



УДК: 351

Полосьмак Катерина Олександрівна

студентка спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
Херсонського національного технічного університету

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

***Анотація.** У статті проаналізовано поняття: публічне управління, принципи його реалізації та механізми впровадження. Аналізуються останні нормативно-правові акти Української держави, міжнародні договори та документи щодо запровадження європейських принципів у сферу публічного управління, з'ясовано принципи реалізації в Україні. Виявлено основні проблеми, що можуть виникати в процесі запровадження цих принципів на теренах нашої країни.*

***Ключові слова:** публічне управління, європейські принципи, Угода про асоціацію, децентралізація, механізми публічного управління.*

Polosmak K. O. Implementation mechanisms in Ukraine of the European principles of public administration

***Annotation.** The article analyzes the concepts: public administration, principles of implementation and mechanisms for their implementation. Analyzed the latest regulatory documents of Ukraine, international treaties and documents on the introduction of European principles in the field of public administration, established the principles for their implementation in Ukraine. The main problems that may arise in the process of implementing these principles in our country are identified.*

***Key words:** public administration, European principles, Association agreement, decentralization, public administration mechanisms.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. За останній період тема публічного управління привернула увагу багатьох науковців. Це пояснюється тим, що в Україні відбуваються реформаторські рухи в напрямку децентралізації, та вибором європейського шляху розвитку, за якого у вітчизняній науці державного управління має відбутися поступова переорієнтація з розгляду окремо державного управління, місцевого самоврядування та громадянського суспільства на їх системне бачення в контексті публічного управління. Зазначене свідчить, що потрібно більш уважно поглянути на категорію «публічне управління», взаємозв'язок такого управління з механізмами здійснення державної влади та ухваленням управлінських рішень.



З огляду на сучасне геополітичне та економічне становище України процес її європейської інтеграції є не лише результатом свідомого вибору народу та політичного керівництва країни, а й об'єктивною реальністю.

Нині Європейським Союзом нагромаджено значний досвід реформування та вдосконалення публічного управління й публічної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом до проблеми реалізації європейських принципів публічного управління зверталися О. Босак, І. Грицяк, В. Дзюндзюк, С. Загороднюк, І. Лопушинський, Н. Мельтюхова, О. Назаренко, Г. Одинцова, А. Попок, Л. Прокопенко, Е. Топалова, М. Чулаєвська, Д. Шимків та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, незважаючи на численні нормативно-правові акти, наукові доробки й публікації, на сьогодні в Україні все ще продовжується процес еволюції та запровадження принципів публічного управління, який супроводжується як наявністю суперечностей у визначеннях самого поняття публічне управління, так і поглядами на його ефективний розвиток, що зумовлює потребу більш чіткого формулювання принципів сучасного публічного управління.

Формування цілей статті. Саме тому метою статті стало висвітлення основних принципів публічного управління з огляду на європейський вектор розвитку нашої країни, зважаючи на постановку нових завдань та останні наукові досягнення.

Виклад основного матеріалу. Зрозуміти сутність сучасного публічного управління, окремі аспекти його сучасного стану є можливим, лише вивчивши історію його становлення. З'ясування історичних етапів виникнення та розвитку публічного управління є важливим з огляду на те, що, як відомо, без минулого немає майбутнього, і під час здійснення реформування державного управління в Україні слід урахувувати надбання попередніх років.



Теорія публічного управління є одним із найбільш важливих і перспективних напрямків сучасної політичної думки. Довгий час вона розвивалася в річищі загальної політологічної традиції і лише наприкінці ХІХ ст. стала виокремлюватися як самостійна галузь наукових досліджень. Виокремлення політичної сфери з цілісного, нерозділеного людського соціуму, відокремлення світу політичного від економічної, соціальної та духовної підсистем відбулося досить пізно [3].

Поступово розвиваючись та охоплюючи все новіші тлумачення поняття «публічне управління», воно стало невід'ємною частиною кожної держави. Проте все ж таки головним є реалізація та адаптування управління в тій чи іншій країні. Водночас, в Україні цей процес було загальмовано і лише останнім часом він набув посиленого темпу розвитку й запровадження. Поштовхом до цього стала Угода про асоціацію між Україною та ЄС 2014 року [10].

Україна взяла на себе досить значну кількість зобов'язань – від гармонізації законодавства про захист прав жінок і рівних їхніх можливостей до застосування європейських стандартів виробництва продукції чи безпеки харчових продуктів, від забезпечення європейського рівня соціального розвитку та соціального захисту до рівних можливостей освіти для всіх людей упродовж життя, від захисту прав споживачів до єдиних умов розвитку та функціонування сфер промисловості та енергетики [6].

Угода про асоціацію також передбачає розвиток інтенсивного діалогу між Україною та ЄС, що охоплюватиме широке коло питань від обговорення перспектив розвитку тих чи інших галузей до консультацій з питань регулювання тих чи інших сфер та вирішення суперечностей.

Одним із зобов'язань також стала потреба модернізації публічного управління відповідно до європейських підходів.



Проблема модернізації публічного управління на прикладі зарубіжного досвіду видається цілком доречною і своєчасною, ураховуючи потребу в мобілізації всіх зусиль в українському суспільстві, спрямованих на виконання умов Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Угода про асоціацію стала новим етапом у розвитку договірних відносин Україна – ЄС, що передбачає політичну асоціацію та економічну інтеграцію, і відкриває шлях до дальших прогресивних перетворень. Угода про асоціацію забезпечує спільне підтримання тісних і тривалих відносин на основі спільних цінностей відповідно до демократичних принципів, верховенства права, належного державного управління, прав й основоположних свобод людини.

Сучасні підходи до розуміння принципів публічного управління визначають кілька їх властивостей. Принципи публічного управління мають:

- ґрунтуватися на законах розвитку суспільства, його соціальних та економічних законах і законах державного управління;
- відповідати цілям управління, віддзеркалювати основні якості, зв'язки й відносини управління;
- урахувати часові й територіальні аспекти процесів державного управління;
- мати правове оформлення, тобто бути закріпленими в нормативних документах, оскільки кожен принцип управління є цілеспрямованим – його застосовують для вирішення конкретних організаційно-політичних і соціально-економічних завдань [4].

Традиційно принципи державного управління класифікують на основі таких підходів:

- а) загальних, за якими виокремлюють принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, оптимальності,



інформаційної достатності, демократизму, гласності, змагальності, стимулювання;

б) часткових, що застосовуються в різних підсистемах чи суспільних сферах, і принципів, що застосовуються в аналізі різних суспільних явищ, організацій, інститутів;

в) організаційно-технологічних – єдиноначальності, поєднання державного, регіонального та місцевого управління, конкретності, поділу праці, а також скалярний принцип, принцип ієрархії, єдності розпорядництва, єдиноначальності, делегування повноважень, діапазону повноважень [2].

Модель Європейського Союзу є новим викликом часу, де в основу головного принципу покладено рівність усіх країн-членів як суб'єктів в ухваленні рішень. У європейській практиці цей принцип отримав назву «принцип субсидіарності». У такому разі під субсидіарністю розуміють організаційний і правовий принцип, згідно з яким європейська спільнота вдається до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях. Тобто субсидіарність означає постійне оцінювання обґрунтованості дій ЄС з погляду наявних можливостей на національному, регіональному та місцевому рівнях [8].

Як відомо, Україна за останні кілька років долає шлях, що деякі європейські країни проходили століттями. Реформування, що розпочалося після Революції Гідності, продовжується й сьогодні. З погляду історії минуло дуже мало часу, щоб говорити про їх закінчення або остаточні результати. Зрозуміло, що суспільство бажає швидких позитивних змін.

Реформування державного управління в Україні передбачає низку послідовних, поетапних кроків, що дають змогу запровадити нові принципи, методи, структури, поліпшити взаємодію органів влади центрального й місцевого рівнів, підвищити ефективність інституту публічної служби.



Отже, по-перше, важливою умовою ефективності трансформації та модернізації системи державного управління під впливом процесів європейської інтеграції є ухвалення всіх вимог, стандартів і принципів євроінтеграційного процесу, що сприятиме демократизаційним процесам як у державному управлінні України, так і в усьому її суспільному житті й розвитку.

По-друге, нині ЄС постав як таке міждержавне утворення, що функціонує на демократичних засадах, які впродовж багатьох років поступово впроваджувалися в суспільне та державне управління європейських країн, перевірялися практикою демократичного будівництва в багатьох європейських державах. Усі вони довели свою життєздатність і позитивний вплив на прогресивний розвиток національних економічних, соціальних, культурних, правових та політичних систем. У зв'язку з цим Україна має враховувати цей позитивний досвід у процесі реформування як системи державного управління, так і всіх інших аспектів розвитку суспільних відносин.

По-третє, наразі перед Україною стоїть доволі складне завдання, пов'язане не лише із суттєвою зміною законодавства, а й із суттєвим коригуванням правозастосовної діяльності органів державного управління. Це означає, що успіх процесу євроінтеграції України тісно пов'язаний із бажанням, готовністю та здатністю України трансформувати органи державного управління та національне законодавство в аспекті фундаментальних для європейського права принципів.

У зв'язку з цим у більшості розвинених країн проводиться політика сервісної держави, за якої все більшого поширення набуває практика надання державою послуг населенню чи бізнесу, а також передання певних повноважень із надання послуг недержавним і приватним структурам із відповідним контролем з боку держави.



У результаті населення має більшу свободу вибору в отриманні послуг, державні службовці одержують стимул для підвищення якості надаваних послуг, а в підсумку підвищується результативність діяльності всього державного апарату [5]. Слід наголосити, що основними напрямками державноуправлінських реформ у країнах Європейського Союзу на сучасному етапі є інформатизація та дебіюрократизація, новий менеджеризм, децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг), приватизація та введення економічних елементів регулювання управлінських процесів, сервісне адміністрування, корпоративізм і неокорпоративізм.

Новий менеджеризм передбачає залучення передових розробок та основних принципів управління з бізнес-менеджменту, що передбачає сучасне уявлення про організацію як гнучку «балансувальну» систему, здатну адаптуватися до викликів зовнішнього середовища. Найбільш успішними ідеями цього напрямку стали «організаційна кібернетика», принцип управління за результатами, зниження мікроконтролю, активне матеріальне стимулювання праці тощо [7].

Децентралізація є серед тих реформ, без яких неможливо втілити на практиці Угоду про асоціацію з Європейським Союзом та взагалі забезпечити нормальних розвиток України.

Україна вже мала досвід децентралізації. Запровадження Магдебурзького права в українських землях на рубежі XII-XIV сторіч мало надзвичайно важливі наслідки. Насамперед це захист міського населення від сваволі королівських намісників і великих землевласників, створення сприятливих умов для розвитку ремесел і торгівлі. Це дало можливість певною мірою «європеїзувати» міське життя, увести його в чіткі правові норми. Магдебурзьке право встановлювало виборну систему органів міського самоврядування та суду, визначало їх функції, регламентувало



діяльність купецьких об'єднань і цехів, регулювало питання торгівлі, опіки, спадкування, визначало покарання за злочин тощо.

Поширення Магдебурзького права на території України сприяло формуванню нових рис ментальності місцевого населення. Йому стали властиві демократизм, менша орієнтація на центральну владу, бажання будувати суспільне життя на основі правових норм тощо, сприяючи формуванню в Україні засад громадянського суспільства.

Саме тому актуальність наукових досліджень щодо децентралізації розвитку регіонів полягає насамперед у нових можливостях для розвитку, реалізації власних проєктів, залучення додаткових джерел фінансування, створення нової системи освіти, охорони здоров'я та місцевого самоврядування, а також економічний та соціальний розвиток.

Реформа децентралізації розпочалася 2014 року після ухвалення розпорядження Кабінету Міністрів України про затвердження «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [9].

Мета цієї реформи полягає у визначенні напрямків, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення й підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [1].

Децентралізація в Україні має на меті встановити збалансовану систему публічної влади, що базуватиметься на широкому, ресурсозабезпеченому місцевому самоврядуванні громад (базових одиниць) та наданні реальних повноважень і можливостей для їх реалізації районному та регіональному рівням органів місцевого самоврядування.



При цьому органи виконавчої влади на рівні районів та областей зберігатимуть за собою переважно контрольні (інспекційні) повноваження щодо тих сфер, що будуть передані органам місцевого самоврядування.

Реформа дала поштовх до повноцінного розвитку громад, можливість поліпшити життя в кожному населеному пункті. Водночас на цьому шляху потрібно буде здолати ще багато перешкод.

Невирішеними проблемами децентралізаційних змін в Україні, які на сьогодні активно впроваджуються, є наприклад:

1. Неврегульоване питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Для цього пропонується чітко визначити повноваження, що залишаються за місцевими органами влади.

2. Недопрацьоване питання стабільного забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, оскільки недостатнє фінансування знижує мотивацію громад до об'єднання та їх можливості щодо соціально-економічного розвитку.

3. Недостатність законодавчої бази щодо розпоряджання ОТГ землями за межами населених пунктів та управління просторовим плануванням – це не дає змогу ОТГ планувати власний розвиток та призводить до виникнення корупційних ризиків.

4. Відсутнє належне кадрове забезпечення, що призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад та їх розвитку.

Уже наявність слів «недопрацьоване», «неврегульоване», «відсутнє» тощо свідчить про те, що головною проблемою нашої держави є відсутність спільної політичної волі різних гілок влади до модернізації публічного управління, оновлення його механізмів, створення нових і застосування вже наявних інструментів.



Висновки з даного дослідження. Дослідження особливостей системи управління ЄС дає можливість сформулювати висновки, що система європейського управління має багаторівневий характер, ознаками якого на наднаціональному (Європейська Комісія, Європейський Парламент, Європейський Суд, Європейський центральний банк, Палата аудиторів), національному (держави-члени), регіональному та місцевому рівнях потребує збільшення кількості суб'єктів управління, підвищення процесуальності, ефективності в деяких сферах політики, а також демократизму. Сам характер унікального механізму ухвалення та реалізації рішень, що включає три процедури ухвалення рішень у ЄС (консультації, процедура згоди, звичайна законодавча процедура), сприяє використанню багаторівневого управління.

Новаторством у політиці ЄС є підписання угод про асоціацію з країнами, що мають євроінтеграційні наміри. Вектор розвитку нашої держави саме на Європу й реалізація цих бажань уже діють. Європейський Союз незмінно підтримує незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України, підтримує продовження зусиль української влади з реформування українських інституцій та економіки. Це має розкрити весь потенціал Угоди про асоціацію, а також надати можливість громадянам України користуватися всіма її перевагами.

Угода про асоціацію є новаторською і безпрецедентною за своїм обсягом (низкою сфер, що вона охоплює) і глибиною (детальністю зобов'язань і часових меж їх виконання). Угода про асоціацію буде мати вплив на всі механізми реалізації європейських принципів публічного управління в Україні. Важливими чинниками вдосконалення ефективності, результативності державного управління мають також бути: розвиток партнерства з приватним сектором і багатоаспектної взаємодії з громадськістю; прозорість і відкритість діяльності організацій та установ державного сектору; удосконалення механізмів звітування, моніторингу й



контролю; чітке визначення кінцевих результатів реформування, інвестування коштів у проведення реформ, створення відповідної правової бази; дальша адаптація законодавства до норм і стандартів ЄС.

Перспективи подальших розвідок. Подальші дослідження порушених нами в статті проблем полягають в ефективності реалізації європейських принципів публічного управління в українському суспільстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. «Мета децентралізації – наблизити владу до народу», – Дмитро Шимків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/373>
2. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: Підручник. – Київ: Юрінком Інтер, 2005. – 462 с.
3. Історія державного управління: сучасний погляд на класичні ідеї і традиції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://stud.com.ua/74932/ekonomika/istoriya_teoriya_derzhavnogo_upravlinnya
4. Криворучко І. В. Визначення поняття принципів адміністративної процедури в науці державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2016/05/Du_201_1_03.pdf
5. Литвинцева Е. Реформирование государственной службы в зарубежных странах / Е. Литвинцева // Госслужба. – 2010. – № 6. – С. 173-184.
6. Назаренко О. А., Чулаєвська М. Є. Угода про асоціацію: новий формат відносин між Україною та ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.centre-kiev.kiev.ua/bib/files/nmm/2018/ua.pdf>



7. Попок А. Сучасні підходи до здійснення реформування державного управління: досвід зарубіжних країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2012-2-4.pdf>
8. Розвиток системи управління в ЄС: досвід для України: наук. розробка / О. Я. Красівський, О. С. Киричук та ін. ; за заг. ред. О. Я. Красівського. – К.: НАДУ, 2013. – 56 с.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
10. Угода про асоціацію Україна-ЄС стала можливою завдяки Майдану та реформаторам – Юнкер [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://hromadske.ua/posts/uhoda-pro-asotsiatsiiu-ukraina-yes-stala-mozhlyvoiu-zavdiaky-maidanu-ta-reformatoram-yunker>

Statement of the problem. In modern Ukraine there are reform movements in the direction of decentralization and the European path of development, and therefore in the national science of state administration there should be a gradual reorientation of the consideration of state administration, local self-government and civil society on their systemic vision in the context of public administration.

Urgency. According to the current geopolitical and economic situation in Ukraine, the process of its European integration is not only a result of the conscious choice of the people and political leadership of the country, but also an objective reality. It is necessary to look more closely at the category of public administration, the relationship of such a management with the mechanisms of the implementation of state power and the adoption of management decisions.



The purpose of the article is to highlight the main principles of public administration in view of the European vector of development of our country, taking into account the statement of new tasks and recent scientific achievements.

Our task was to study the process of evolution and the introduction of principles of public administration, which is accompanied by the presence of contradictions in definitions and views on its effective development.

Summary. The system of European governance has a multilevel character, which is characterized by an increase in the number of subjects of governance, increasing proceduralism, efficiency in some areas of politics, as well as democratization, at the supranational, national, regional and local levels. The nature of the unique mechanism for the adoption and implementation of decisions includes three procedures for decision-making in the EU - consultation, consent procedure, ordinary legislative procedure.

The European Union invariably supports the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine, supports the continued efforts of the Ukrainian authorities to reform the Ukrainian institutions and the economy. This should reveal the full potential of the Association Agreement, as well as enable Ukrainian citizens to enjoy all its benefits.

Conclusions and outcomes. The Association Agreement is pioneering and unprecedented in its scope and depth. The Association will have an impact on all mechanisms of implementation of European principles of public administration in Ukraine. Important factors in improving efficiency, effectiveness of public administration should also be: development of partnership with the private sector and multidimensional interaction with the public; transparency and openness of the activities of public sector organizations and institutions; improvement of reporting, monitoring and control mechanisms.