

**Азарова Анжеліка Олексіївна,**

*к.т.н., проф., заступник декана факультету менеджменту та інформаційної безпеки  
з наукової роботи та міжнародного співробітництва,  
Вінницький національний технічний університет, м. Вінниця  
ORCID 0000-0003-3340-5701;*

**Ткачук Людмила Миколаївна,**

*к.е.н., доц., заступник декана факультету менеджменту та інформаційної безпеки  
з навчально-методичної роботи,  
Вінницький національний технічний університет, м. Вінниця  
ORCID 0000-0001-9770-7851;*

**Хошаба Олександр Мирославович,**

*к.т.н., доц., доцент кафедри захисту інформації факультет інформаційних технологій  
та комп'ютерної інженерії,  
Вінницький національний технічний університет, м. Вінниця  
ORCID 0000-0001-5375-62809*

УДК 332.025.12

doi:10.34213/db.19.01.05

## **ШЛЯХИ СТВОРЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАСОБАМИ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ НА ОСНОВІ СОЦІАЛЬНОЇ РЕФЛЕКСІЇ**

*У статті запропоновано механізми створення ефективних інституційних засад муніципального управління засобами публічного врядування на основі соціальної рефлексії. Досліджено основні проблеми, що постали перед органами муніципального управління і потребують невідкладного вирішення. Обґрунтовано переваги застосування такого потужного засобу публічного управління, як е-демократія для підвищення рівня муніципального управління. Запропоновано нові підходи до формування державної регіональної політики та соціально-економічної політики регіонів, що мають бути спрямовані на досягнення окреслених в статті перспектив розвитку муніципального управління.*

**Ключові слова:** інституційні засади муніципального управління; е-демократія; місцеве самоврядування; соціальна рефлексія, соціальна реакція.

**Постановка проблеми.** В умовах посилення глобалізаційних трансформаційних процесів господарювання пріоритетним завданням державного управління в Україні є формування ефективної моделі співвідношення децентралізації управління та єдиновладдя. Реформування відносин держави та регіонів в Україні за роки її незалежності здійснювалося періодично із значними законодавчими прогалинами, внаслідок чого відбулася руйнація територіальних зв'язків, спостерігаються значні диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів, посилюється диференціація регіонів за потужністю економічного потенціалу та рівнями соціально-культурного розвитку.

Не зважаючи на підтвердження ефективності моделі децентралізації влади в розвинених країнах світу, в Україні впродовж багатьох років процес публічного управління та адміністрування рухався у зворотному напрямку – зростала централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. За такого підходу не вирішувалися проблеми територіальних громад, місцеве самоврядування неспроможне було виконувати покладені на нього функції через відсутність дієвих організаційних та фінансових механізмів.

Тому основним завданням державного регіонального врядування в контексті публічного управління має стати досягнення раціонального балансу між інтересами держави та інтересами розвитку її регіонів шляхом розроблення напрямів та механізмів передавання частини владних повноважень на місцевий рівень управління, спираючись на демократичні конституційні цінності.

Водночас розвиток місцевого самоврядування стає можливим лише у разі створення гнучкого та ефективного публічного управління регіоном, що дозволяє отримати базову функцію будь-якої управлінської системи – зворотний зв'язок від громади до органів влади.

Формування системи публічного управління на рівні регіону гальмується недостатньою інституційною розбудовою його механізмів та структурних елементів, а також форм й інструментів взаємодії з державними інституціями.

Суттєвою проблемою залишається невизначеність повноважень органів публічного управління та владних регуляторів місцевого самоврядування і засобів соціальної рефлексії. Недостатньо опрацьованими є також такі аспекти, як співвідношення державного і муніципального управління (Public Administration) з аналітикою публічних програм і політик (Public Policy) і дослідження суспільних відносин у системі управління (Public Affairs), визначення відмінностей між основними інструментальними концепціями публічного управління (Weberian, New Public Management, Good Governance), виявлення предметного поля державного і муніципального управління.

Отже, висвітлення та опрацювання форм взаємодії органів державного управління та публічного врядування на основі соціальної реакції набуває

особливої актуальності за умов наближення до європейських стандартів New Public Management і Good Governance.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблем муніципального управління засобами публічного врядування на основі соціальної рефлексії останнім часом приділяється значна увага, що підтверджує актуальність даної статті. Опрацьовано потужну законодавчу базу з питань муніципального управління [1–6]. Окремі аспекти реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації управління, проблеми та стратегічні пріоритети розвитку регіонів в публічному управлінні розглядають такі вітчизняні науковці, як С. Біла, З. Варналій, М. Данилишин, А. Лелеченко, А. Матвієнко, Н. Нижник, С. Романюк, О. Шевченко, Б. Шевчук та ін.

**Метою дослідження** є науково-теоретичне обґрунтування інституційних засад муніципального управління та його практичної реалізації засобами публічного врядування шляхом формування пріоритетних напрямів його розвитку в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Специфічністю проблем муніципального управління засобами публічного врядування є необхідність усвідомлення соціальних потреб громади, а також її рефлексивності, під якою розуміються типи соціальної реакції на ті чи інші варіанти вирішення проблем [8]. Наприклад, державне і муніципальне управління з урахуванням соціальної рефлексії може спричинити визнання проблеми суспільно актуальною або неактуальною і навіть відмову від конкретного вирішення суспільно актуальної проблеми як соціально або культурно неприйнятної (у тому числі згідно з критерієм FINER – Feasible, Interesting, Novel, Ethical, Relevant) [7]. Проте соціальна рефлексія має бути керованою, відбуватися з дотриманням принципу “відповідальної регіоналізації”, оскільки законодавчо закріплено відповідальність громади та створених структур муніципального управління перед населенням та державою за соціально-економічний стан регіону. Із метою надання більших повноважень регіонам державна регіональна політика повинна

спрямовуватися на подолання інституційних, соціально-економічних та морально-психологічних перешкод гармонійного розвитку регіонів у їхній єдності як складових єдиної держави.

Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

У той же час стрімкий науково-технічний прогрес і тотальна інформатизація всіх процесів створили для громадян країни та органів державної влади та муніципального управління нові можливості участі в суспільно-політичних процесах країни через глобальну мережу Інтернет засобами соціальної рефлексії на основі електронного врядування. Електронна участь громадян в управлінні змінює сутність суспільних комунікацій, формуючи нову систему соціальної рефлексії – електронну демократію – комплекс інструментів, в яких ПК, ноутбуки, смартфони та загальнодоступні мережі використовуються для розвитку і захисту основних демократичних цінностей, таких як поширення інформації та комунікація, участь громадян у процесах прийняття муніципальних рішень, об'єднання інтересів громадян.

У табл. 1 наведено основні узагальнені позитивні й негативні аспекти реалізації електронної демократії в процесах муніципального управління засобами публічного врядування. Попри достатню кількість негативних проявів впровадження е-демократії, вона все ж таки зберігає свою корисність для державотворення та суспільства. Оскільки цілі електронної демократії є досить високими, то, за умови грамотного її впровадження, результати будуть позитивними.

## Переваги та недоліки впровадження е-демократії

<i>Переваги</i>	<i>Недоліки</i>
1. Істотне зниження витрат на здійснення демократичних процедур	1. Зниження рівня участі громадян у політиці пов'язано не лише і не стільки з “економією ресурсів”, скільки з посиленням тенденції низької ефективності такої участі, тобто просте зниження витрат навряд чи приведе до істотного збільшення навіть кількості учасників
2. Зниження витрат на інтерактивні форми взаємодії з громадянами, що дає можливість органам публічної влади більш повно враховувати думки різних соціальних груп під час прийняття рішень	2. Цифрова нерівність обмежує можливості розвитку нових форм представництва інтересів
3. Залучення громадян до прийняття рішень на більш ранніх стадіях і в більш активній формі	3. На відміну від традиційних форм дискусії, е-дискусії не націлені на виявлення загального інтересу, на конструювання громадянського суспільства; в Інтернеті є лише велика кількість індивідів, але не суспільство і навіть не е-суспільство, при цьому кожен може висловити свою думку з майже нульовими витратами, що істотно збільшує розкид думок і ускладнює завдання агрегування інтересів
4. Зміцнення довіри громадян до держави за рахунок імідажних функцій нових комунікативних каналів, створення у громадян ілюзії участі в прийнятті рішень	4. Перенесення політичного процесу у віртуальну реальність призводить до зниження рівня рефлексії та обдуманості висловлювань, збільшення кількості в даному випадку досягається за рахунок зниження якості
5. Залучення суспільних груп громадян з обмеженими можливостями, яким складно реалізувати свої права за “традиційними” формами демократичної участі	5. Посилення залежності чиновників від публічного е-волевиявлення громадян може призвести до популізму, втрати як самостійності чиновниками під час прийняття рішень, так і відповідальності за вже прийняті рішення 6. Оскільки реальний облік усіх артикульованих в Інтернеті інтересів громадян неможливий, це значно ускладнює “відбір” слухних суспільних ідей в силу “розмитих” критеріїв і наявності можливостей для маніпулювання

Е-демократія забезпечує якісно новий рівень демократичної участі особистостей у розбудові самої демократії; відбувається охоплення тих секторів е-демократії, де інститути громадянського суспільства залучаються до складання формальних і неформальних програм дій, а також формування і прийняття суспільних рішень. Е-демократія вимагає інформації, діалогу,

спілкування, дискусії та безперервного створення відкритих публічних майданчиків, де громадяни можуть об'єднуватися з метою відстоювання своїх інтересів.

Інституційно соціальна рефлексія у формі е-демократії покликана усунути недоліки існуючих демократичних структур і процесів. Пропонуючи засоби обмеження ступеня виключення з політичних процесів, вона спроможна посилити соціальну інтеграцію та соціальну згуртованість, сприяючи тим самим зміцненню суспільної стабільності, що відповідає вимогам нової соціальної стратегії суспільства. Е-демократія здатна ще більше посилити європейську, міжнародну та глобальну сутність політики новообраного президента і полегшити транскордонне співробітництво.

Отже, потужним засобом муніципального управління на основі врахування соціальної рефлексії є розбудова публічного врядування засобами електронної демократії шляхом створення міських сайтів, що дозволяє залучати соціально активну частку громади до участі в житті міста.

Продуктивним є досвід муніципального управління Вінниччини, яке запровадило численні заходи прозорого публічного управління у формі проекту Вінницької міської ради “Прозоре місто” (рис. 1), системи “Прозорий офіс”, електронного ресурсу “Електронні петиції”, який висвітлено на сайті м. Вінниці (рис. 2) та ін. [9].

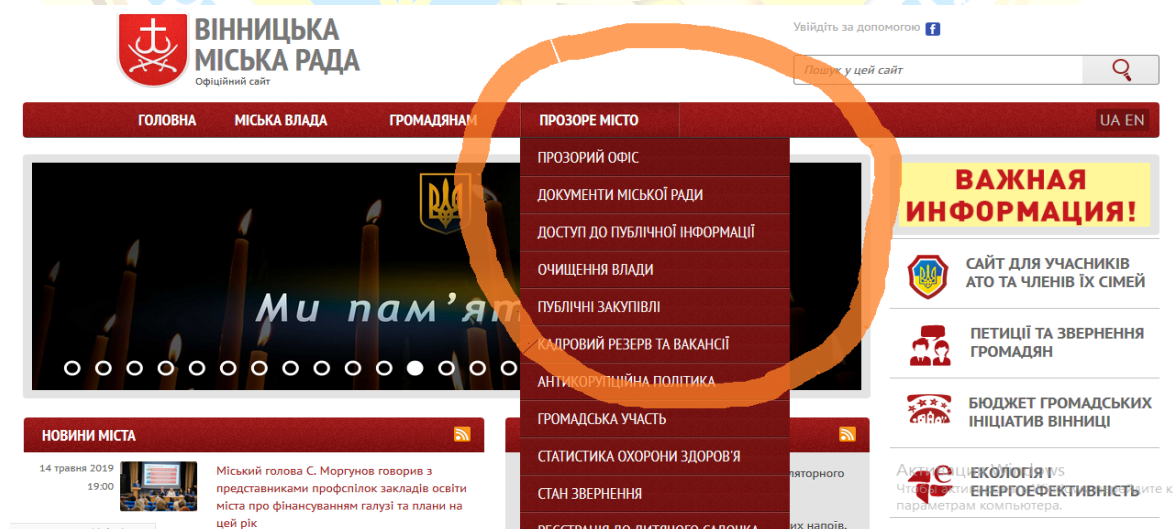


Рис. 1. Меню владки “Прозоре місто” на сайті Вінницької міської ради

Для вільного доступу громадян до публічної інформації (документи міської пади, публічні закупівлі, кадровий резерв, антикорупційна політика, статистика охорони здоров'я, калькулятор субсидії, реєстрація до дитячого садочка, земельні торги, робота Вінницького Центру адміністративних послуг “Прозорий офіс” та ін.) було створено відповідне меню на сайті Ради. Громадяни можуть вільно переглядати інформацію про життя свого міста. Завдяки цьому значно підвищилася якість громадської активності, а суспільство стає дедалі демократичнішим.

На даному ресурсі (рис. 2) громадяни мають змогу самі створювати петиції до відповідних органів Вінницької міської ради, пропонуючи на розгляд адресовану проблему [9].

**ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ, АДРЕСОВАНІ ВІННИЦЬКІЙ МІСЬКІЙ РАДІ**

<b>Петиції, на які триває збір підписів</b>		
Тема звернення	Підписали	Залишилось
Перевірка причин відключення, та відновлення постачання гарячої води у Замостянському мікрорайоні	1 0,3%	14 днів
Перевірка законності розміщення та функціонування парковки перед центр. входом в ТЦ Мир комісією міськради	180 51,4%	7 днів
Встановити сміттєві контейнери на кінцевій зупинці "Будинок відпочинку" біля входу в лісовий масив	48 13,7%	7 днів
Муніципальна охорона шкіл	92 26,3%	4 дні
Ремонт дороги по вул. Чумацькій (Блюхера)	36 10,3%	3 дні

[Переглянути усі петиції](#) ➔

<b>Петиції на розгляді</b>	
Тема звернення	До відповіді
Ремонт доріг по вул. К. Широцького і вул. Покришкіна та будівництво тротуарів на критично необхідних ділянках	8 днів

Рис. 2. Електронна сторінка розгляду петицій, адресованих Вінницькій міській раді

Можливість врахування соціальної рефлексії на таких сайтах дозволяє підняти рівень довіри до влади з боку територіальної громади, оскільки кожен громадянин міста, селища може в будь-який час спостерігати за роботою влади, звертатися із проханнями, зауваженнями, петиціями й отримувати належну

відповідь. Е-демократія покликана згрупувати сили суспільства та владних сил для вирішення муніципальних проблем.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Основними проблемами, що постали перед органами муніципального управління і потребують невідкладного вирішення є такі:

– слабка прозорість механізмів муніципального управління, що спричиняється відсутністю належного рівня врахування соціальної рефлексії під час прийняття рішень на місцевому рівні;

– недостатнє застосування жителями багатьох територіальних громад форм прямої та електронної демократії шляхом безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення для досягнення спільних цілей розвитку територіальних громад;

– недостатність ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій у інфраструктуру;

– економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;

– відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, що призводить до дублювання функціональних обов'язків та зниження відповідальності;

– віддаленість органів муніципального управління від жителів територіальних громад, непрозорість їх діяльності, неефективне використання об'єктів комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, патерналізм у відносинах з населенням через відсутність механізму підзвітності територіальним громадам та відкликання повноважень посадових осіб органів місцевого самоврядування;

– не створено необхідні умови для подолання негативних тенденцій у соціально-економічному розвитку на регіональному та місцевому рівнях;

– нагальними залишаються проблеми удосконалення адміністративно-



територіального устрою, зміцнення ресурсного потенціалу, зменшення диспропорцій в економічному та соціальному розвитку регіонів, подолання бідності.

Застосування нових підходів державної регіональної політики та соціально-економічної політики регіонів має бути спрямовано на досягнення таких перспектив розвитку муніципального управління:

- врахування соціальної рефлексії шляхом активного впровадження засобів електронного врядування, що суттєво розширює можливості громадян щодо їх демократичної участі, створює умови для формування якісно нового рівня активності громадян, які користуються сучасними електронними технологіями не лише в особистих цілях, а й з метою суспільно-політичної участі на всіх рівнях публічного управління;
- створення на регіональному рівні ефективних господарських структур, орієнтованих на інтенсифікацію використання наявного місцевого ресурсного потенціалу як бази в т.ч. для публічного управління (витрати на створення, утримання та обслуговування сайту);
- формування конкурентоспроможних самодостатніх виробничих регіональних систем інноваційного типу;
- зменшення тенденції розшарування регіонів за рівнем життя населення, виникнення депресивних територій, що може уповільнити економічне зростання країни в цілому.

#### Список використаних джерел

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 2882/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 23.06.2019).
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 23.06.2019).
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 23.06.2019).
4. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 23.06.2019).
5. Експертна та інформаційна підтримка процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Інститут громадянського суспільства : веб-сайт. URL: <http://www.csi.org.ua/korotkyj-oglyad-reformy-mistsevogo-sam/#sthash.h34QnIJ4.dpuf> (дата звернення: 23.06.2019).

6. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. С. 36.
7. Hulley S. B., Cummings S. R., Browner W. S., Grady D. G. & Newman T. B. *Designing Clinical Research*. 3rd ed. Lippincott Williams and Wilkins, 2007.
8. Прытков В. П. Познавательные функции и типология научных проблем. *Теория и практика общественного развития*. 2013. № 5. С. 33–34.
9. Сайт Вінницької міської ради. URL: <http://www.vmr.gov.ua/default.aspx> (дата звернення 23.06.2019).

### References

1. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 2882/97-VR. (1997). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-D0%B2%D1%80>.
2. Yevropejs'ka khartiia mistsevoho samovriaduvannia. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
3. Kontseptsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorial'noi orhanizatsii vlady v Ukraini. Skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. № 333-r. (2014). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
4. Pro spivrobotnytstvo terytorial'nykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 r. № 1508-VII. (2014). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
5. Ekspertna ta informatsijna pidtrymka protsesu reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorial'noi orhanizatsii vlady v Ukraini. *Instytut hromadians'koho suspil'stva*. URL: <http://www.csi.org.ua/korotkyj-oglyad-reformy-mistsevogo-sam/#sthash.h34QnIJ4.dpuf> [in Ukrainian].
6. Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 chervnia 2016 r. № 474-r. (2016). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 55, art. 36.
7. Hulley, S.B., Cummings, S.R., Browner, W.S., Grady, D.G. & Newman, T.B. (2007). *Designing Clinical Research*. 3rd ed. Lippincott Williams and Wilkins.
8. Prytkov V. P. (2013). Poznavatel'nye funktsyy y typolohyia nauchnykh problem. *Teoryia y praktyka obschestvennoho razvytyia – Theory and practice of social development*, 5, 33–34 [in Russian].
9. Official website of of the Vinnytsia City Council. URL: [www.vmr.gov.ua/default.aspx](http://www.vmr.gov.ua/default.aspx) [in Ukrainian].

**Azarova A. O.,**

*PhD (Tech.), Professor, Deputy dean of the Faculty of management and information security by scientific work and international cooperation, Vinnytsia National Technical University, Vinnytsia*  
ORCID 0000-0003-3340-5701;

**Tkachuk L. M.,**

*PhD (Ec.), Assistant Professor, Deputy dean of the Faculty of management and information security by educational work, Vinnytsia National Technical University, Vinnytsia*  
ORCID 0000-0001-9770-7851;

**Khoshaba O. M.,**

*PhD (Tech.), Assistant Professor of Department of software, Vinnytsia National Technical University, Vinnytsia*  
ORCID 0000-0001-5375-62809

### Ways of creating institutional foundations of municipal governance by means of public governance on the basis of social reflection

*The article proposes the mechanisms for creating effective institutional principles of municipal management by means of public governance on the basis of social reflection. It was determined that the main task of state regional governance in the context of public administration*

*should be the achievement of a rational balance between the interests of the state and the interests of the development of its regions by developing directions and mechanisms for the transfer of a part of the authority to the local level of governance, based on democratic constitutional values. The main problems that faced the municipal government bodies and urgently need to be solved are investigated. The advantages of using such a powerful means of public administration as e-democracy for raising the level of municipal governance are substantiated. The main positive and negative aspects of the implementation of e-democracy in the processes of municipal governance by means of public governance are generalized. New approaches to the formation of the state regional policy and socio-economic policy of the regions are proposed, which should be aimed at achieving the following prospects for the development of municipal governance, such as:*

- taking into account social reflection through the active introduction of e-government, which substantially expands the opportunities of citizens for their democratic participation, creates conditions for the formation of a qualitatively new level of activity of citizens who use modern electronic technologies not only for personal purposes but also for the purpose social and political participation at all levels of public administration;*
- creation of efficient economic structures at the regional level, focused on the intensification of the use of available local resource potential as a base, incl. for public administration (costs for the creation, maintenance and maintenance of the site);*
- formation of competitive self-sufficient industrial regional systems of innovation type;*
- reducing the trend of bundling the regions by the standard of living of the population, the emergence of depressed territories, which may slow down the economic growth of the country as a whole.*

**Key words:** institutional principles of municipal government; e-democracy; social reflection; social reaction.

*Надійшла до редколегії 18.04.2019 р.*

1995