

DOI: [10.32702/2307-2156-2021.11.5](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.11.5)

УДК 351

*В. В. Гришко,
д. е. н., професор, заслужений економіст України,
посадова особа місцевого самоврядування 1 рангу, 1 категорії,
Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»
ORCID ID: 0000-0001-9183-4008
В. П. Задорожний,
д. держ. упр., професор,
Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»
ORCID ID: 0000-0003-1257-7192
І. О. Кульчій,
к. держ. упр., доцент,
Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»
ORCID ID: 0000-0002-0063-6493*

ПЕРСПЕКТИВИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕНЕДЖМЕНТ- ОРІЄНТОВАНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА РІВНІ РОЗВИТКУ

*V. Grishko
Doctor of Economic Sciences, Professor, National University «Yuri Kondratyuk Poltava
Polytechnic», Honored Economist of Ukraine, official of local self-government 1 rank 1 category
V. Zadorozhnyi
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
National University «Yuri Kondratyuk Poltava Polytechnic»
I. Kulchii
PhD in Public Administration, Associate Professor,
National University «Yuri Kondratyuk Poltava Polytechnic»*

PROSPECTS OF IMPLEMENTATION OF EUROPEAN EXPERIENCE IN THE PROCESS OF IMPLEMENTATION OF MANAGEMENT-ORIENTED PUBLIC GOVERNANCE AT LEVEL

У статті здійснено аналіз концепцій розвитку окремих європейських країн через призму врахування особливостей конкретно-історичного етапу розвитку європейських національних держав щодо форм і принципів організації влади (централізація, децентралізація, деконцентрація). Досліджено особливості створення та функціонування інституцій Європейського Союзу. Запропоновано врахувати 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, а також в інтегративному розумінні владних функцій формується

система, що складається із суб'єктів та об'єктів влади, правових умов та засобів взаємодії суб'єктів та об'єктів влади.

Виокремлена необхідність впровадження науково обґрунтованих управлінських моделей і технологій публічного управління з європейських країн, що сприятиме інноваційній спрямованості управління в межах національної держави та буде засобом впливу на стабільність життєдіяльності суспільства, забезпечуватиме дотримання прав і свобод людини.

The article analyzes the concepts of development of individual European countries through the prism of taking into account the peculiarities of the specific historical stage of development of European nation-states in terms of forms and principles of government (centralization, decentralization, deconcentration). The peculiarities of the creation and functioning of the institutions of the European Union are studied. It is proposed to take into account the application of the principle of subsidiarity in national legal systems, because this principle plays an important role in determining the competence and powers of public authorities of EU member states at the local level, as well as in the integrative objects of power, legal conditions and means of interaction of subjects and objects of power.

The need to introduce scientifically sound management models and technologies of public administration from European countries, which will promote innovative management within the nation state and will be a means of influencing the stability of society, will ensure respect for human rights and freedoms.

A special role in the process of modern reform should be played by a thorough analysis of the principles of transformation processes in the system of public administration, as well as the development on the basis of historical and comparative analysis of practical recommendations and scientific proposals for organizations on organizational and legal.

We need a new concept of public administration, which will be based on the constitutional principles of Ukraine, the concept of multilevel governance, inherent in the modern territorial organization of power. To do this, it is necessary to clarify the basic concepts and essence of management, because only public administration ensures the functioning and development of society as a whole. It is emphasized that today the critical moment of ensuring active innovative development of territorial communities is systemic environmental influences, which create the necessary conditions for this (decisive movement towards European integration, creation of legislative and regulatory framework for decentralization of power, budget decentralization, integration and cooperation of territorial communities).

Ключові слова: *інституція; інноваційність; субсидіарність; Європейський Союз; централізація; децентралізація; деконцентрація; реформи.*

Key words: *institution; innovation; subsidiarity; European Union; centralization; decentralization; deconcentration; reforms.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Кардинальні зміни у політичній системі України та оновлення конституційно-правового статусу оновлених суб'єктів суспільних відносин, проведення реформ в системі публічного управління, актуалізували розробку теоретико-методологічного обґрунтування, імплементації зарубіжного досвіду реформ. Угода про асоціацію з ЄС, широка фінансова допомога з боку інституцій ЄС зумовила 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 2014-2021 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 цілей сталого розвитку України на період до 2030 року [7] вимагає адаптації системи управління на

центральному та регіональному рівнях відповідно до загальних принципів Європейського адміністративного простору. У такому випадку потребує вирішення загально-наукова проблема адаптивності європейського досвіду у контексті реформування публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Варто погодитись із позицією сучасних дослідників щодо значної ролі європейського досвіду у процесі трансформації системи публічного управління в Україні. Саме тому, питанням адаптації європейського досвіду управління, його розвитку та реформування приділяють увагу такі науковці: Баштанник В. Гнидюк Н., Черевко А., Козеренко Р., Куйбіда В., Кампо В., Лахижа М. та інші.

Актуальність даної теми підвищує науковий інтерес в контексті розроблення певних концепційних підходів для визначення ефективності та механізмів адаптації європейського досвіду щодо формування, реалізації та регулювання інноваційної діяльності в межах управління державою та конкретною територіальною громадою.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Дослідження перспектив імплементації європейського досвіду у процесі реалізації менеджмент-орієнтованого публічного управління на рівні розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Сучасна правова, соціальна держава потребує таких засобів та механізмів організації державно-управлінської діяльності, які відповідають національним традиціям публічного управління, отримують суспільне визначення, регулюються сталими правовими нормами та розвиваються у контексті загальноцивілізаційного процесу гуманізації політико-правових принципів публічного управління, звернення до світових та, зокрема, європейських традицій ефективного управління [6].

М. Лахижа сформував важливий висновок про необхідність синтезу наявних методологій дослідження публічного управління на основі політичного реалізму та розгляду процесу в динаміці. У наукових розробках автор наводить спільні риси і особливості посткомуністичної трансформаційної 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 [1].

Варто навести також приклад думки Н. Гнидюк, яка вказує на особливу категорію принципів Європейського адміністративного простору та систематизує їх. Вона виділяє певні категорії принципів: верховенства права, пропорційності своєчасності функціонування адміністрації, професіоналізму, професійної доброчесності, відкритості і прозорості, відповідальності і ефективності і досягнення певної мети [5, с.16-17]. Слід зазначити, що варто використовувати загальну ідею методики «KPI», що означає (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. 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 позиції сучасного інституціонального підходу важливо підтримати позицію І. Гірняка щодо ролі принципів європейського права у процесі формування європейського адміністративного простору. Однак коли йдеться про європейський досвід трансформації публічного управління, варто вказати на суттєві розбіжності у поняттях «європейський досвід» та «досвід європейської країни», тобто як члена Європейського Союзу [3]. 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. Існують нині у Західній Європі системи публічного управління склалися внаслідок розвитку національної держави, демократизації, розвитку суспільних та інших потреб сучасного демократичного суспільства. Слід вказати на феномен європейських цінностей (верховенства 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 регламентів, правил і процедур щодо регулювання суспільних відносин у певній сфері. Виникає певна управлінська дихотомія щодо підходів до ефективності і доцільності впровадження зарубіжного досвіду. Адже запровадження реформ у певній складовій системі 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 ті правової сім'ї, форми держави (форма державного устрою, форма державного управління, 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 в 2015 році проект закону України «Про внесення змін до Конституції

України, щодо децентралізації влади» [3]. Цей закон не був суттєво розвинутий, але він формалізував новий етап реформування публічного управління в Україні. У будь-якому суспільстві децентралізація розглядається в державно-правовому аспекті як модель організації за процес функціонування публічної влади на національному, регіональному та локальному рівнях управління, проте на всіх водночас. Ключовим елементом процесом 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 статті 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 [4].

У сучасній Україні феномен децентралізації фактично трансформувався в межах імперативної моделі функціонування 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, наділених 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. З одного погляду це усунуло, з іншої сторони, то тільки 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, врахувати 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'єктів та об'єктів влади.

Реформування публічного 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 відбулося якісних перетворень та удосконалення управлінських процедур відповідно до установлених світових та європейських практик публічного управління. Адже шляхи і конкретні механізми досягнення євроінтеграційних цілей в Україні, тактичні підходи можуть і повинні бути гнучкими, чутливими до змін, що відбуваються як всередині окремої держави, так і в Європейському Союзі.

Отже, 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 загальному 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 ефективного працюючого механізму управління.

Особливу роль у процесі сучасного реформування має відіграти ґрунтовний аналіз засад трансформаційних процесів у системі публічного управління, а також розробка на основі історичного та компаративного аналізу практичних рекомендацій і наукових пропозицій щодо організацій 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.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Впровадження досвіду країн-членів ЄС в організацію демократичного державного управління та процес законодавчого реформування необхідно здійснювати з урахуванням національних особливостей державотворення та поступового входження України до єдиного європейського правового простору в контексті пріоритетного напрямку державної політики- інтеграції до ЄС. Роботи 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, концепції комунітарного управління.

Список літератури.

1. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів: монографія. Д: ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с. (23)
2. Гнидюк Н., Новак-Фар А., Гонцяж А., Родюк І., Механізм координації європейської політики: практика країн-членів та країн- претендентів / ред. Н. Гнидюк. Київ: Міленіум. 2003. 384 с. (25)
3. Закіров М. Реформа децентралізації: надії, перестороги і виклики. Резонанс. 2015. №67. С.4-10. (26)
4. Конституція України (прийнята на п'ятій ВРУ 28.06.1996.). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96-%D0%B2%D1%80/PAGE4>.
5. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації в Україні в умовах євроінтеграції; теоретичні та практичні аспекти: автореф. дис... докт. наук з держ. управ. 25.00.01. Ін-т законодавства ВРУ Київ, 2010. 36 с. (24)
6. Напрями та завдання дослідження трансформаційних процесів в системі державного управління в Україні. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2012. С. 29-38 (22)
7. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ №722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>

References.

1. Bashtannyk, V. (2010), *Transformatsiia derzhavnoho upravlinnia v konteksti yevropeyskykh intehtratsiinykh protsesiv: monohrafiia* [Transformation of public administration in the context of European integration processes: a monograph], DRIDU NADU, Dnipro, Ukraine, P. 390.
2. Hnydiuk, N. Novak-Far, A. Hontsiyazh, A. and Rodiuk, I. (2003), *Mekhanizm koordynatsii yevropeiskoi polityky: praktyka krain-chleniv ta krain- pretendentiv* [The mechanism of coordination of European policy: the practice of member countries and candidate countries], Milenium, Kyiv, Ukraine, P. 384.
3. Zakirov, M. (2015), "Decentralization reform: hopes, warnings and challenges", *Rezonans*, vol. 67, pp. 4-10.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine, The Law of Ukraine "Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96-%D0%B2%D1%80/PAGE4>.
5. Lakhzyzha, M.I. (2010), "Modernization of public administration in Ukraine in the context of European integration; theoretical and practical aspects", Ph.D. Thesis, 25.00.01, Kyiv, Ukraine, P. 36.
6. "Directions and tasks of research of transformation processes in the system of public administration in Ukraine", *Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypalnoho upravlinnia*, 2012, pp. 29-38.
7. The President of Ukraine, Decree of the President of Ukraine "On the Goals of Sustainable Development of Ukraine for the period up to 2030", available at: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>

Стаття надійшла до редакції 20.11.2021 р.