УДК 354:328.1

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-1\(19\)-33-42](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-1(19)-33-42)

Бигар Єлизавета Анатоліївна магістр кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Херсонський національний технічний університет, вул. Бериславське шосе, 24, м. Херсон, 73008, тел.: (099) 545-84-11, <https://orcid.org/0000-0003-1656-3388>

Линецький Михайло Валерійович аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Херсонський національний технічний університет, голова Херсонської районної державної адміністрації, вул. Бериславське шосе, 24, м. Херсон, 73008, тел.: (050) 523-50-34, <https://orcid.org/0000-0001-7276-557X>

«ДОБРЕ ВРЯДУВАННЯ» ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ: ПІДХОДИ І АЛГОРИТМИ ВПРОВАДЖЕННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Анотація. В роботі досліджено підходи і алгоритми впровадження інструментів демократизації системи публічного управління на місцевому рівні. З'ясовано сутність концепції «доброго врядування» як дієвого інструменту демократизації публічного управління та запобігання корупції.

Проведено аналіз існуючого стану проблематики системи публічного управління та проявів корупції на місцевому рівні. Виявлено основні системні розриви існуючої моделі публічного управління на місцевому рівні. Зроблено оцінку сучасного стану впровадження демократичних змін в публічному управлінні в Україні.

З'ясовано основні завдання в побудові демократичної моделі суспільного управління та знищення корупції на місцевому рівні. Використано методологічні підходи до проведення аналізу щодо основних проблем реалізації і впровадження положень «доброго врядування» в систему публічного управління на місцевому рівні в Україні.

Розглянуто можливі підходи та алгоритми побудови ефективної та результативної моделі публічного врядування на місцевому рівні. Запропоновано техніки та зміст реалізації підходів та алгоритмів модернізації системи публічного управління на місцевому рівні за європейськими стандартами. Розкрито процеси та алгоритми модернізації діяльності структурних підрозділів міської влади.

Застосовано системний підхід при обґрунтуванні, на науковій основі, висновків щодо можливостей впровадження європейських стандартів якості публічного управління в діяльність органів місцевого самоврядування та

формування платформи взаємодії громади і влади для управління спільним ресурсом.

Спроековано короткострокові та довгострокові результати реалізації підходів та алгоритмів модернізації системи публічного управління на місцевому рівні за європейськими стандартами. Досліджено, на основі системного підходу та існуючих методів управління, можливості, підходи та алгоритми впровадження принципів системи «доброго врядування» в систему публічного управління в Україні на місцевому рівні.

Ключові слова: «добре врядування», демократизація публічного управління, відкритість і прозорість влади, запобігання корупції, системний підхід.

Byhar Elizaveta Anatoliivna Master's student of the Department of Public Administration and Local Self-Government, Kherson National Technical University, Berislavske Shosse, 24, Kherson, 73008, tel.: (099) 545-84-11, <https://orcid.org/0000-0003-1656-3388>

Lynetskyi Mykhailo Valeriiovych Graduate student of the Department of Public Administration and Local Self-Government, Kherson National Technical University, head of the Kherson district state administration, Berislavske Shosse, 24, Kherson, 73008, tel.: (050) 523-50-34, <https://orcid.org/0000-0001-7276-557X>

GOOD GOVERNANCE AS AN EFFECTIVE TOOL OF DEMOCRATIZATION OF PUBLIC GOVERNANCE AND PREVENTION OF CORRUPTION: APPROACHES AND ALGORITHMS OF THE SOCIETY.

Abstract. The approaches and algorithms of introduction of democratization tools the system of public administration at the local level are investigated in the work. The essence of the concept of "good governance" as an effective tool for democratizing public administration and preventing corruption has been clarified.

An analysis of the current state of the public administration system and manifestations of corruption at the local level was conducted. The main systemic gaps of the existing model of public administration at the local level are identified. An assessment of the current state of implementation of democratic changes in public administration in Ukraine has been made.

The main tasks in building a democratic model of public administration and eradicating corruption at the local level have been clarified. Methodological approaches to the analysis of the main problems of implementation and implementation of the provisions of "good governance" in the system of public administration at the local level in Ukraine were used.

Possible approaches and algorithms for building an effective and efficient model of public governance at the local level are considered. Techniques and

content of implementation of approaches and algorithms of modernization of public administration system at the local level according to European standards are offered. The processes and algorithms of modernization of the activity of structural subdivisions of the city government are revealed.

A systematic approach was used to substantiate, on a scientific basis, conclusions on the possibility of implementing European standards of public administration in the activities of local governments and the formation of a platform for interaction between community and government to manage shared resources.

Short-term and long-term results of realization of approaches and algorithms of modernization of public administration system at local level according to European standards are designed. The possibilities, possibilities, approaches and algorithms of introduction of the principles of the system of "good governance" in the system of public administration in Ukraine at the local level are investigated, on the basis of the system approach and the existing methods of management.

Keywords: "Good governance", democratization of public administration, openness and transparency of government, prevention of corruption, systemic approach.

Постановка проблеми. Україна отримала європейський вибір у вигляді мети, шляху, цілі, орієнтиру до європейських стандартів життя. Але ці стандарти не стали пудгрунтям для побудови європейського життя: на даному етапі публічна влада не встигла знайти шлях, як простими і зрозумілими процесами і процедурами перекласти європейську мету, ціль, орієнтир на реальні політичного, економічного та суспільного життя в Україні.[1]

Сьогодні існує погоджений та відстоюваний суспільством європейський вибір суспільного життя, в якості все тих же ідеї та мрії, але немає його у вигляді чіткої системи цілей, правил, стандартів та процедур, що роблять цей європейський вибір реальністю життя. Тобто, виходячи з логіки - рухаючи суспільство у європейському напрямку сама публічна влада та її адміністративні органи, а з ними і суспільні процеси, мають бути налаштовані на роботу як європейський механізм, а не рудимент пострадянської епохи.

Методологічно починати це «налаштування» доречно з розуміння проблематики ситуаційних трендів у публічному управлінні на місцевому рівні та пошуку та розробці дієвих підходів та алгоритмів до розв'язання проблематики публічного врядування на місцевому рівні.[2, С. 131]

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливі аспекти розвитку і впровадження «доброго врядування» та запобігання корупції в Україні висвітлюються в роботах таких українських учених як О. Дем'янчук, О.В.Бейко, В.В.Толкованов, Е.С. Молдован, М. Бездольний, О. Хмара. Однак не запропоновано які саме підходи та механізми слід застосовувати на місцевому рівні, щоб теоритичні знання вдало були застосовані на практиці.

Мета статті – пошук та розробка дієвих підходів та алгоритмів демократизації публічного управління та запобігання корупції на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. У сучасному глобалізованому світі корупція в окремо взятій країні не є внутрішньою справою, вона чинить згубний вплив на всі сфери життєдіяльності в окремо узятій країні та на міждержавні відносини. Беручи це до уваги, запобігати корупції та викорінювати її - це суспільний обов'язок усіх держав і для забезпечення ефективності своїх зусиль у цій галузі вони мають співпрацювати одна з одною, залучатися підтримкою й участю окремих осіб і соціальних груп, які не належать до державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації.

Демократизація публічного управління і, як основна її похідна, боротьба з корупцією та запобігання їй – це системний процес, що у країнах розвиненої демократії базується на фундаментальному підґрунті соціальної взаємодії та співпраці різних інституцій та чітко сформульованих і зафіксованих, у правовій та організаційній діяльності, стандартах.

Цей досвід, результати і, зокрема, правова база Ради Європи у сферах демократії, прав людини та верховенства права узагальнені у 12 принципах доброго демократичного врядування «Good Governance» і є основою побудови демократичної, безкорупційної моделі суспільного життя в країнах розвиненої демократії.[1].

«Добре врядування» – це багатогранна концепція, яка базується на принципах, правилах та практиках, розроблених в усьому світі. Стратегія враховує роботу з доброго врядування, проведеною Радою Європи та іншими міжнародними організаціями на протязі 30 років.

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи проводить щорічні обговорення реалізації Стратегії як внесок до її промоції. Він фасилітує контакти з національними асоціаціями з метою заохочення до обміну кращими практиками та інформацією. Досвід держав-членів, що впроваджують Стратегію, повинен братися до уваги та наслідуватися іншими державами з тим, щоб процес її впровадження відкрито поширювався і приносив користь кожному.

Місія Концепції доброго врядування – стимулювати центральні і місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування. діяти разом для покращення якості врядування на всіх рівнях, починаючи з найбільш близького до людей, де міцна та ефективно збудована демократія є вкрай важливою. [2]

Одною із основних умов для реалізації Стратегії доброго врядування є те, що органи місцевого самоврядування мають повноваження, обов'язки та ресурси, які дають змогу імплементувати сформовані стандарти в інтересах місцевого населення.

Один із способів запобігання корупції на місцевому рівні, це впровадження європейських стандартів «доброго врядування», шляхом поетапної модернізації усіх ланок публічного управління. Дуже важливо, щоб влада розуміла свої зобов'язання перед населенням, навчилася створювати

платформи взаємодії та співпраці з громадою. Потрібно залучити багато зусиль, використовувати всі доступні ресурси, стати прозорою та відкритою для людей, кожного дня демонструвати свою ефективність та результативність, розвивати компетентність та спроможність службовців, щоб вони могли добре виконувати свої обов'язки, щоб кожен учасник публічного управління брав і був відповідальним за всі свою діяльність.[3]

Нажаль, жодна концепція, принципи стандарти не можуть стати «панацеєю від усіх хвороб», поки відсутні чітко сформовані підходи та алгоритми до практичного впровадження стандартів «доброго врядування» та запобігання корупції на місцевому рівні.

Для сучасної України побудова демократичної моделі суспільного управління та знищення корупції - це тест на спроможність системи публічного управління продукувати та просувати ефективні соціальні пропозиції: стратегії, програми та проекти розвитку, переміщувати соціальні ресурси та зусилля в необхідних для стратегічного розвитку напрямках. За цих викликів в системі публічного управління мають своєчасно і терміново змінитись техніки та технології здійснення влади, а сама система публічного управління адаптуватись під зовнішні зміни.

Останнім часом в Україні зміст та напрями майбутнього суспільного розвитку визначають ситуаційні (короткострокові) соціальні симпатії (на основі гасел, рекламних меседжів), а не владні технології (проекти освоєння, відтворення життя).

Фактично сьогодні можна говорити про розбалансованість системи публічного управління на місцевому рівні:

- порушення стійкості;
- конфлікт сучасності з застарілою архаїчною владою;
- пошук нової моделі системи.

Ця розбалансованість системи публічного управління відбивається системним розривом на місцевому рівні – можемо говорити про організаційно-функціональну «атрофію»: невідповідність вимогам сучасності існуючої місцевої системи публічного управління.

До основних «центрів» системних розривів можна віднести:

1. Організаційне і функціональне управління:
 - оргструктури;
 - процеси;
 - процедури.
2. Модель суспільного управління (робота з народом):
 - громадсько-політична взаємодія з суспільством;
 - «спільне» управління.
3. Платформа стратегічного розвитку:
 - суб'єктивна-мінливість довгострокових цілей (не постійні, а змінюються кожну політичну каденцію);

- ніхто не працює з майбутнім, не творить майбутнє і людей майбутнього.

Виходячи з цього можна сформулювати виклики, що стоять перед системою ПУ:

- зміцнення стійкості системи: відновлення функціональної спроможності елементарного складу організаційних структур (елементів системи);
- нові технології влади: техніки роботи з народом, мешканцями;
- повернення здатності системи публічного управління керувати соціальними ресурсами та переміщувати соціальний капітал та зусилля.

Для того, щоб в умовах децентралізації органи місцевого самоврядування ефективно реалізовували зростаючу кількість повноважень, будуючи ефективну та результативну модель суспільного життя необхіден пошук та розробка дієвих підходів та алгоритмів до розв'язання проблематики публічного врядування на місцевому рівні. Зважаючи на існуючу ситуацію та суспільний запит ці алгоритми та процеси, на місцевому рівні, могли б мати наступну послідовність:

- Модернізації організаційної структури органу публічної влади.
- Модернізації взаємовідносин та взаємодії з мешканцями міста щодо управління містом та його ресурсами (мешканці мають мати такі ж самі можливості до управління містом та його ресурсами що і обрані ними депутати, при наявності бажання мешканців бути включеним в це управління).
- Створення платформи стійкого майбутнього розвитку.

Структура та зміст підходів для досягнення поставлених цілей можуть бути наступними:

1. Постановка роботи виконавчого органу публічної влади.

Процес модернізації оргструктури, процесів та процедур має йти шляхом стандартизації діяльності органу виконавчої влади на першому етапі по аналогічним європейським – українським стандартам якості надання владних послуг, в подальшому – за європейськими стандартами:

- організувати роботу щодо отримання визнання професійності владних структур (департаментів, управлінь, служб, інше) за українськими та європейськими стандартами якості надання послуг виконавчою владою;
- модернізувати процеси та процедури в виконавчому комітеті органу публічної влади у відповідності до ДСТУ ISO 9001:2015 (привести систему управління якістю у структурних підрозділах стосовно надання послуг виконавчою владою у відповідність до ДСТУ ISO 9001:2015 та ДСТУ EN ISO 9001:2018 на основі системного та високопрофесійного організаційного забезпечення управлінської діяльності з метою ефективного виконання міською владою функцій та завдань у найкоротші або встановлені терміни, при найкращому використанні ресурсів: фінансових, кадрових, матеріальних, інформаційних та інших).

Модернізацію органу публічної влади до європейських стандартів доцільно проводити наступним чином:

- визначити структурні підрозділи які будуть залучені до пілотного проекту;
- затвердити процедуру стандартизації діяльності владних послуг структурними підрозділами за українськими стандартами;
- провести в них пілотний проект щодо стандартизації діяльності (якості надання владних послуг) за стандартом ДСТУ ISO 9001:2015;
- визначити по завершенню проблеми процедури для уникнення для інших структурних підрозділів;
- затвердити графік стандартизації владних послуг для кожного структурного підрозділу виконавчого органу влади.

Процеси модернізації функціональної діяльності структурних підрозділів міської влади (департаментів, управлінь, служб, інше) мають наступним алгоритм:

- визначити та сформувати зміст (кількісні та якісні показники) діяльності кожного структурного підрозділу виконавчого (управлінь, департаментів, служб, ін.) згідно загальних та галузевих стандартів, зробити їх публічними;
- привести у відповідність до нормативних документів центральних органів влади нормативну документацію, що регулює діяльність посадових осіб, відділів, управлінь, департаментів (Положення про відділи, управління, департаменти, посадові інструкції);
- проаналізувати професійну відповідність персоналу структурних підрозділів виконавчого органу публічної влади (департаментів, управлінь, служб, інше) займаним посадам (згідно кваліфікації за дипломом, свідоцтвом про підвищення кваліфікації);
- зробити висновки щодо фаховості спеціалістів;
- сформувати потребу та графіки додаткового навчання та перекваліфікації персоналу адміністрацій;
- сформувати завантаженість Центру підвищення кваліфікації;
- аргументувати необхідність та об'єктивну публічну аргументацію в зміні певної частини персоналу.

Техніка реалізації цих завдань може мати наступний алгоритм:

- узгодити систему регламентуючих діяльність персоналу документів: функціонал співробітника – функціонал відділу – функціонал управління/департаменту (не має бути «провалів», мають відповідати діючим вимогам);
- персональну оцінку кожного працівника здійснити за схемою: відповідність базової освіти функціоналу посади, підвищення кваліфікації за останні три роки по відповідному функціоналу посади; рекомендації по кожній особі щодо підвищення кваліфікації, отримання відповідної освіти у встановлені строки або рекомендації щодо заміни працівника;

- кожен керівник структурного підрозділу має на підставі попередньої оцінки самостійно визначитись зі складом персоналу та погодити його у відповідного заступника мера;

- на кожен рік кожен працівник має поставити перед собою базові завдання згідно функціоналу, що будуть реалізовані протягом року.

2. Модернізація системи громадсько-політичних відносин в територіальній громаді має реалізувати наступні завдання:

- створити ідеологічну і організаційну платформу демократичних відносин влади і громади;

- розробити і реалізувати проєкт системних комунікацій місцевої влади і жителів, включення мешканців в управлінські процеси в місті;

- залучити міжнародних партнерів, що мають досвід реалізації подібних процесів, до реалізації проєкту на території міста, отримати їх підтримку та ресурси;

- організувати системне обговорення експертним середовищем (місцевим, регіональним та міжнародним) діяльності міської.

Прогнозовані короткострокові результати пропонованих дій можуть бути наступними:

- активізація громадськості у процесах прийняття рішень та контролю за владою;

- формування власної спроможності мешканців міста до участі у змінах та відповідальності за власне майбутнє;

- створення підґрунтя запобігання корупції.

Прогнозовані довгострокові результати пропонованих дій можуть бути наступними:

- розбудова демократії на території міста;

- зменшення випадків прояву корупції;

- розвиток громадянської активності;

- поширення та сприйняття демократичних цінностей.

3. Формування цільових стратегічних орієнтирів майбутнього для громади міста – це стратегія роботи влади з майбутнім. Завдання цього напрямку можуть мати наступний зміст:

- яким має стати місто. Хто, що, як, коли для цього буде робити;

- яким має стати херсонець: вирощування сучасного, мобільного, ініціативного, підприємливого, відповідального і здорового населення з українським стрижнем;

- яким має стати сприйняття Херсонської громади в Україні.

Проектування очікуваних результатів впровадження підходів та алгоритмів демократизації публічного управління і запобігання корупції на місцевому рівні можуть мати наступний зміст:

В роботі міської влади:

1. Чіткий публічний план діяльності міської влади щодо реалізації очікувань мешканців міста від публічної влади на місцевому рівні як у владній, так і у суспільній площині.

2. Зміни в підходах до роботи публічної влади на місцевому рівні. Їх позитивна суспільна оцінка.

3. Нова якість процесів і процедур роботи публічної влади на місцевому рівні.

4. Нова якість владних послуг.

В громадсько – політичній площині:

1. Сформовано новий вимір відносин з мешканцями – партнерський, що долучає жителів міста до управління громадою.

2. Долучення громадян до безпосереднього управління ресурсами в громаді.

3. Сприйняття мешканцями дій владних структур (виконавчого комітету органу публічної влади та його структурних підрозділів) як змістовних, системних, логічних і зрозумілих.

4. Позитивне суспільне сприйняття та підтримка діяльності публічної влади на місцевому рівні та ініціатив голови виконавчого комітету органу публічної влади.

В стратегічній площині:

1. Територіальна громада – зразок побудови демократичних відносин та управління.

2. Громадсько-політичні відносини влади і громади – партнерські, рівноправні, відкриті, довірливі і чесні.

3. Зовнішня (міжнародна оцінка) процесів та змін у громаді: «Демократичні зміни проведено за європейськими стандартами. Це приклад для поширення в Україні».

4. Влада в місті – демократична, професійна, відкрита, партнерська.

5. Внутрішня оцінка змін в місті мешканцями: «Ми підтримуємо зміни, започатковані владою».

Висновки. Запропоновані у роботі підходи та алгоритми демократизації публічного управління та запобігання корупції на місцевому рівні створюють можливість для побудови ефективної моделі суспільних відносин за європейським зразком. Техніки та процедури реалізації розглянутих алгоритмів та підходів в цілому можуть застосовуватись як базовий підхід до модернізації системи публічного управління на місцевому рівні, але з врахуванням особливостей кожної територіальної громади та існуючої системи управління на території. Це має стати напрямком подальших досліджень.

Література:

1. «Модернізація влади як шлях до європейської Львівщини»: стаття за ред. В. Шамовець. Режим доступу: https://galinfo.com.ua/articles/modernizatsiya_vlady_yak_shlyah_do_ievropeyskoi_lvivshchyny_349154.html

2. Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи: збірник матеріалів 12-ї Всеукраїнської науковопрактичної конференції / за наук. ред. проф. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, Р. М. Плюща. – Херсон: ХНТУ, 2021. – 226 с.
3. Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник за ред. А. Гука. - К.: ТОВ «Видавництво» Юстон», 2018. – 60.
4. «Наявні методи боротьби з корупцією. Національне агентство з питань запобігання корупції» Анастасія Гевчук, юрист, ЮКК "Де-Юре". Режим доступу: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article.
5. Національний стандарт України. Система управління якістю. За ред. Н. Кузьменко. – К.: ДП «УкрНДНЦ», 2016. – 22. Режим доступу: <https://khoda.gov.ua/image/catalog/files/%209001.pdf>

References:

1. Modernizacija vladi jak shljah do evropejs'koї L'vivshhini [Modernization of power as a way to the European Lviv region]. *galinfo.com.ua* Retrived from https://galinfo.com.ua/articles/modernizatsiya_vlady_yak_shlyah_do_ievropeyskoi_lvivshchyny_349154.html [in Ukrainian].
2. Bardachova, Ju. M. , Lopushins'kogo, I. P. , Pljushha , R. M. *Proceedings from MIIM '12: XII Vseukraїns'koї naukovopraktichnoї konferencії «Derzhavna politika shhodo misceвого samovrjaduvannja: stan, problem ta perspektivi» – The 12th All-Ukrainian scientific-practical conference « State policy on local self-government: state, problems and prospects»*. (pp. 109-111). Herson [in Ukrainian].
3. Guk, A. (2018) *Benchmarking dobrogo vrjaduvannja [Benchmarking of good governance]*. K.: TOV «Vidavnictvo» Juston» [in Ukrainian].
4. Najavni metodi borot'bi z korupcieju. Nacional'ne agentstvo z pitan' zapobigannja korupcїi [Available methods of combating corruption. National Agency for the Prevention of Corruption]. *uz.ligazakon.ua* Retrived from https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article [in Ukrainian].
5. Kuz'menko, N. (2016). *Nacional'nij standart Ukraїni. Sistema upravlinnja jakistju [National standard of Ukraine. Quality management system]*. K.: DP «UkrNDNC» [in Ukrainian].