essence and meaning of government, major aspects of governance in Europe and singled out the basic provisions that can be applied in the domestic system, proved that the use of the European experience of governance at local level in the national public administration.

Keywords: government, local level, the European experience, public administration, local government.

Актуальність статті. В Україні починаючи з 2015 року проводиться ряд реформ, які покладені в основу сформованої Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що значно наблизить вітчизняний рівень розвитку більшості сфер суспільного життя до європейського рівня та європейських стандартів. Тому з урахуванням даних факторів виникає необхідність проведення ґрунтовного аналізу застосування досвіду європейських країн у вдосконалення врядування на місцевому рівні. Адже щоб побудувати ефективну систему державного управління необхідно враховувати основні бажання та потреби громадян і саме на місцевому рівні дане питання можливо вирішити найефективніше та найшвидше. Важливо застосовувати досвід інших країн, зокрема європейських країн, так як саме ці країни є нашими близькими сусідами, саме досягти розвитку цих країн прагне Україна. Тому необхідно проаналізувати досвід врядування даних країн та виокремити найбільш підходящі риси які ми можемо застосувати у побудові вітчизняної системи врядування на регіональному рівні, що стане основою для національного рівня. Також необхідно врахувати процес реалізації реформи місцевого самоврядування так як вона також охоплює регіональний рівень.

Постановка проблеми. На сьогодні залишається не вирішеним питання механізму застосування європейського досвіду врядування в Україні, адже в кожній країна має свої риси, які виокремлюють її з поміж інших. Не можливо повністю застосувати європейський досвід, адже це може викликати збій у всій системі державного управління, тому необхідно для початку проаналізувати перспективні риси врядування в європейських країнах, потім адаптувати їх до вітчизняної моделі, розробити механізм введення нових методів та принципів роботи системи врядування, а потім вводити їх в дію відповідно до розробленого механізму.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження досвіду європейського врядування та визначення шляхів його адаптації в Україні в умовах реформування системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. «Врядування» як політичне поняття використовується і трактується науковцями в галузях політичної науки та державного управління з початку 60-х рр. ХХ ст. [1].

Врядування – це політична діяльність, спрямована на вироблення і здійснення державної політики [2].

Найбільш вдалим визначення, яке передає, на нашу думку, найбільш повно сутність терміну «європейське врядування» є визначення запропоноване у Білій книзі з європейського врядування, відповідно до якого європейське врядування – це правила, процеси та норми поведінки, що впливають на спосіб здійснення владних повноважень інститутами ЄС та держав-членів, особливо стосовно забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та узгодженості

Крім цього серед українських науковців окремі аспекти європейського врядування досліджують І. Грицяк, П. Когут, Я. Малик, І. Нагорна, О. Рудік, Л. Прокопенко, В. Стрельцов, питанню застосуванню європейського досвіду врядування на регіональному рівні приділяють увагу Т. Безверхнюк, О. Оржель, С. Саханенка та інші дослідники.

Українські дослідники визначають врядування як взаємопов'язану діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства щодо вироблення публічних рішень з метою ефективної реалізації державних та регіональних інтересів [3]. Хоча в цьому визначенні фігурує лише вузька спрямованість – вироблення публічних рішень, а не вироблення та впровадження політики. Але практично всі науковці поділяють врядування на два типи: врядування складних політичних інститутів (яке характеризується безліччю рівнів управління й владних структур, як, наприклад, федеральні, децентралізовані держави або Європейський Союз) і врядування підприємств, неурядових організацій тощо [8].

В Україні на законному рівні використовується замість поняття «врядування» поняття «управління». Управління – діяльність, спрямована на прийняття рішень, організацію контролю об'єкта управління згідно з метою, аналіз і підведення підсумків на основі достовірної інформації [1].

Що стосується європейського врядування, то його визначають як унікальний, характерний для Європейського Союзу спосіб прийняття рішень, вироблення та реалізації європейських політик, до якого залучені:

- наднаціональні органи ЄС;
- 27 держав–членів;
- субнаціональні органи влади держав – членів (провінції, землі, кантони, регіони, воєводства, округи, райони, муніципалітети, графства, міста тощо);
- бізнес–громади, зокрема транснаціональні корпорації, малий, середній, сімейний бізнес або підприємництво;
- громадянське суспільство, зокрема асоціації та платформи неурядових організацій (НУО), конфедерації профспілок та професійні асоціації, благодійні фонди та донори – меценати, національні або місцеві НУО та окремі громадські активісти [4].

Для кращого розуміння умов та принципів які створили сучасну систему ефективного врядування на регіональному рівні в Європейському Союзі розглянемо етапи на яких було прийнято найбільш впливові рішення, що в подальшому сприяли розвитку ефективного врядування в європейських країнах.

Європейська інтеграція стала наочною демонстрацією досягнення стабільності, миру та економічного добробуту на Європейському континенті. Завдяки їй була посилена роль Європейського Союзу у сучасному глобалізованому світі. У випадку, якби країни Європейського континенту не були об'єднані у союз, а діяли поодиночі, то скоріше за все їм би навряд чи вдалося досягти такого розквіту.

Європейською Комісією було запропоновано та прийнято в липні 2001 року Білу Книгу європейського врядування. Згідно неї виділено п'ять

основоположних та ефективних принципів врядування, серед яких: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість. Кожен принцип є надзвичайно важливим та незамінним. А всі разом об'єднані вони підтримують демократію та принцип верховенства права у державах-членах ЄС. Принципи можуть бути застосовані на усіх рівнях влади – світовому, Європейському, національному, регіональному і місцевому [5].

Для ефективного врядування необхідно чітко розуміти сутність кожного з принципів:

1. Відкритість. Інститути Європейського Союзу мають працювати відкрито. Разом з державами-членами їм слід активно обговорювати питання діяльності Європейського Союзу та рішення, які приймаються на європейському рівні. Це особливо важливо з огляду на необхідність зміцнення довіри до інститутів Союзу.

2. Участь. Якість, відповідність та ефективність політики Європейського Союзу забезпечується за умови участі всіх зацікавлених сторін впродовж всього процесу вироблення політики. Більш широка участь підвищує рівень довіри до кінцевого результату політичного процесу та до інститутів, які беруть у ньому участь.

3. Відповідальність. Ролі в законодавчих і виконавчих процесах мають бути більш чіткими і зрозумілими. Відповідальність повинна бути притаманною як інститутам Союзу, так і кожній державі-члену. Кожен з інститутів повинен чітко пояснити, що він робить в Союзі і взяти за це відповідальність. Однак, існує також потреба в більшій відповідальності держав-членів та всіх, хто так чи інакше залучений до процесу вироблення та імплементації політики Європейського Союзу на будь-якому рівні.

4. Ефективність. Напрями політики повинні бути дійовими та своєчасними, відповідати реальним потребам на основі чітких цілей, оцінювання майбутнього впливу та, якщо можливо, минулого досвіду. Ефективність також залежить від належної імплементації політики Європейського Союзу та прийняття рішень на максимально відповідному рівні.

5. Узгодженість. Напрямки політики та дії мають бути узгодженими та зрозумілими. Потреба в узгодженості політики Європейського Союзу невинно зростає: збільшується кількість завдань; розширення Союзу приводить до зростання багатоманітності; виклики та проблеми сучасного світу (глобальне потепління, демографічна криза тощо) впевнено перетинають кордони секторальних політик Європейського Союзу; зростає залучення регіональних та місцевих органів влади в процес вироблення політики Європейського Союзу. Узгодженість вимагає політичного лідерства, політичної волі та високої відповідальності від інститутів Європейського Союзу у забезпеченні несуперечливого підходу у межах складної системи Союзу.

Кожен з вищезазначених принципів є важливим, проте ефективність їх можлива лише при одночасному застосуванні. Отже, неможливо досягти поставлених завдань направляючи всі свої зусилля на реалізацію лише одного із них.

Виходячи із вище перелічених принципів Україна повинна взяти за приклад їх та дотримуватися в реформування законодавства, стосовно врядування. Це дасть змогу вдосконалити та наблизитися до європейського рівня.

На основі багатого досвіду обов'язкового або неофіційного консультативного забезпечення процесів для підрозділів Європейської Комісії було встановлено п'ять мінімальних стандартів консультування.

1. Зрозумілий зміст процесу консультування – всі контакти у межах процесу консультування мають бути зрозумілими та стислими, а також містити всю необхідну інформацію для отримання відповідей.

2. Цільові групи консультування – визначаючи цільові групи процесу консультування, Комісія має упевнитись, що відповідні зацікавлені гравці мають можливість висловити свої думки.

3. Оприлюднення – Комісії слід забезпечити адекватне висвітлення та гласність процесу консультування, а також пристосувати свої комунікаційні канали до потреб усіх цільових груп. Не виключаючи інші засоби комунікації,

відкриті публічні консультації мають розміщуватись в Інтернеті та анонсуватися за допомогою «пункту єдиного доступу».

4. Часові межі участі – Комісія має виділяти достатньо часу для планування, відповідей на запрошення та надання друкованих матеріалів. Комісії має надавати щонайменше 8 тижнів на отримання відповідей на письмові консультації та 20 робочих днів для повідомлення про комунікативні заходи.

5. Підтвердження та зворотний зв'язок – отримання відгуків, пропозицій та зауважень має підтверджуватись. Результати відкритих публічних консультацій слід розміщувати в Інтернеті.

Аналіз європейського досвіду належного врядування дав змогу уточнити структурно-змістові характеристики визначень. Зокрема, з'ясовано, що в Україні на практиці неправомірно плутають поняття: «добре врядування», «принцип належного врядування та адміністрування», «принципи ефективного демократичного врядування», «належне врядування». У європейських країнах «належне врядування» сприймається як суспільна цінність, якої всі країни-члени Ради Європи бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. У широкому розумінні цей термін означає прозоре, демократичне, відповідальне, ефективне та підзвітне врядування на місцевому та регіональному рівнях. «Принципи ефективного демократичного врядування» та принципи «доброго врядування» – це інноваційний інструмент щодо розвитку місцевої та регіональної демократії, що включає 12 принципів «good goveance», затверджених Європейською Стратегією щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, на яких вибудовуються засади врядування на різних адміністративно-територіальних рівнях у європейських країнах. Принцип «належного врядування та адміністрування» багато в чому є інструментальним виразом принципів «ефективного демократичного врядування». Але якщо ці принципи ґрунтуються на підвищенні ефективності всієї системи врядування на регіональному рівні (у сукупності регіональної спільноти, її органів, громадських організацій та рухів тощо), то принцип «належного врядування і

адміністрування» – на підвищенні ефективності механізмів діяльності виключно органів регіональної влади.

Порівняльний аналіз принципів діяльності органів місцевого самоврядування на основі перегляду відповідного законодавства виявив, що деякі з принципів належного врядування, прописані в чинному законодавстві України, є близькими за змістовим наповненням, а саме принципи: народовладдя – участі громадян; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб – підзвітності та відповідальності; законності – дотримання закону; гласності – прозорості.

При цьому обґрунтовано, що принципи, записані у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], мають дещо інше змістове навантаження та практичну реалізацію, ніж принципи належного врядування.

Доведено, що традиційно райони як адміністративно-територіальні утворення несуть на собі значно більше навантаження, ніж інші адміністративно-територіальні утворення в Україні, а районні ради, формуючи соціальну та економічну політику району, є, по суті, відправним пунктом, у якому можуть концентруватись і відпрацьовуватись всі нові ідеї реформування системи місцевого самоврядування України. Районні ради мають можливість розробити та затвердити цільову програму навчання посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів сільських, селищних і районної рад, представників громадських організацій тощо, профінансувати цю програму із районного бюджету (залучити гранти), запросити фахівців з питань практичного впровадження принципів належного врядування до проведення лекцій та тренінгів, тобто провести фахову підготовку всіх осіб, причетних до формування якісно нових підходів до роботи органів місцевого самоврядування на основі принципів належного врядування.

Обґрунтовано концептуальні положення, спрямування і зміст організаційно-правових заходів, пов'язаних із організацією діяльності районних рад, у контексті адаптації європейського досвіду належного врядування до умов їх діяльності. При цьому розроблено заходи щодо впровадження

концептуальних положень організації діяльності районних рад на основі принципів належного врядування з пріоритетністю напрямів на підвищення якості життя громадян, сталого розвитку територіальних громад району і захисту їх прав та інтересів, громадського контролю, відкритості та прозорості діяльності органів влади.

Здійснений аналіз свідчить, що районна рада спроможна провести опитування громадян району через районні газети, радіо, телебачення, «гарячу» телефонну лінію тощо, розгалужену мережу освітніх, медичних закладів, правоохоронні органи, установи соціального захисту, а також отримати ґрунтовну, всебічну зворотну інформацію від населення щодо нововведень і розробити прийнятну для всіх територіальних громад схему залучення жителів до вирішення питань місцевого і районного значення.

Висновки, зроблені за результатами дослідження. Отже, виникає необхідність у врегулюванні відповідності поняття «врядування» у вітчизняному законодавстві до європейського, адже у європейських країнах сутність визначення «врядування» має значно ширший характер ніж у вітчизняному.

Особливостями європейського врядування є стосунки не підпорядкування, вертикальні та горизонтальні зв'язки, координація, спілкування (комунікації), лідерство і партнерство. Очевидно, що зазначений перелік особливостей європейського врядування не є вичерпним, що зумовлює потребу їх виявлення в процесі по- дальших наукових розвідок.

Також предметом подальших досліджень мають стати питання адаптації існуючої в Україні системи врядування до європейських стандартів.

Література:

1. Адаптація досвіду європейського самоврядування в Україні у контексті реформування системи публічного управління: наук. розробка / [авт. кол.: Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва, Н.М.Рудік]. – К.: НАДУ, 2009. – 36с.

2. Багмет М.О. Історія та практика державного управління і місцевого самоврядування в Україні / М.О. Багмет. – 2012. – 143 с.
3. Жан-Поль Бландиньер. Изменение основополагающих производственных и общественных парадигм. Трансформация общественного сектора в Европе (опыт стран ЕС) / Российско-Европейский Центр Экономической Политики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.reser.ru
4. Оржель О.Ю. Особливості європейського самоврядування /О.Ю. Оржель // Стратегічні пріоритети. №3 (12). – К.: НАДУ, 2009р. – ст. 217-223
5. Практичний poradник державного службовця з питань європейської інтеграції / уклад. Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва; за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1: Європейське врядування. – 44 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. Пундик М. В. Європейський досвід врядування на регіональному рівні / М. В. Пундик // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип.4 (52). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2012. – 252 с.
8. Топалова Е. Х. Наближення вітчизняної системи врядування до європейських стандартів: регіональний рівень : автореф. дис. ... канд. Наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Е. Х. Топалова. – Одеса, 2008. – 20 с.