

УДК 352.075

**Шевченко О.О.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

**Коваленко М.М.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## НАБЛИЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

*У статті розглянуто проблеми побудови української моделі організації публічного управління і використання досвіду країн Європейського Союзу в частині реформування територіальної організації влади. Показано, що низка принципів та вимог щодо організації органів влади створюють засади їх застосування з метою наближення до певної еталонної моделі побудови і реалізації публічної влади орієнтованої на людину. Розкрито особливості української моделі організації влади, що виражається через систему економічного та політичного двовладдя.*

**Ключові слова:** публічне управління, стандарти публічного управління, громадянське суспільство, децентралізація, місцеве самоврядування.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Питання необхідності наближення вітчизняного публічного управління до європейських стандартів перебувало у центрі уваги найвищих інститутів влади та громадськості протягом останніх років. У країнах Європейського Союзу врядування (governance) визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та координованості дій [5].

Європейські стандарти публічного управління це комплекс принципів і вимог до системи управління, які в сукупності створюють засади добровільного їх застосування в діяльності з метою наближення до певної еталонної моделі побудови і реалізації публічної влади орієнтованої на людину.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання щодо європейських стандартів публічного управління, а саме формалізованого їх визначення висвітлювалися в працях В.Аверянова, О. Андрійка, В. Бакуменка, В. Вакуленка, Н. Нижник, О. Рудика та інших.

У зазначених працях увага приділялася більше поясненню поняття «європейські стандарти», а

поза увагою лишилися проблеми адаптації вітчизняного публічного управління до європейських вимог.

**Мета статті** – розглянути основні європейські стандарти публічного управління, а також розкрити їх роль в реалізації публічної влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Найдетальніше європейські стандарти публічного управління опрацьовані на регіональному рівні управління.

У Європейській Хартії регіональної демократії визначено значну кількість принципів та вимог щодо організації органів влади на регіональному рівні.

Основоположним аспектом реформ, що реалізуються інституціями Європейського Союзу є більш якісне залучення громадянського суспільства до процесів вироблення правил та політики на рівні ЄС.

Діяльність у цьому напрямі ґрунтується з дотриманням наступних вимог і принципів:

1) відкритість (openess), що передбачає активну комунікацію із громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, які приймаються ними;

2) участь (participation), що передбачає сприйняття громадян як пасивних об'єктів політики й адміністративних рішень, і активних об'єктів,

що мають право брати активну участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики – від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління;

3) підзвітність (accountability), що базується на засадах права європейців на «належне управління», і передбачає обов'язок реагування влади на потреби громадян;

4) ефективність (effectiveness) – державна політика, законодавча й регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися із врахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Політичні й управлінські рішення мусять прийматися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їх реалізації з метою врахування місцевих умов або специфічних особливостей сфери управління;

5) злагодженість (coherence), що потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту саму реальність.

Як відомо, публічна влада виступає у двох формах – державної влади та місцевого самоврядування. Система публічної влади існує і функціонує за рахунок податків з населення та підприємств для того, щоб діяти у суспільних інтересах. Проте, за наявних умов переходу України до демократії, механізм дії публічної влади потребує подальшого розвитку та вдосконалення.

Одним із способів оптимізації публічного управління є децентралізація – передача певної частини повноважень органам, які не є підпорядкованими центральній владі, а обираються чи створюються громадою. Процес децентралізації, наприклад, у Франції та Німеччині відбувається і дотепер – час від часу ще робляться деякі вдо-

сконалення і корегування. Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту.

Децентралізована держава виникла в історичному процесі суперечок і пошуків найкращої моделі державної організації.

Так, наприкінці XVI ст. Жаном Боденом в його праці «Шість книг Співдружності» (1576) була розвинена теорія про те, що суверенна влада повинна бути неподільною, або абсолютною і унітарною, було обґрунтоване єдиновладне володіння і волевиявлення монарха в управлінні державою, і не лише у Франції, але й по всій Європі. Так, саме суверенна монолітна держава тривалий час вважалась найкращою моделлю державного устрою. Також, у період XVII-XVIII ст. провідним мотивом пруської політики було прагнення стати суверенною монолітною державою [14]. Близько 1600 р. опонентом ідей Бодена постав німецький правознавець Йоганн Альтузіус, висунувши теорію федеральної державної організації. Його модель державної розбудови орієнтована на федеративну організацію держави, а не на суверенну монолітну державу. Йоганн Альтузіус зазвичай ідентифікується як батько федералізму, який робив акцент на поділ повноважень в рамках суверенної держави. Основною засадою федералізму Альтузіуса є принцип субсидіарності, в якому говориться, що жодна вища влада не може законно претендувати та відповідати за те, що може зробити громадянин та громада самі.

Після Другої світової війни, виходячи з досвіду історичного розвитку, перевага починає надаватись саме децентралізованій організації держави.

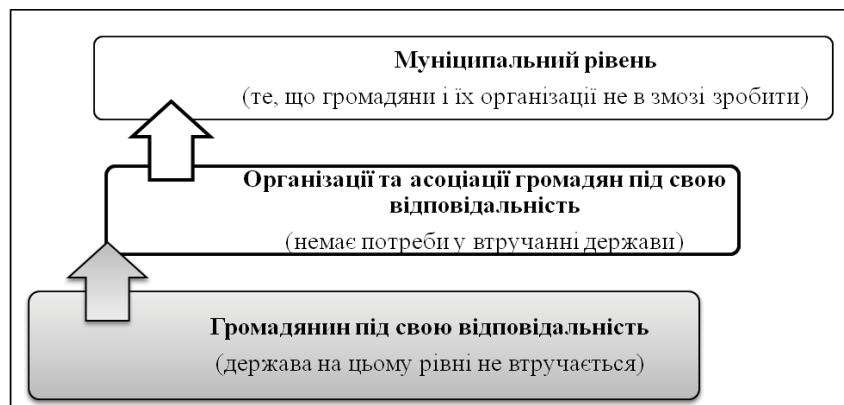


Рис. 1. Організація функцій публічної влади за принципом субсидіарності

Принципи субсидіарності, децентралізації та регіоналізації стають актуальними. Навіть у Франції, родоначальниці теорії абсолютизму, відмовилися від принципів централізації держави. Стає визначним той факт, що централізація не посилює країну, а конкретно на даному етапі розвитку взагалі могла призвести лише до неієздатності уряду.

Дж. Коен та С. Петерсон виділили шість основних підходів до класифікації видів та форм децентралізації (які вони об'єднали в «системи класифікації» і «підходи»), прагнучи систематизувати всі поняття) (табл. 1) [7].

Звісно, це не єдина можлива класифікація децентралізації, досліджуючи дане питання, виокремлюють також і інші види. Проте при аналізі різних джерел стає очевидним той факт, що види децентралізації та її форми є взаємопов'язаними та доповнюють один одного, підсилюючи загальну тенденцію.

На сьогоднішній день перехід до децентралізованого управління є характерною ознакою для розвинених країн та тих країн, що розвиваються. Процес цей зумовлений прагненням до підвищення якості надання адміністративних послуг.

Досвід зарубіжних держав, зокрема країн ЄС, вказує на існування декількох підходів організації місцевого самоврядування, які залежать від спів-

відношення зобов'язань покладених на державну владу і самоврядність громад або регіонів. Більш чітко можна виокремити два підходи, а саме: моделі місцевої автономії (передбачає значний ступінь самостійності (автономності) самоврядних територіальних громад щодо адміністрування наданих їм сфер при мінімальному втручанні з боку органів державної влади) та децентралізації. Розглянемо шляхи запровадження даних моделей на прикладах таких країн Євросоюзу, як Іспанія, Італія, Франція та Польська Республіка (табл. 2) [4].

Іспанія складається з 17 автономних територій (5 областей, 12 регіонів), котрі включають в себе 50 провінцій, більше ніж 8 тис. муніципалітетів, 2 міста на території Африки (Мелілья і Сеута). Модель іспанської автономної є прикладом того, як статус самоврядних одиниць мають не лише історично сформовані регіони (пр. Каталонья), але і кожен муніципалітет та провінція. Проте, разом із широкою автономією територій в Іспанії існує контроль за ними з боку держави, в чітко визначених Конституцією рамках [4].

Проаналізувавши відповідні статті Конституції Італії бачимо, що тут також застосовано модель автономії, проте в той же час тут існує адміністративна децентралізація.

Таблиця 1

Класифікація форм децентралізації

Основа класифікації	Особливості класифікації
На основі історичного досвіду	4 види: французька, англійська, радянська і традиційна. З урахуванням розвитку досліджень з даної проблематики, на сьогодні ця класифікація вважається занадто спрощеною і аналітично слабкою.
На ієрархічно-функціональній основі	2 види: територіальна та функціональна. Проблемою даної класифікації є рудиментарність (недорозвиненість) окреслення чітких позицій розробки і реалізації певних питань (пр., правова основа, бюджетні процедури, тощо). Також, через акцент на просторове уявлення про децентралізацію є наївним, адже наштовхує на хибну думку, що децентралізація полягає лише в передачі певних прав зі столиці в «глиб» і затемнює реальні проблеми децентралізації.
На основі досліджень	8 форм децентралізації: передача повноважень; функціональна передача повноважень; організаційна зацікавленість; префектурна деконцентрація; деконцентрація на рівні міністрів; делегування автономним установам; філантропія та маркетизація. Розгляд децентралізації як проекту та пошук програм та шляхів, що забезпечують розвиток депресивних сільських територій.
На адміністративно-функціональній основі	4 форми децентралізації: урядові системи на місцевому рівні, системи партнерства, подвійні системи, і інтегровані адміністративні системи. Підхід не є настільки аналітичним, щоб встигати за змінами сьогодення, враховуючі зростаючу різноманітність структурних і функціональних конструкцій що притаманні сьогоденню, особливо останнім десятиліттям.
На основі досвіду однієї країни	Вузьке уявлення децентралізації на основі певної країни.
На основі мети	4 види: політична, просторова, адміністративна та ринкова. Тут же, у рамках адміністративної децентралізації виокремлюється 3 різновиди: децентралізація, деконцентрація та делегування.

Аналізуючи досвід децентралізації у Франції стає відомо, що однією з головних умов успішного впровадження реформи був компроміс між політичними лідерами та схвалення громадянами. Як наслідок, реформа призвела до розмежування повноважень між державою і місцевим самоврядуванням, внаслідок чого децентралізовані рівні управління здобули більшу автономію і відповідальність, а послуги населенню стали якіснішими.

Постсоціалістичні країни, для яких характерною була фактична відсутність самоврядування, зазвичай обирають модель децентралізації, як видно на польському прикладі. В Україні також після проголошення постала проблема оптимізації державного управління та організації місцевого самоврядування яка б відповідала принципам демократичної держави. Але, можна сказати, що уже з 1990 року в Україні також частково було розпочато процес децентралізації. Так, прослідковується наступний плин закріплення статусу місцевого самоврядування починаючи з даного періоду:

– 7 грудня 1990 р. – ВРУ РСР (12-е скликання) – прийнято закон УРСР «Про місцеві Ради народних

депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», в якому місцеве самоврядування визначається як самоорганізація громадян за територіальним принципом для вирішення безпосередньо або через державні або громадські органи питань місцевого життя, опираючись на інтереси суспільства та за рахунок власної фінансової бази [3];

– 28 червня 1996 р. – Конституцією України закріплюється конституційна модель місцевого самоврядування, як результат тривалого пошуку оптимізованої моделі організації влади. На даному етапі становлення країни на принципах демократичної держави Конституція відіграла важливу роль у спробах побудови децентралізованої системи публічної влади, а саме:

1) закріплено право населення на місцеве самоврядування на найвищому рівні (визнання і гарантія місцевого самоврядування – одна із засад конституційного ладу (ст.17 КУ));

2) чітко визначено на конституційному рівні недержавну природу місцевого самоврядування;

3) Конституція дає змогу часткової децентралізації влади [1].

До труднощів у виявленні чітких меж між місцевим самоврядуванням та державною владою

Таблиця 2

**Організація самоврядування в країнах ЄС**

Країна	Підхід до організації самоврядування	Базові засади
Іспанія	місцева автономія	Засади місцевого самоврядування Іспанії почали закріплюватись в Конституції починаючи з 1978 р.: Ст. 137 визначає принцип автономії, згідно якого такі територіальні одиниці, як муніципалітети (громади), провінції та автономні території при вирішенні своїх справ володіють автономією; Ст. 150 визначає питання, щодо яких автономні території можуть приймати законодавчі норми та рішення локального рівня, за умови додержання принципів, що встановлені конституційним законом.
Італія	місцева автономія	Базовою засадою організації місцевого самоврядування в Італії є Конституція (поч. 1947 р.): Відповідно до ст. 114 комуни, провінції і муніципалітети становлять адміністративно-територіальний устрій держави і є автономними, мають власний статус, повноваження і функції; Ст. 118 зазначає основу меж компетенції між громадами, провінціями, містами та державою, що будується на принципах субсидіарності, диференціації та пропорційності;
Франція	децентралізація	В період з 1982-1986 рр. прийнято близько 40 законів, що спрямовані на децентралізацію, їх об'єднали у Адміністративний кодекс (т.з. «конституція» місцевого самоврядування).
Польська Республіка	децентралізація	Початок здійснення адміністративно-територіальної реформи з 1989 р. Становлення реформ здійснювалось у декілька етапів (Закон «Про територіальне самоврядування», 08.03.1990→Реалізація програми розширення повноважень великих міст, 1994-1996 рр. →Реформа адміністративно-територіального устрою, 1998-1999 рр.) Ст. 16 зазначає, що населення кожної територіальної одиниці становить самоврядну громаду, що діє в межах визначеної компетенції (бере участь у здійсненні публічної влади, виконує належні йому публічні завдання від власного імені і на власну відповідальність).

викликає наступна особливість української моделі організації влади – фактично діє система так званого економічного та політичного двовладдя: 1) голови обласних державних адміністрацій призначаються з центру; 2) місцеві органи влади – обираються місцевими громадами.

Одним із найефективніших методів розв’язання даної проблеми, та переліку інших проблем, з

якими стикається організація місцевого самоврядування, вважається реформування сталої системи місцевого самоврядування, наслідком якого стане подальша децентралізація.

Звісно, важливим у цьому питанні є використання вже позитивного досвіду інших держав, зокрема країн ЄС які пройшли шлях децентралізації.



Рис. 2. Основні нововведення Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні

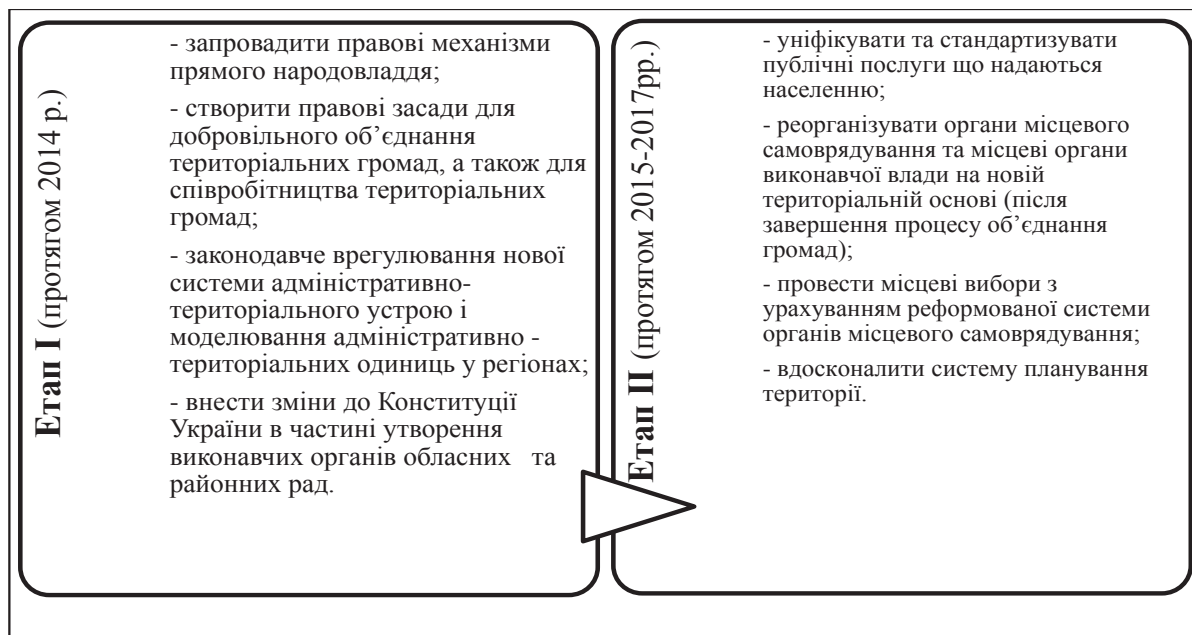


Рис. 3. Етапи реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні

Основним позиційним документом уряду щодо реформи місцевого самоврядування є Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні (затверджена 1.04.2014 р.). В ній встановлені основні завдання, принципи та етапи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, зокрема, ряд нововведень (рис. 2) [6].

18 червня 2014 року урядом було затверджено План заходів з реалізації Концепції, яку планувалось реалізувати в два етапи (див. рис. 3). Однак реалізація першого (законодавчого) етапу Концепції затягувалась і, як наслідок, більшість з пунктів плану не було виконано. Через це реалізацію об'єктивних заходів перенесли на 2015 р. [6].

Держави, що гарантують місцеве самоврядування, окреслюють його систему, відповідно і

його матеріальну та фінансову основу на рівні Конституції та у відповідних законах.

**Висновки.** На сьогоднішній день одним з першочергових напрямів розвитку держави є забезпечення зростання благополуччя кожного громадянина та усієї громади в цілому. Особливість української моделі організації влади – система економічного та політичного двовладдя: призначення з центру голів обласних державних адміністрацій та обрання місцевими громадами місцевих органів влади. Одним із найефективніших методів розв'язання даної проблеми є реформування сталої системи місцевого самоврядування. Тому важливим для України зараз є використання досвіду країн Європейського Союзу в частині реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади.

#### Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
2. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
3. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, А. Школик та ін. ; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О.М., 2012. – 212 с.
4. Європейський досвід державного управління / [О. Оржель, О. Палій, Ю. Полянський та ін.] ; за заг. ред. О. Оболенського, С. Сьоміна, А. Чемериса. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D180\(2014\):n8](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D180(2014):n8).
6. Cohen J. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries / J. Cohen, S. Peterson // Kumarian Press (published for and on behalf of the United Nations), Draft Proof for Publication. – 1999. – June. – P. 16–20.

## ПРИБЛИЖЕНИЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ К ЕВРОПЕЙСКИМ СТАНДАРТАМ

*В статье рассмотрены проблемы построения украинской модели организации публичного управления и использования опыта стран Европейского Союза в части реформирования территориальной организации власти. Показано, что ряд принципов и требований к организации органов власти создают основы их применения с целью приближения к определенной эталонной модели построения и реализации публичной власти ориентированной на человека. Раскрыты особенности украинской модели организации власти, которая выражается через систему экономического и политического двоевластия.*

**Ключевые слова:** публичное управление, стандарты публичного управления, гражданское общество, децентрализация, местное самоуправление.

## APPROXIMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE TO EUROPEAN STANDARDS

*The article deals with the problems of constructing a Ukrainian model of public administration organization and using the experience of the European Union countries in terms of reforming the territorial organization of power. It has been shown that a number of principles and requirements for the organization of government create the principles of their application in order to approximate to a certain reference model for the construction and implementation of human-oriented public power. The features of the Ukrainian model of the organization of power are revealed, which is expressed through the system of economic and political dual power.*

**Key words:** public administration, standards of public administration, civil society, decentralization, local self-government.