

КРИТИКА І БІБЛІОГРАФІЯ

ДОБРЕ ВРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ І РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ: ПОРІВНЯЛЬНІ СТУДІЇ

Толкованов В. В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід : моногр. / В. В. Толкованов – К., 2013. – 264 с.

Трансформаційні зміни в об'єктах державного управління як в європейських країнах, що ввійшли до Європейського Союзу, так і в Україні зумовили необхідність переходу від державного до публічного управління, актуалізували на сьогодні проблему його модернізації через впровадження інструментів доброго врядування.

Незважаючи на появу публікацій щодо проблематики доброго врядування низки вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема З. Балабаєвої, Р. Герцога, А. Чука, Д. Джексона, А. Зарді, В. Кравченка, В. Куйбіди, П. Надолішнього, Г. Пітерса та інших, цілеспрямованого системного дослідження в цій царині, зокрема у вітчизняній державно-управлінській науці, не здійснювалось.

Оригінальною і своєчасною в цьому контексті є праця В. В. Толкованова "Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід".

В основу дослідження покладено компаративний підхід, який дозволив автору: забезпечити логічний виклад основних теоретичних положень концепції "доброго врядування" в науці "державне управління"; виділити базові характеристики "доброго врядування" та його основні складові; визначити відповідні типи європейських систем з урахуванням трансформаційних змін, розкрити взаємозв'язок між реформуванням системи місцевого самоврядування та виробленням концепції доброго врядування, її модифікації на міжнародному рівні; окреслити можливі шляхи впровадження інноваційних інструментів забезпечення доброго врядування в контексті реалізації структурних реформ в Україні, зокрема шляхом розробки національної Стратегії реформування та розвитку місцевого самоврядування.

В монографії виокремлено п'ять основних зрізів дослідження, зокрема: добре врядування як об'єкт наукових досліджень; історичні передумови та еволюція інноваційних інструментів доброго врядування; інструменти забезпечення доброго врядування на регіональному рівні; інструменти забезпечення доброго врядування на місцевому рівні; добре врядування в контексті реалізації структурних реформ в Україні.

Визначаючи проблему доброго врядування як об'єкта наукових досліджень (розділ 1, с. 10–53), автор, опираючись на документи ООН, чітко структурував елементи доброго (демократичного) врядування, до яких віднесено урядування: орієнтоване на згоду, підзвітне громадянам, прозоре, чутливе, учасницьке, підзаконне, ефективне та результативне, справедливе та інклюзивне (р. 1, с. 15). Цим самим визначено апарат, рамки дослідження та критерії доброго врядування як у запропонованій читачу книзі, так і для подальших наукових досліджень. Цінним у даній частині роботи є виокремлення інструментів спільної зовнішньої політики ЄС, що важливо з огляду на існуючі та перспективні форми співпраці Уряду України з ЄС.

Враховуючи те, що в останні роки Україна набуває статусу одного з лідерів щодо європейських інструментів інституційної розбудови, заслуговує на увагу висвітлення у монографії таких інструментів, як Twinning, TAIEX та програми Всеохоплюючої інституційної розбудови (CIB), механізмів співпраці в контексті їх імплементації в Україні.

В контексті розгляду першого блоку проблем у книзі наведена типологія реформ місцевого самоврядування в європейських країнах та інструментів їх реалізації. Автор правильно, на наш погляд, робить висновок, що для реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні найбільш корисним є досвід коригування кількості адміністративних одиниць, який активно запроваджується у Великобританії, Швеції, Данії та Фінляндії. Актуальними для України, на думку автора, є укрупнення адміністративних одиниць, надання їм реальної здатності самоврядування на найнижчому рівні управління, поряд із необхідністю запровадження реформ організаційного і фінансового характеру (р. 1, с. 51), з чим можна повністю погодитись.

Відзначаючи новаторські підходи в теоретичному контексті дослідження, водночас варто зробити деякі зауваження щодо використаної термінології та змістовності деяких положень. Зокрема, даючи визначення макроекономічного управління, автор використовує термін “народне господарство” (р. 1, с. 25). Враховуючи трансформацію структури власності в Україні, більш доцільно використовувати термін “національна економіка”.

Більш чіткого наповнення потребують інструменти макроекономічного управління (їх спектр, на наш погляд, представлений не повно) (р. 1, с. 25). Інструменти макроекономічного регулювання також доцільно було б класифікувати на грошово-кредитні, адміністративні, фінансово-бюджетні, цінові, правові. Макроекономічне управління доцільно було б розмежувати на пряме макроекономічне управління та макроекономічне регулювання (яке стосується приватного сектору). Це дозволило б більш чітко окреслити не лише його зміст, а й суб’єктивно-об’єктивну складову.

Будь-яке явище має досліджуватися через його еволюцію. З огляду на це висвітлення блоку проблем щодо історичних передумов і еволюції інноваційних інструментів доброго врядування у книзі (р. 2, с. 54–103) можна віднести до позитивів рецензованої праці. Ставлячи в основу наукової розвідки добре врядування як європейську цінність, автор логічно висвітлює формування та розвиток загальноєвропейської бази нормативно-правових актів у сфері місцевого і регіонального розвитку, дає оцінку ролі міжнародних організацій у розробці та впровадженні інструментів доброго врядування, Плану дій щодо забезпечення устрою місцевого і регіонального врядування, низки програм в рамках ЄІСП, Європейської стратегії інновацій та доброго врядування. Доробком В. В. Толкованова за результатами цього дослідження є обґрунтування основних засад співпраці між Україною та європейськими інституціями для досягнення доброго врядування.

Прикладну цінність для практики управління в Україні мають розділи 3 і 4 монографії, які присвячені інструментам забезпечення доброго врядування на регіональному (р. 3, с. 105–154) і місцевому рівні (р. 4, с. 155–207).

Піднімаючи проблему сталого просторового розвитку Європейського континенту, дослідник звертає увагу на основні принципи, викладені в Європейській хартії регіонального просторового планування, що є основою розробки керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту, та окреслює проблеми, які об’єктивно перешкоджають цілісній реалізації цих принципів в Україні. Автор обґрунтовано довів, що збалансований розвиток територій зумовлює необхідність

удосконалення територіальної організації влади та територіального планування. Серед інноваційних інструментів забезпечення доброго врядування на регіональному рівні висвітлено транскордонне співробітництво, кластеризацію, розбудову міст-воріт, пан'європейської мережі транспортних коридорів, до яких належить територія України, модернізацію системи генерального планування великих міст, обґрунтовано нові підходи до реалізації політики сталого просторового розвитку в Україні. Зокрема, зазначено, що всі євро регіони та інші транскордонні об'єднання мають сприяти досягненню сучасних завдань, здійснюючи свою діяльність на засадах: транскордонного партнерства, транскордонної субсидіарності, транскордонного об'єднання, транскордонної синергії і транскордонної консолідації [1, с. 136].

Серед інноваційних інструментів доброго врядування на місцевому рівні визначено такі: діагностичний інструмент CLEAR, європейський тиждень місцевої демократії, нові форми міжмуніципального співробітництва. На особливу увагу заслуговує висвітлення форм партисипативної демократії, які одержали своє законодавче закріплення в Україні.

Віддаючи належне глибині теоретичних і емпіричних розвідок з цієї проблематики, зазначимо, що поза увагою автора залишилися проблеми ризиків, які виникають перед національним урядом і регіональною владою в зв'язку з поглибленням суперечностей глобалізації, транснаціональної економіки, переходом від політики "зрівноваженого розвитку" до політики "нового регіоналізму".

Сучасні проблеми управління на регіональному і місцевому рівнях в Україні значною мірою зумовлені структурною розбалансованістю економіки регіонів, деформацією територіальної структури економіки.

З огляду на це виокремлення окремого блоку питань, що присвячені доброму врядуванню в контексті реалізації структурних реформ в Україні (р. 5, с. 209–244), є вдалим і на часі. Актуалізуючи цю проблему, автор концентрував увагу на інституційних аспектах її вирішення, зокрема функціональному обстеженні органів влади, впровадженні системи якості в державному управлінні, розвитку служби в органах місцевого самоврядування. Таким чином, у монографії увага сконцентрована на розвитку суб'єкта управління в контексті доброго врядування. Наукова праця значно виграла б, коли б у ній найшли більшого відображення оцінки структурних трансформацій в регіонах, а також чинних в практиці зарубіжних країн та України інструментів структурної корекції економіки регіонів з огляду на їх потенціал і визначені стратегії розвитку.

Незважаючи на зазначене та деякі дискусійні моменти, монографія, що вийшла в світ, є завершеним цілісним дослідженням. Вона може розглядатись як ґрунтовне наукове джерело для розвитку теорії державного управління, вироблення сучасних механізмів врядування, залучення досвіду європейських країн у практику роботи органів державної влади та місцевого самоврядування. Дослідження дає можливість формувати нові моделі управління регіональним розвитком і впровадження реформи місцевого самоврядування. Книга містить елементи наукової новизни. Водночас вона цінне джерело інформації в царині просвітницької діяльності.

Доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри
державного і муніципального управління Тернопільського
національного економічного університету,
Заслужений діяч науки і техніки України

А. Ф. Мельник