

УДК 351

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.03.15>

Шаульська Галина Миколаївна,
кандидат наук з державного управління,
головний консультант науково-
організаційного відділу Інституту
законодавства Верховної Ради України
ORCID 0000-0001-7696-1017
schaulska@i.ua

ПРИНЦИПИ ВРЯДУВАННЯ ЄС ТА ВПРОВАДЖЕННЯ БАГАТОРІВНЕВОЇ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Анотація

У статті досліджено процеси реформування сучасної системи державного управління та місцевого самоврядування і запропоновано розглянути можливість введення п'ятирівневої моделі публічного управління, алгоритм якої дозволяє застосувати нові підходи до функціонування системи врядування, а використання європейського досвіду щодо впровадження принципів ЄС надає можливість оновити правила і процеси у врядуванні.

Метою статті є дослідження можливостей впровадження принципів врядування ЄС та багаторівневої моделі публічного управління в Україні, формулювання деяких пропозицій та рекомендацій теоретичного і практичного значення.

Наукова новизна статті полягає в аналізі принципів врядування ЄС: відкритості, участі, підзвітності, ефективності та злагодженості з можливістю їх впровадження в нову управлінську систему України. В центрі уваги п'ятирівневої моделі публічного управління громадян, а на субнаціональному рівні представлені органи місцевого самоврядування з виконавчими комітетами. Багаторівневе публічне управління та впровадження принципів врядування ЄС дозволяють сформувати нові підходи до функціонування комплексу механізмів між різними рівнями влади, між владою і суспільством, владою і людиною, що, своєю чергою, створює належні умови для розвитку громадянського суспільства.

Висновок. Перетворення громіздкої сучасної моделі державного управління, місцевого самоврядування на п'ятирівневу модель публічного управління надасть можливість: оптимізувати / спростити управлінську систему; впровадити нові органи публічної влади на 2, 3, 4-му рівнях, що дозволить усунути двовладдя, дублювання функцій, зменшити витрати, змінити структуру функціонування механізмів публічного управління та адміністрування; модернізувати весь комплекс механізмів публічного управління та публічного адміністрування; запровадити нові механізми прямої дії; розширити коло суб'єктів публічного управління та адміністрування для забезпечення активної, всебічної взаємодії у виробленні спільних рішень; спростити чинне законодавство; створити умови для повноцінного розвитку громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, публічне управління, громадянське суспільство, механізми публічного управління.

Shaulska Halyna M.,
candidate of Science in Public Administration,
chief consultant of the scientific and
organizational department
the Legislation Institute of the
Verkhovna Rada of Ukraine
ORCID 0000-0001-7696-1017
schaulska@i.ua

PRINCIPLES OF EU GOVERNANCE AND IMPLEMENTATION
OF THE MULTILEVEL MODEL OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

Abstract

In the article the author investigates the processes of reforming the modern system of public administration and local self-government, and proposes to consider introducing a five-level model of public administration, the algorithm of which allows to propose new approaches to the functioning of the governance system, and the use of European experience in the implementation of the EU system of management principles provides the ability to update the rules and processes in the management.

The purpose of the article is to study the possibilities for introducing EU governance principles and the multi-level model of public administration in Ukraine, formulating some proposals and recommendations of theoretical and practical importance.

The scientific novelty is to analyze the principles of EU governance: openness, participation, accountability, efficiency and coherence with the possibility of their introduction into the new administrative system of Ukraine. The focus is on the five-tier model of public administration, and on the sub-national level local government bodies are represented by executive committees. Multilevel public administration and the implementation of EU governance principles allow formulating new approaches to the functioning of a set of mechanisms between different levels of government, between the government and society, government and man, which in turn creates the right conditions for the development of civil society.

Conclusions. The transformation of a cumbersome modern model of public administration, local self-government into a five-level model of public administration provides an opportunity: to optimize / simplify the management system; introduce new public authorities at levels 2, 3, 4, which eliminates dual power, duplicate functions, reduce costs, change the structure of the functioning of public administration and administration mechanisms; to modernize the entire complex of mechanisms of public administration and public administration; to introduce new mechanisms of direct action; to expand the circle of subjects of public administration and administration in order to ensure active, comprehensive interaction in the joint decisions made; to simplify the current legislation than to increase its accessibility to a larger number of participants; create conditions for the full development of civil society in Ukraine.

Key words: public administration, local government, civil society, mechanisms of public administration.

Постановка проблеми. Реформування системи державного управління та місцевого самоврядування передбачає, що у врядуванні мають оновитися правила, процеси, поведінка акторів. Крім того, перетворення діючої управлінської системи необхідно здійснювати з одночасною модернізацією, оновленням комплексу механізмів публічного управління та публічного адміністрування, і не просто у загальній системі, а з одночасним баченням алгоритму функціонування нової багаторівневої моделі урядування. Основні вектори, які потрібно враховувати при вирішенні таких складних завдань, залишаються незмінними:

- розширення участі суб'єктів публічного управління у виробленні спільних рішень;
- активне, всебічне спілкування з громадськістю;

– спрощення законодавства з метою підвищення його доступності та інші,

тобто створення умов для розвитку громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Широкий спектр зазначеної проблематики висвітлюється у працях таких науковців, як: І. Бегей, М. Бойчук, Є. Болотіна, О. Босак, К. Ващенко, О. Воробйова, А. Коваленко, А. Колодій, І. Кресіна, В. Куйбіда, І. Лопушинський, М. Міненко, І. Мищак, М. Пасічник, О. Пухкал, А. Саханова, С. Серьогін, В. Толкованов, І. Трофімова та багатьох інших. Деякі аспекти висвітлювались і нами в монографічній роботі та статтях [1–3].

Метою статті є дослідження можливостей впровадження принципів врядування ЄС та багаторівневої моделі публічного управління в Україні, формулювання деяких

пропозицій та рекомендацій теоретичного і практичного значення.

Виклад основного матеріалу. У своїй монографічній роботі «Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні» ми звернули увагу на певні особливості, притаманні українцям і українському суспільству. Зважаючи на те, що у світі не існує універсальної моделі, яку б можна було використати в Україні, а необхідно винайти власну, ці особливості якраз і потрібно враховувати. На прикладах історичного минулого країни ми довели, що українське суспільство – це більшою мірою суспільство індивідуумів, а не общин. Ментальною особливістю українця є домінування уваги до власної родини, наявність індивідуалістич-

них цінностей, а не общинних (громадівських). Враховуючи такі особливості, нами було запропоновано авторське бачення нової п'ятирівневої моделі публічного управління (без надання концепції, адже це не було предметом нашого дослідження), в основу якої був покладений принцип людиноцентризму (Рис. 1). Модель побудована за принципом значущості і структурно виглядає таким чином: 1 рівень: громадянин; 2 рівень: територіальна громада, старостат (село, селище, місто); 3 рівень: місцева Рада депутатів із підпорядкованим виконавчим комітетом (рівень об'єднаних територіальних громад); 4 рівень: обласна (регіональна) Рада депутатів із підпорядкованим виконавчим комітетом; 5 рівень: центральні органи влади.



Рис. 1. П'ятирівнева модель публічного управління

Для того, щоб система ефективно працювала, у врядуванні мають оновитися правила, процеси, поведінка, все, що впливає на те, яким чином застосовується влада. Нагадаємо, у Білій книзі Європейського врядування (прийнята Європейською Комісією в 2001 р.) [4] в основі ефективного врядування зазначаються п'ять принципів: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість. Використання досвіду ЄС, а також впровадження нової моделі публічного управління, в свою чергу, допоможе здійснити й модернізацію комплексу механізмів публічного управління та адміністрування, створить належні умови для розвитку громадянського суспільства. Зупинимось докладніше.

1. *Принцип відкритості* для ефективного врядування займає одну з ключових позицій. Всі учасники публічної влади мають працювати більш відкрито, вони повинні активно

обмінюватися інформацією стосовно того, що робиться, що планується зробити, які рішення приймаються на кожному з рівнів у горизонтальному і вертикальному вимірі: центр і регіони; регіони і об'єднані територіальні громади; об'єднані територіальні громади і територіальні громади; територіальні громади і громадяни (Рис. 2). А концепт «територіальна громада України» з пропозицією розробки нових механізмів публічного управління із зворотним зв'язком у напрямках: «людина – територіальна громада України», «людина – територіальна громада – об'єднана територіальна громада – регіон – територіальна громада України», з удосконаленням тих, що вже напрацьовані: «людина – територіальна громада», «людина – регіон», «об'єднана територіальна громада – регіон» та інші, – мають створити належні умови для найкращої реалізації принципу відкритості.

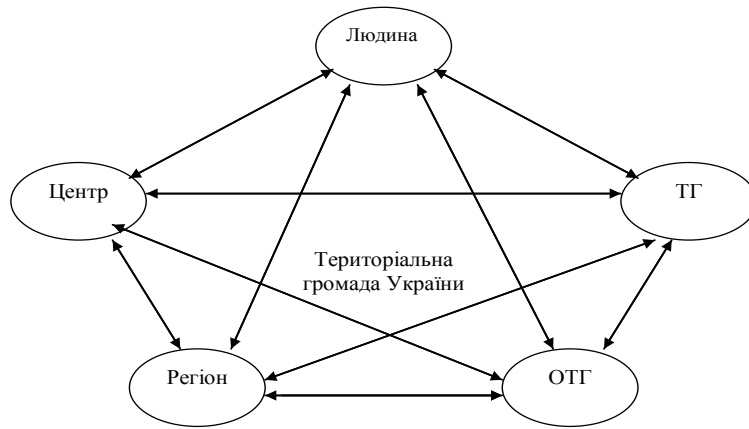


Рис. 2. Схема інформаційного простору «територіальної громади України»

Обмін інформацією передбачає, що інформація повинна бути зрозумілою і доступною широкому загалу. Виконання цієї умови важливо для вирішення проблеми налагодження довіри громадян до державних і недержавних інституцій. Здійснення права громадян на доступ до інформації має стати одним із пріоритетів правил нового урядування [7].

За допомогою сучасних інформаційних технологій необхідне створення спільного інформаційного простору «територіальної громади України» для відкритого обговорення громадянами загальних суспільно-політичних, соціально-економічних та інших питань [3].

II. *Принцип участі.* Підвищення результативності публічного управління на

залежить від того, наскільки широке коло осіб, державних і недержавних інституцій задіяні у всьому процесі – від планування тих чи інших рішень до їх впровадження. Як правило, збільшення участі посилює довіру у кінцевий результат ухваленого рішення і до інституції, що його імплементує. Отже, реалізації цього принципу якнайкраще відповідає п'ятирівнева модель публічного управління (Рис. 1), яка і передбачає в управлінні таку участь (Рис. 3). Багаторівневе партнерство означає, що до процесів вироблення та здійснення державної, регіональної і місцевої політики можуть включатися суб'єкти всіх рівнів управління: регіонів, ОТГ, ТГ і навіть громадяни (відповідно до питань, які розглядаються).

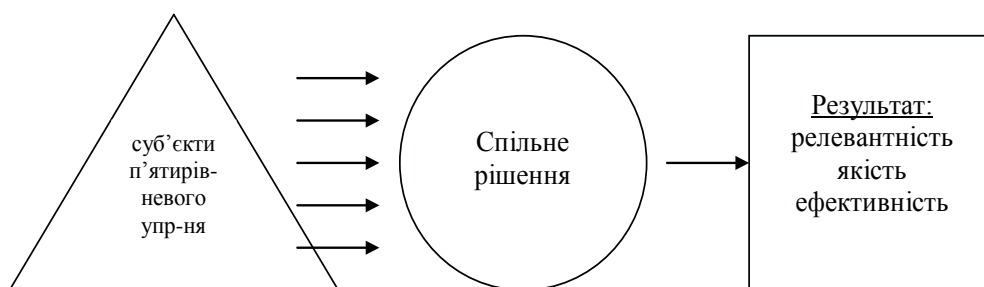


Рис. 3. Схема участі і результативності п'ятирівневого публічного управління

III. *Підзвітність.* П'ятирівнева модель також передбачає, що ролі суб'єктів публічного управління як у законодавчому, так і у виконавчому процесах є всім зрозумілими. Кожна з державних і недержавних інституцій

має відповідати за свою діяльність. Ясність і відповідальність вимагається на кожному рівні управління від усіх акторів, задіяних у розробці і впровадженні державної, регіональної і місцевої політики.

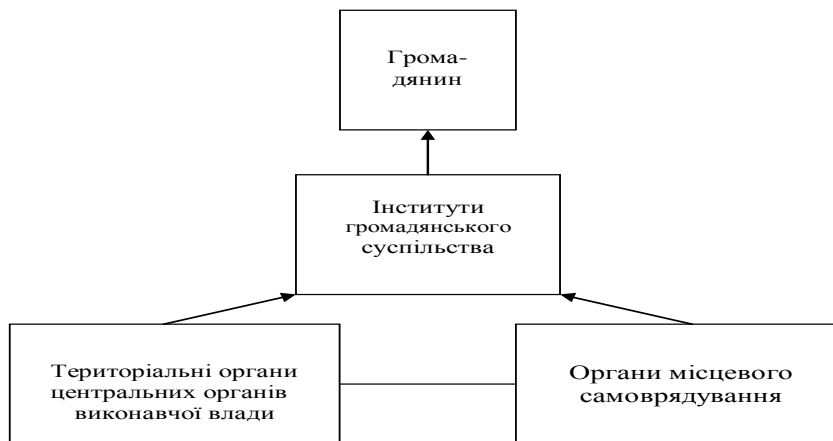


Рис. 4. Схема підзвітності у системі п'ятирівневого публічного управління

Принцип підзвітності реалізується набагато краще, коли в системі публічного управління законодавчо чітко визначені повноваження усіх учасників процесу, без прогалин, дублювань, «двовладдя» і т. ін.[2]. Запропонована схема наглядно демонструє, як підзвітність має бути організована на кожному рівні багаторівневого врядування (Рис. 4).

IV. *Ефективність* – ще один важливий принцип нової системи урядування, яка має бути не лише ефективною, а й своєчасною, охоплювати всі сфери суспільства завдяки чітко поставленим завданням, визначеним оцінкам майбутнього впливу, а також використанням попереднього досвіду. Реалізація

принципу ефективності залежить і від впровадження принципу пропорційності, особливо у відношенні центру з регіонами; регіону з об'єднаними територіальними громадами; ОТГ із територіальними громадами (селоми, селищами, містами) (Рис. 5).

Особливо неприпустимим є порушення принципу пропорційності у кадровій та бюджетній політиці на будь-якому рівні управління, більшою мірою це стосується центрального 5-го рівня. Порушення принципу тягне за собою корупційні наслідки, нерівномірне економічне зростання регіонів та ін., а головне – знижується загальна ефективність всієї управлінської системи.

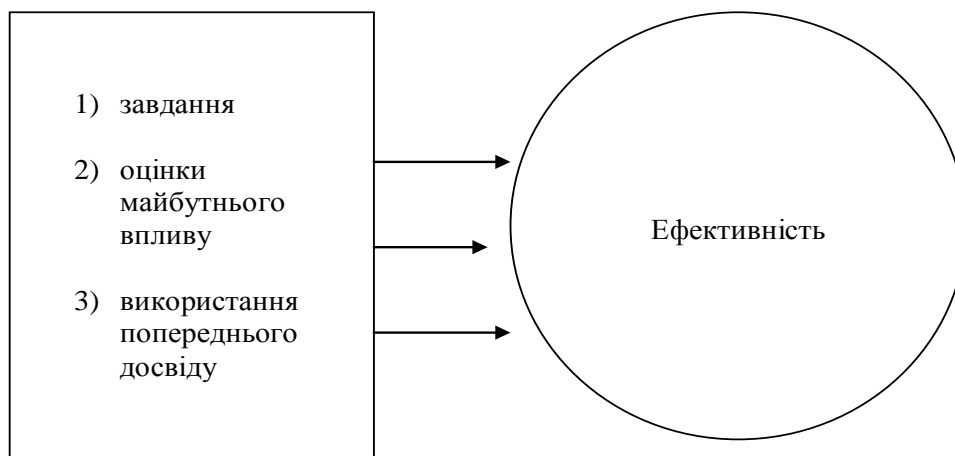


Рис. 5. Схема ефективності у системі п'ятирівневого публічного управління

V. *Принцип узгодженості* вважаємо одним із найскладніших у реалізації багаторівневого урядування. Потреба у впровадженні цього принципу існує внаслідок багатьох факторів, один з яких – різноманітність регі-

онів нашої держави. Узгодження з представниками регіональних інституцій публічної влади рішень, які приймаються на 5-му рівні – центральними інституціями – сприятиме підвищенню ефективності таких рішень

(Рис. 6). Але для цього необхідно провести адміністративно-територіальну реформу і 24 області зменшити до оптимальної кількості регіонів. Це не має позначитись на зменшені кола учасників публічного врядування, а лише полегшити процес узгодження. Оптимізація на місцевому рівні вже відбувається на виконання Закону України від 05.02.2015 р. № 157-VIII «Про добровільне

об'єднання територіальних громад» [5]. Зміни поки мало відчутні, адже залишається стара управлінська система, але принцип узгодженості також потрібно враховувати.

Рішення, які приймаються на кожному рівні багаторівневого урядування, мають бути легкозрозумілими для реалізації узгоджених дій.

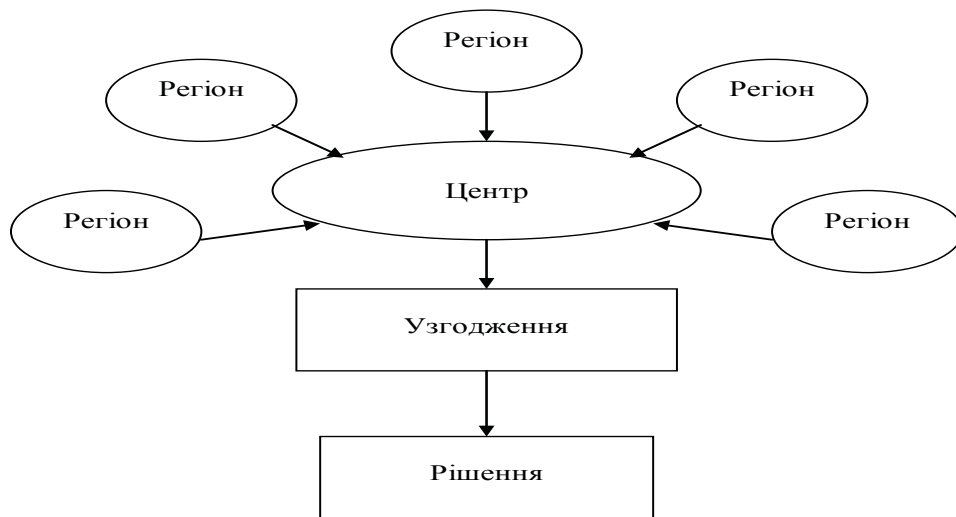


Рис. 6. Схема узгодженості у системі п'ятирівневого публічного управління

Таким чином, п'ять принципів ефективного врядування – відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість, – зазначених у Білій книзі Європейського врядування як перевірений досвід, необхідно використовувати для впровадження у вітчизняну систему публічного управління. Модель п'ятирівневого урядування, яку ми пропонуємо, дозволяє реалізувати всі ці принципи, що наглядно продемонстровано схемами. Використання досвіду ЄС (з адаптацією), впровадження моделі багаторівневого публічного управління одночасно допоможе здійснити й модернізацію комплексу механізмів публічного управління та адміністрування в нашій країні.

Зазначимо, реформою передбачається перетворення системи державного управління, місцевого самоврядування в систему публічного управління через залучення до процесу нових акторів: представників громадськості, бізнесу, конфесійних інституцій та інших, а це тягне за собою і включення недержавних механізмів управління. Створення нової системи має подолати відчуження громадян від управлінських процесів,

перекладання відповідальності за власний добробут і добробут держави лише на державні інституції. Отже, нова система повинна будуватися за участю широкого кола учасників, на партнерських зв'язках та базуватися на принципах, про які йшла мова, а також принципах пропорційності, субсидіарності та інших. Таким чином, модернізація комплексу механізмів публічного управління передбачає виконання наступних завдань:

– змінення структури відносин органів влади всіх рівнів із громадянським суспільством. Створення нових правил поведінки усіх сторін з метою покращення діалогу, підвищення якості консультацій та відповідальності за їх результат, а це, в свою чергу, сприятиме відкритості організованому громадянському суспільству;

– залучення досвіду і навичок представників регіональних і місцевих інституцій до державної політики. Тобто держава має у більш повному обсязі використовувати потенціал гнучкості для кращого впровадження політики на місцях. Чим активнішою буде участь представників недержавних інституцій у державній політиці, тим краще вони бу-

дуть підготовлені до інформування громадськості на регіональному і місцевому рівні;

– впровадження багаторівневого урядування, яке передбачає, що кожен із його учасників робить свій внесок відповідно до своїх можливостей для досягнення спільного успіху.

Приклад використання механізму публічного управління щодо ухвалення бюджету об'єднаної територіальної громади (3-й рівень п'ятирівневої моделі) буде виглядати наступним чином:

1) Підготовка проекту бюджету і відповідного рішення управління фінансів виконавчого комітету Ради місцевого самоврядування (за пропозиціями розпорядників бюджетних коштів: ТГ (старостати), управління освіти, культури, охорони здоров'я та інших). Винесення проекту на розгляд Ради.

2) Розгляд проекту бюджету в Раді (з одночасним оприлюдненням документу на сайті для надання можливості ознайомитися кожному громадянину):

– на засіданнях постійних профільних комісій Ради (депутатів) за участю розпорядників бюджетних коштів;

– на громадській раді за участю громадськості, представників громадських організацій: бізнесу, молоді, ветеранів та інших;

– на засіданні колегії (орган, в складі якого голови постійних комісій Ради, керівники політичних фракцій і груп) для зведення пропозицій.

3) Повернення документу в управління фінансів для підготовки остаточного варіанту рішення на сесію.

4) Прийняття рішення на сесії Ради.

5) Опублікування рішення бюджету в місцевих засобах інформації; розміщення документу на сайті Ради місцевого самоврядування.

Аналогічно розглядаються і ухвалюються будь-які інші питання на кожному рівні багаторівневої системи урядування. Відкрито, за широкої участі, підзвітності, злагоджено та з ефективним результатом, адже задіяний механізм стримувань і противаг. Приклад того, як має бути організоване публічне управління в органах влади, представлений на Рис. 7.

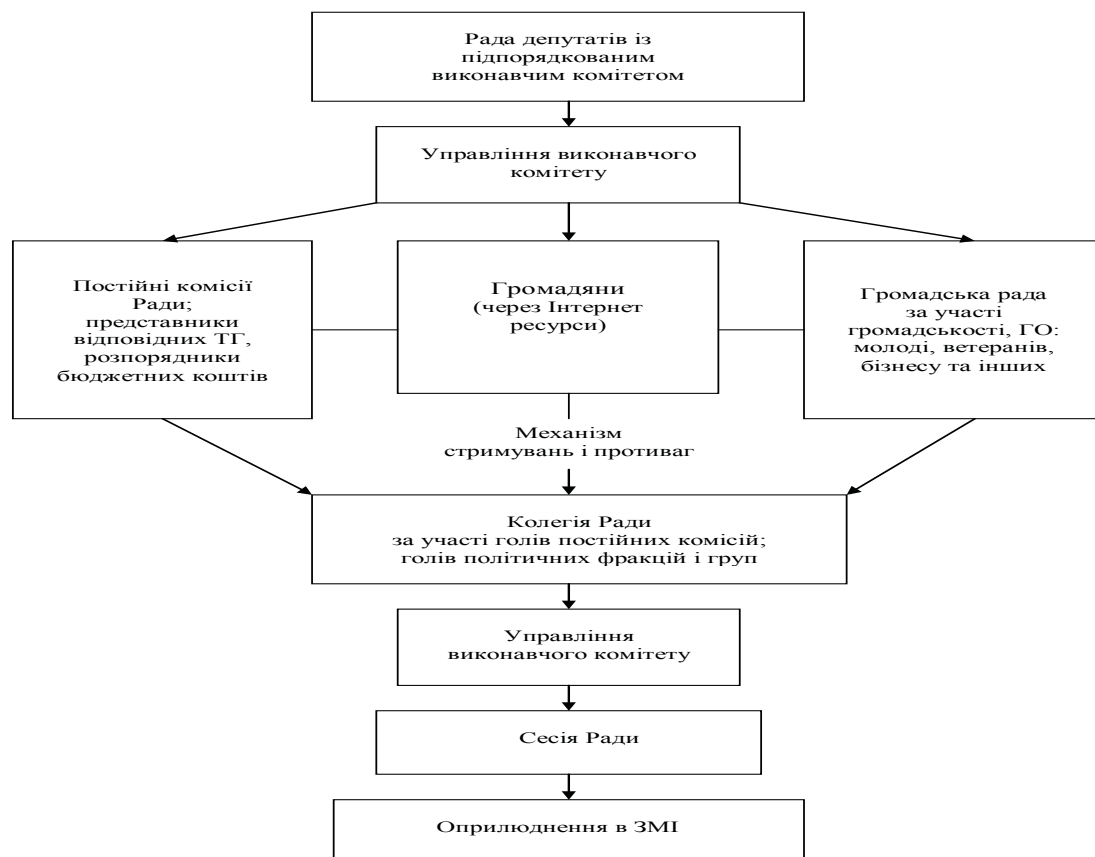


Рис. 7. Схема ухвалення рішення на 3–4 рівнях багаторівневого урядування

Не викликає сумнівів, що ухвалені таким чином рішення слугуватимуть на користь суспільства, а не окремих його груп і представників. Це шлях до розвитку справжнього громадянського суспільства, адже створюються умови для розкриття потенціалу індивіда. В комплекс нових механізмів закладено механізм прямої дії: «людина – територіальна громада»; «людина – об'єднана територіальна громада»; «людина – регіон»; «людина – територіальна громада України». Такі новації відповідають Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була ухвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [6].

Висновки. Перетворення громіздкої сучасної моделі державного управління, місцевого самоврядування на п'ятирівневу модель публічного управління надасть можливість: оптимізувати / спростити управлінську систему; впровадити нові органи публічної влади на 2, 3, 4-му рівнях, що дозволить усунути двовладдя, дублювання функцій, зменшити витрати, змінити структуру функціонування механізмів публічного управління та адміністрування; модернізувати весь комплекс механізмів публічного управління та публічного адміністрування; запровадити нові механізми прямої дії; розширити коло суб'єктів публічного управління та адміністрування для забезпечення активної, всебічної взаємодії у виробленні спільних рішень; спростити діюче законодавство, чим підвищити його доступність більшому колу учасників; створити умови для повноцінного розвитку громадянського суспільства в Україні. Алгоритм функціонування багаторівневої моделі урядування дозволить запропонувати нові підходи до функціонування нової системи, а використання європейського досвіду щодо впровадження принципів відкритості, участі, підзвітності, ефективності та злагодженості – оновити правила і процеси в урядуванні.

Список використаних джерел:

1. Шаульська Г. М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні: монографія / за заг. ред. Т. В. Мотренка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с.
2. Шаульська Г. М. Децентралізація: деякі пропозиції щодо розподілу компетен-

цій. *Права людини та проблеми організації і функціонування публічної адміністрації в умовах становлення громадянського суспільства в Україні*: матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 26–27 квітня 2019 р.). Запоріжжя, 2019. С. 32–35.

3. Шаульська Г. М. Громадянське суспільство в умовах реформування країни. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 5. С. 162–169. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/issue/view/50/Instzak5-18> (Дата звернення: 02.05.2019).

4. Європейське врядування. Біла книга. URL: <http://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropeyske-vryaduvannya.pdf> (Дата звернення: 02.05.2019).

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/157-19> (Дата звернення: 02.05.2019).

6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/333-2014-%D1%80> (Дата звернення: 02.05.2019).

7. Копиленко О., Мурашин Г. Деякі методологічні аспекти наукового забезпечення законодавчого процесу. *Вісник Академії правових наук*. 2003. № 2–3. С. 132–142.

References:

1. Shaulska, H. M. (2018) *Mekhanizmy vzaiemodii hromadskosti z orhanamy publichnoi vlady v Ukraini* / za zah. red. T. V. Motrenka. Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].
2. Shaulska, H. M. (2019) *Detsentralizatsiia: deiaiki propozytsii shchodo rozpodilu kompetentsii. Prava liudyny ta problemy orhanizatsii i funktsionuvannia publichnoi administratsii v umovakh stanovlennia hromadianskoho suspilstva v Ukraini: materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii*. Zaporizhzhia [in Ukrainian].
3. Shaulska, H. M. (2018) *Hromadianske suspilstvo v umovakh reformuvannia krainy. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 5, 162–169 [in Ukrainian].

4. *Yevropeiske vriaduvannia. Bila knyha.* URL: <http://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf> (Last accessed: 02.05.2019) [in Ukrainian].

5. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy № 157-VIII.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/157-19> (Last accessed: 02.05.2019) [in Ukrainian].

6. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2014). *Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia*

mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. Postanova № 333-o. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/333-2014-%D1%80> (Last accessed: 02.05.2019) [in Ukrainian].

7. Kopylenko, O., Murashyn, H. (2003). *Deiaki metodolohichni aspekty naukovoho zabezpechennia zakonodavchoho protsesu. Visnyk Akademii pravovykh nauk, 2-3, 132-142* [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 3 травня 2019 р.