

І. О. Лозицька

аспірант кафедри права та європейської інтеграції
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

В. В. Баштанник

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри права та європейської інтеграції
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню особливостей європейського досвіду трансформації систем публічного управління і впровадження такого досвіду в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні. Для обґрунтування доцільності за впровадження європейського досвіду здійснено аналіз теоретико-методологічних засад становлення та удосконалення правової основи існування європейських систем публічного управління. Охарактеризовано поняття «європейські тренди публічного управління», запропоновано напрями удосконалення нормативно-правової бази діяльності органів публічної влади шляхом уточнення базових засад публічного управління.

Ключові слова: державне управління, держава, європейський досвід, імплементація, органи влади, публічне управління, принципи публічного управління.

Постановка проблеми. Комплексні дослідження основ трансформаційного процесу в системах публічного управління європейських країн та формування європейських моделей публічного управління ґрунтуються на важливості адаптації зарубіжного досвіду у контексті національного процесу реформування системи влади в Україні, зумовленого децентралізацією влади. Кардинальні зміни у політичній системі України та оновлення конституційно-правового статусу основних суб'єктів суспільних відносин, проведення реформ в системі публічного управління, детермінованих Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [1], актуалізували розробку теоретико-методологічного обґрунтування імплементації зарубіжного досвіду реформ. Угода про асоціацію з ЄС, широка фінансова допомога з боку інституцій ЄС зумовили доцільність адаптації як загальних, так і спеціальних механізмів управління на загальнодержавному, регіональному та галузевому рівнях. Тобто

ідеться про інтегрований підхід до впровадження зарубіжного досвіду реформування в системах публічного управління в економічній, юридичній, соціальній, адміністративній сферах. Водночас, як показав перебіг трансформаційного процесу в Україні у 2014–2017 рр., європейський досвід – це поняття досить загальне, що вивчається у вузьких форматах предметних досліджень. Наявна методологія аналізу такого досвіду базується на дискретних підходах до конкретного явища, й саме дискретність підходів створює ситуацію дисбалансу у проведенні системних реформ. Вважаємо, що на сьогодні реалізація Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» вимагає на першому етапі реформ в Україні адаптації системи управління на центральному та регіональному рівнях відповідно до загальних принципів Європейського адміністративного простору. У такому випадку потребує вирішення загальнонаукова проблема адаптивності європейського досвіду у контексті реформування публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У межах галузі науки державного управління дослідження європейського досвіду за певною галузевою чи загальною проблематикою присутнє майже у кожному фундаментальному дослідженні. Такий факт логічно пояснити не лише усталеним підходам до порівняльного аналізу зарубіжного досвіду, а й геополітичним курсом України, традиціями розвитку правової системи, наближеними процесами розвитку систем публічного управління. Дослідженню проблем адаптації зарубіжного досвіду публічно-управлінської діяльності у сучасній Україні було присвячено багато наукових праць. Особливо слід виділити праці В. Бакуменка, В. Баштанника, І. Грицяка, С. Дубенко, Т. Крушельницької, М. Лахижі, А. Мерзляк, Н. Нижник, Л. Новак-Каляєвої, О. Пархоменко-Куцевіл, О. Пухкала, О. Руденко, С. Серьогіна, В. Соловійова, С. Сороки, Н. Чалої та інших учених. Саме у наукових працях цих дослідників було сформовано особливий дослідницький підхід, побудований на порівняльно-адаптаційній моделі наукового аналізу зарубіжного (європейського) досвіду.

У період 2014–2017 рр. низка досліджень була присвячена аналізу специфіки, історичним традиціям та етапам формування систем публічного управління; детермінації сутності позитивних та негативних проявів трансформаційних процесів у системі владних відносин; формуванню механізмів регулювання владних відносин; формуванню нової парадигми публічного управління на основі концепту сталого розвитку. Це наукові розробки А. Баштанник, З. Бурик, Ю. Лавренюка, М. Латиніна, Т. Стадниченко, В. Стрельцова, І. Чикаренко та інших. У наукових працях В. Баштанника, І. Грицяка, В. Дзюнзюка, М. Лахижі, Р. Мінченка, С. Шевчука досліджуються як політико-адміністративні системи національних держав, так і механізми управління в межах наднаціональних інтеграційних утворень, а також запропоновані методологічні основи порівняльно-правового і теоретико-методологічного аналізу суспільних процесів на рівні складних адміністративних систем, що виходять за рамки національних відносин.

Більшість науковців вказують у своїх працях на проблематику розвитку державно-управлінської діяльності в Україні, зокрема на суперечність положень нормативно-правових актів; дублювання адміністративних функцій в системі органів виконавчої влади; вільне трактування європейських тенденцій централізації та децентралізації й розробку на основі несистемного аналізу зарубіжного досвіду достатньо суперечливих понять на кшталт «реформа децентралізації», «реформа окружної структури у сфері освіти», «реформа охорони здоров'я», «реформа судової влади», «реформа первинного рівня самоврядування» (старостинські округи) тощо. Водночас розробка методологічного інструментарію для впровадження європейського досвіду у процесі трансформації системи публічного управління в Україні дає можливість зробити характеристику закономірностей та складників організаційного розвитку владного механізму в державі, визначити першочергові напрями реформування та залежні від них «вторинні реформи». Це дозволить вірно визначити пріоритети державної політики, уникнути конфлікту цілей у сфері управлінської діяльності, напрацювати критерії застосування європейського досвіду організації управління на основі принципу багаторівневості, виокремити засади європеїзації публічного адміністрування в Україні.

Мета статті – систематизувати європейський досвід раціоналізації відносин у системі публічного управління з використанням сучасної методології наукового дослідження, що спрямована на систематизацію європейського досвіду формування структур управління на відповідних рівнях, проаналізувати особливості діяльності суб'єктів публічно-владних відносин, а також з'ясувати місце принципів публічно-управлінської діяльності у системі повноважень органів публічного адміністрування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Варто погодитись із позицією сучасних дослідників щодо значної ролі європейського досвіду у процесі трансформації системи публічного управління в Україні. На нашу думку, сучасна правова, соціальна дер-

жава потребує таких засобів та механізмів організації державно-управлінської діяльності, які відповідають національним традиціям публічного управління, отримують суспільне визнання, регулюються сталими правовими нормами та розвиваються у контексті загальноцивілізаційного процесу гуманізації владних відносин. Це потребує від країн, що перебувають на етапі трансформації політико-правових принципів публічного управління, звернення до світових та, зокрема, європейських традицій ефективного управління [2].

М. Лахижа сформулював важливий висновок про необхідність синтезу наявних методологій дослідження публічного управління на основі політичного реалізму та розгляду процесу в динаміці. У наукових розробках М. Лахижі наведено спільні риси і особливості посткомуністичної трансформації та модернізації публічної адміністрації у країнах Центральної та Східної Європи. Особливу увагу науковець приділив необхідності удосконалення нормативно-правової бази з урахуванням принципів європейського адміністративного простору [3; 4]. Варто також навести думку Н.В. Гнидюк, яка вказує на особливу категорію принципів Європейського адміністративного простору та систематизує їх. Вона виділяє такі принципи: верховенства права, пропорційності, своєчасності функціонування адміністрації, професіоналізму, професійної доброчесності, відкритості і прозорості, відповідальності, ефективності та результативності [5, с. 16–17]. На нашу думку, варто використовувати загальну ідею методики КРІ (ключових показників ефективності), що є відносно новим та ефективним засобом оцінювання ймовірності та доцільності впровадження зарубіжного досвіду. Таку методику зазвичай використовують для оцінювання окремого підприємства (підрозділу, окремої посадової особи). Проте раціональність впровадження зарубіжного досвіду потребує аналогічної (за структурою аналізу, вторинністю фінансових показників, особливостями впливу суб'єктів) методологічної концепції, суть якої полягає у створенні інтегрованих показників ефективності імплементації сучасних зарубіжних методик удосконалення публічно-управлінської діяльності.

З позицій сучасного інституціонального підходу важливо підтримати позицію І. Грицяка щодо ролі принципів європейського права у процесі формування європейського адміністративного простору [6]. Однак коли ідеться про європейський досвід трансформації публічного управління, варто вказати на суттєві розбіжності у поняттях «європейський досвід» (загальний підхід) та «досвід європейської країни» (країни-члена ЄС) [7]. Варто вказати, що кожна європейська країна напрацювала власну концепцію функціонування системи публічного управління на основі принципів регіоналізації та децентралізації, але важливо визначити, які правові форми регіоналізації та децентралізації застосовуються на практиці, як вони себе виправдали. Існуючі нині у Західній Європі системи публічного управління склалися внаслідок розвитку національної держави, демократизації, розвитку суспільних відносин та інших потреб сучасного демократичного суспільства. Слід вказати на феномен європейських цінностей (верховенство права, демократія, права людини), що визначають формат існування будь-якої європейської держави.

Відкрита система публічного управління створюється саме з метою забезпечення функціонування механізму реалізації суспільних потреб, й відповідно для конкретної стратегічної мети розробляються, приймаються та реалізуються певні публічно-управлінські рішення. У форматі впровадження зарубіжного досвіду існує ситуація перенесення вже усталених на рівні певної країни (групи країн) регламентів, правил і процедур щодо регулювання суспільних відносин у певній сфері. Виникає певна управлінська дихотомія щодо підходів до ефективності і доцільності впровадження зарубіжного досвіду «результат – засоби», і за межами такої дихотомічної пари досить часто виявляються питання критеріїв аналізу зарубіжного досвіду публічно-управлінської діяльності. Адже запровадження реформ у певній складовій системи публічного управління завжди обґрунтовується зарубіжним досвідом, проте особливості зарубіжних методик реалізації реформ досить часто ігноруються. На жаль, у процесі аналізу

наявного зарубіжного досвіду не беруться до уваги тип правової сім'ї, форми держави (форма державного устрою, форма державного правління, форма державного режиму), історичні традиції. У процесі обґрунтування доцільності імплементації зарубіжного досвіду мінімізується також і значний вітчизняний історичний досвід функціонування органів публічної влади.

Варто навести приклад реформування публічного управління на основі принципу децентралізації. Так, запропонований Президентом України у 2015 р. проект закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [8] дійсно формалізував новий етап реформування публічного управління в Україні. У будь-якому суспільстві децентралізація розглядається в державно-правовому аспекті як модель організації та процес функціонування публічної влади на національному, регіональному та локальному рівнях управління, проте на всіх водночас. Ключовим елементом процесу децентралізації є зміни у функціонуванні інститутів виконавчої влади, передання управлінських повноважень у межах моделі «держава – регіон». Актуальність дослідження принципів централізації та децентралізації у функціонуванні державної влади зумовлена розв'язанням проблеми ефективності впливу держави загалом (як цілісного інституту) на окремі складові частини державної влади та проблеми реалізації державної влади на різних рівнях управління, а також забезпечення дієвості державної влади відповідними органами влади. Саме на цих засадах формується ідеологема державного суверенітету з огляду на особливості сучасного геополітичного стану України. Адже в Україні основою організації державної влади є положення ст. 132 Конституції України, відповідно до яких територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднанні централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічному розвитку регіонів з огляду на їх історичні, економічні, екологічні, географічні і демографічні особливості, етнічні та культурні традиції.

У сучасній Україні феномен децентралізації фактично трансформувалася в межах імперативної моделі функціонування об'єднаних територіальних громад (чисельність яких на зараз складає до 40% кількості територіальних громад). Посилання на зарубіжний досвід децентралізації позбавлені логіки наукового дослідження вже через те, що децентралізація у межах європейських держав визначає зростання ролі регіональних рівнів управління, наділення таких рівнів влади додатковими повноваженнями. Однак в українській системі місцевого самоврядування фактично триває процес централізації громад, а у межах системи виконавчої влади делегування функцій не формалізується через зміст юридичних процедур. Дискредитація процесу децентралізації, відсутність наявних конституційних змін, безсистемність реформування, зокрема відсутність дієвої концепції територіальної організації влади – усе це усунуло, а загострило проблему дублювання управлінських повноважень в локальних системах управління (область, район).

Слід наголосити, що в процесі історичного розвитку окремими європейськими країнами застосовувалися певні форми і принципи організації влади (централізація, децентралізація, деконцентрація), тому аналіз європейського досвіду потребує врахування особливостей конкретно-історичного етапу розвитку європейських національних держав. Варто вказати, що норми європейського права сформовані у межах процесу централізованого управління – від епохи абсолютизму до створення ЄС, формування інституту комунітарного права.

Саме тому в процесі впровадження європейського досвіду важливо дослідити особливості створення та функціонування ЄС, враховувати аспекти застосування принципу субсидіарності в національних правових системах, адже саме цей принцип відіграє важливу роль у визначенні компетенції та повноважень органів публічної влади країн-членів ЄС на локальному рівні. Саме в інтегративному розумінні владних функцій формується система, що складається із суб'єктів та об'єктів влади, правових умов та засобів взаємодії суб'єк-

тів та об'єктів влади. На нашу думку, реформування державного управління – це процес якісного удосконалення системи органів влади, їх раціональна побудова та взаємодія, ефективний взаємозв'язок із зовнішнім середовищем через законодавчо встановлені процедури та повноваження. У процесі трансформації державного управління є можливість виокремлювати етапи та складники. Однак досить часто в Україні раніше спостерігався процес квазітрансформації через формальні зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів тощо, але не відбувалося якісних перетворень та удосконалення управлінських процедур відповідно до усталених світових та європейських практик публічного управління. Адже шляхи і конкретні механізми досягнення євроінтеграційних цілей України, тактичні підходи можуть і повинні бути гнучкими, чутливими до змін, що відбуваються як всередині окремої держави, так і в Європейському Союзі загалом.

Висновки і пропозиції. Сучасні кризові явища в економічній та соціальній сферах світового суспільного розвитку свідчать про неефективність здійснюваних спроб трансформувати систему публічного (державного) управління в Україні відповідно до нових політико-ідеологічних орієнтирів та соціально-економічних перетворень. На жаль, управління на загальнодержавному рівні і на рівні адміністративно-територіальних одиниць не відповідає суспільним відносинам, які суттєво змінилися. Система місцевого самоврядування та організація адміністративно-територіального устрою України мають значні недоліки, які перешкоджають прискоренню якісної трансформації публічного управління. За таких умов важливого значення набуває вибір шляхів подальшого розвитку управлінських інститутів різного рівня, засобів подолання притаманних їм недоліків з метою створення ефективно працюючого механізму управління.

Особливу роль у процесі сучасного реформування має відігравати ґрунтовний аналіз засад трансформаційних процесів у системі публічного управління, а також розробка на основі історичного та компаративного аналізу практичних

рекомендацій і наукових пропозицій щодо організаційно-правового забезпечення ефективності діяльності органів публічного управління в умовах децентралізації влади в Україні. Потрібна нова концепція публічного управління, котра базуватиметься на конституційних принципах України, концепції багаторівневого управління, іманентно властивій сучасній територіальній організації влади. Для цього необхідно уточнити базові поняття і сутність управління, адже тільки публічне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого. Впровадження досвіду країн-членів ЄС в організацію демократичного державного управління та у процес законодавчого реформування необхідно здійснювати з урахуванням національних особливостей державотворення та поступового входження України до єдиного європейського правового простору в контексті пріоритетного напряму державної політики – інтеграції до ЄС. Робити це потрібно шляхом адаптації законодавчої бази України до норм ЄС. У форматі реалізації положень Угоди про асоціацію України та ЄС публічне управління інтегрує інтереси соціальних груп та реалізує функцію суспільної адаптації державно-управлінських рішень, є організаційно-регулюючим, системним впливом держави на суспільно-політичні процеси з метою забезпечення стабільного прогнозованого розвитку всіх суб'єктів владних відносин і дотримання демократичних норм взаємовідносин у суспільстві. Удосконалення публічно-управлінської діяльності, впровадження науково обґрунтованих управлінських моделей і технологій публічного управління в європейських країнах сприяє інноваційній спрямованості управління в межах національної держави, є засобом впливу на стабільність життєдіяльності суспільства, забезпечує дотримання прав і свобод людини. За таких умов напрямами подальших досліджень є обґрунтування порівняльно-адаптаційних моделей впровадження європейського досвіду функціонування систем публічного управління, збереження суверенітету країн в умовах формування інституту комунітарного права, реалізація концепції комунітарного управління.

Список використаної літератури:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
2. Баштанник В. Напрями та завдання дослідження трансформаційних процесів в системі державного управління в Україні. Наукові розвідки з державного та муніципального управління: зб. наук. праць АМУ. Випуск 2. 2012. С. 29–38.
3. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації в Україні в умовах євроінтеграції: теоретичні та практичні аспекти: автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр.: 25.00.01; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2010. 36 с.
4. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія: монографія. Полтав. нац. техн. ун-т ім. Ю. Кондратюка. Полтава: ПолтНТУ, 2014. 206 с.
5. Гнидюк Н., Новак-Фар А., Гонцяж А., Родюк І. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-претендентів / ред. Н. Гнидюк. Київ: Міленіум, 2003. 384 с.
6. Грицяк І. А. Європейський адміністративний простір. Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: зб. наук. праць. К.: АДЕФ-Україна, 2003. С. 78–83.
7. Закіров М. Реформа децентралізації: надії, перестороги і виклики. Резонанс. 2015. № 67. С. 4–10. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/rezonans/2015/rez67.pdf>.
8. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511.
9. Камінська Н.В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України: зб. наук. праць / засновник: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2014. №4. С. 35–40.

Лозицкая И. А., Баштанник В. В. Европейский опыт трансформации систем публичного управления и возможность его внедрения в Украине

Статья посвящена исследованию особенностей европейского опыта трансформации систем публичного управления и внедрения такого опыта в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Украине. Для обоснования целесообразности внедрения европейского опыта осуществлен анализ теоретико-методологических основ становления и совершенствования правовых основ существования европейских систем публичного управления. Охарактеризовано понятие «европейские тренды публичного управления», предложены направления совершенствования правовой базы деятельности органов публичной власти путем уточнения базовых принципов публичного управления.

Ключевые слова: государственное управление, государство, европейский опыт, имплементация, органы власти, публичное управление, принципы публичного управления.

Lozytska I., Bashtannyk V. European experience of transformation of public management systems and the possibility of its implementation in Ukraine

The article is devoted to the study of the peculiarities of the European experience in the transformation of public administration systems and the introduction of such experience in the activities of state authorities and local self-government in Ukraine. To substantiate the feasibility of introducing European experience, the theoretical and methodological foundations of the formation and improvement of the legal foundations for the existence of European public administration systems have been analysed. The notion "European trends of public administration" is characterized, directions for improving the legal framework for the activities of public authorities by clarifying the basic principles of public administration are suggested.

Key words: authorities, European experience, implementation, public administration, public administration, principles of public administration, state.