

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 352/354-043.5 (477)

ВПЛИВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ПОКРАЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

IMPACT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES ON IMPROVING THE EFFICIENCY FOR THE ORGANIZATION OF EXECUTIVE AGENCIES' ACTIVITY

Журавель Я.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету

Академії праці, соціальних відносин і туризму

У статті досліджено можливості використання досвіду європейських країн для формування нової моделі публічного управління з дієвими механізмами взаємозв'язку влади і суспільства, які б сприяли розвитку громадянського суспільства. Проаналізовано основні принципи «належного врядування» (Good Governance) та виокремлено проблемні питання їх реалізації в Україні. Теоретично обґрунтовано ефективність моделі «належного врядування» та доцільність подальшого впровадження принципів цієї моделі. Визначено, що концепцією «належного врядування» в Україні є не досягнення результату будь-якою ціною, а побудова прозорого, заснованого на широкій участі громадян процесу реалізації політики в інтересах більшості. Акцентовано на ефективності імплементації досвіду європейських країн щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою країни, оскільки сучасний територіальний устрій України та наявний розподіл повноважень між органами влади стали перешкодою для подальшого розвитку економіки держави. Обґрунтовано, що подальше реформування регіональної політики України з урахуванням європейських стандартів та принципів регіонального розвитку має спрямовуватися на остаточний перехід до політики децентралізації державного управління, повсюдності місцевого самоврядування та оптимізації територіальної організації влади на принципах субсидіарності, забезпечення надання інституційної та інвестиційної підтримки усім регіонам, забезпечення державних гарантій для іноземних інвесторів. Крім того, доцільно на загальнодержавному рівні сформувати нормативно-правову базу щодо подальшого впорядкування адміністративно-територіального устрою, визначити можливість забезпеченості фінансовими, кадровими, інфраструктурними ресурсами, надати змогу формувати та використовувати фінансово-інвестиційні ресурси на місцях, узгодити компетенції та відповідальності усіх гілок влади.

Ключові слова: правове забезпечення, досвід країн ЄС, належне врядування, принципи регіонального розвитку, адміністративно-територіальний устрій.

The author of the article has studied the possibilities of using the experience of European countries for the formation of a new model of public administration with effective mechanisms of relationship between government and society, which would contribute to the development of civil society. The basic principles of "good governance" have been analyzed and the problematic issues of their implementation in Ukraine have been distinguished. The effectiveness of the "good governance" model and the feasibility of further implementation of the principles of this model have been theoretically substantiated. It has been determined that the concept of "good governance" in Ukraine is not to achieve the results at any cost, but to build a transparent process based on a broad participation of citizens in implementing the policy in the interests of the majority. The emphasis has been placed on the effectiveness of the implementation of the experience of European countries for improving administrative and territorial structure of the country, since the current territorial structure of Ukraine and the existing division of powers between the authorities became an obstacle to further economic development of the country. It has been substantiated that further reform of Ukraine's regional policy taking into account the European standards and principles of regional development should be aimed at the final transition to the policy of decentralization of public administration, ubiquity of local self-government and optimization of territorial organization of power on the principles of subsidiarity; ensuring the provision of institutional and investment support to all regions; ensuring state guarantees for foreign investors. Besides, it is advisable to form a regulatory base at the national level for further streamlining administrative and territorial structure, to determine the possibility of providing financial, human, infrastructural resources, to provide the possibility to form and use financial and investment resources on the local level, to coordinate competencies and responsibilities of all branches of power.

Key words: legal provision, experience of EU countries, good governance, principles of regional development, administrative and territorial structure.

Постановка проблеми. «Одним із пріоритетних напрямів розвитку системи публічного управління є оптимізація структури та модернізація державних органів <...> у різних сферах суспільного життя [1]. Нині покращення потребує організації діяльності виконавчої влади, оскільки вона реалізує важливі функції держави. Наявна в Україні модель виконавчої влади є складною і суперечливою із властивими їй бюрократичними деформаціями та недоліками. «Позитивні результати ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи органів виконавчої влади, більш повного забезпечення потреб громадян, значного підвищення їх життєвого рівня» [2, с. 52]. Недостатнє правове забезпечення, законодавча невизначеність відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб, відсутність механізму взаємодії, ефективних управлінських інноваційних технологій, недостатнє фінансове забезпе-

чення, низький рівень інформованості населення – основні проблеми, які потребують системного аналізу та докринального вирішення.

Недослідженість зазначеної наукової проблеми значною мірою стримує проведення функціональної та структурної реформ системи виконавчої влади, позбавляє політико-управлінську діяльність необхідної організуючої спрямованості та ефективності [3, с. 16]. Реформування державного управління має перетворювати систему центральних органів виконавчої влади на керований механізм із чітким розподілом повноважень та відповідальності, оптимізований за змістом і переліком державних функцій, кількістю державних службовців і зорієнтований на задоволення потреб суспільства. Варто погодитися з науковою позицією В.С. Куйбіди: «Досвід країн ЄС має стати одним з основних джерел для концептуального осмислення завдань, які стоять нині перед вітчизняною політичною елітою, громадськістю, органами публічного управ-

ління щодо розвитку місцевого самоврядування» [4, с. 8]. З огляду на це теоретичне обґрунтування покращення ефективності організації діяльності органів виконавчої влади у світлі євроінтеграційних процесів має важливе теоретичне і практичне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням удосконалення діяльності публічного управління в євроконтекстному ракурсі присвячено праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бориславської, Ю.І. Ганущака, І.Б. Заверухи, В.С. Куйбіди, В.Я. Малиновського, Н.Р. Нижника, Г.М. Шаульської, А.М. Школика та інших науковців. Зокрема, В.І. Теремецький (у співавторстві) дослідив наявні моделі організації системи охорони здоров'я у провідних зарубіжних країнах, позитивний досвід управління ними та обґрунтував можливість впровадження найбільш вдалої для України моделі організації та фінансування системи охорони здоров'я [5]. Однак, з огляду на наукові здобутки вказаних та інших вчених, досі відчувається брак наукових розробок, присвячених дослідженню процесів реформування органів виконавчої влади в країнах Європейського Союзу (далі – ЄС), а також розробленню дієвих механізмів імплементації європейського досвіду до українських реалій.

Метою статті є дослідження можливостей використання досвіду європейських країн для формування нової моделі публічного управління з дієвими механізмами взаємозв'язку влади і суспільства, які б сприяли розвитку громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Проведення в Україні адміністративної реформи передбачає врахування основних європейських принципів належного врядування. «Ефективному впровадженню в Україні європейських принципів належного врядування сприятиме системне реформування виконавчої влади, яка нині має низький рівень ефективності, пронизана корупцією, внутрішньо суперечлива та закрита від суспільства» [6, с. 25]. Вітчизняні правознавці, які досліджували процеси реформування державного управління, місцевого самоврядування, дійшли висновку про ефективність моделі «належного врядування» (Good Governance) та доцільність впровадження принципів цієї моделі в сучасну систему державного управління та місцевого самоврядування України. Зазначимо, що концепцію «належного врядування» запроваджено в країнах ЄС ще на початку ХХІ ст. Експерти Світового банку визначають врядування («governance») як систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги. Програма розвитку ООН визначає врядування як «здійснення економічної, політичної та адміністративної влади («auctori») з метою управління («manage») життям країни на усіх рівнях [7]. У Програмі ООН передбачено основні принципи «Good Governance»: «участь у прийнятті державних управлінських рішень, консенсус під час прийняття рішень, зворотний зв'язок, ефективність у проведенні державної політики, відповідальність усіх учасників процесу, прозорість, рівноправність, верховенство закону, стратегічне бачення» [8, с. 115].

Проаналізуємо їх практичну реалізацію. Так, в Україні принцип участі у прийнятті державних управлінських рішень закріплено на законодавчому рівні, але його реалізація потребує перегляду і модернізації всього комплексу механізмів взаємодії влади і суспільства. Головною перешкодою на шляху реалізації принципу верховенства права в Україні залишається високий рівень корупції. Принцип прозорості – незважаючи на те, що нормативно-правове регулювання відповідає необхідному рівню (прийнято закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про соціальний діалог в Україні» та інші), механізм його реалізації принципу в системі публічного управління потребує удосконалення. Органи публічної влади зобов'язані поважати право доступу до офіційних документів відповідно до правил, що стосу-

ються захисту персональних даних. При цьому принцип прозорості не зачіпає охоронювану законом таємницю. Національне законодавство про доступ до публічної інформації в окремих аспектах не узгоджено із законодавством про державну й іншу охоронювану законом таємницю та законодавством про звернення громадян. «Стандарти європейського принципу відповідальності забезпечуються тим, що інституції та процеси служать усім членам суспільства. Проблема України в тому, що не всі члени суспільства можуть цим скористатися, що зумовлено великою кількістю факторів: недостатнім рівнем правової обізнаності, самосвідомості, бідністю тощо, на відміну від високо розвинутих країн із міцним громадянським суспільством, де принцип відповідальності впроваджений і має досить успішні результати» [8, с. 112]. Згідно з європейським принципом справедливості, «добробут суспільства залежить від урахування інтересів кожного члена суспільства в ньому, урядування не буде ефективним без урахування інтересів усіх громадян» [9, с. 193]. На наш погляд, у процесі формування нової моделі публічного управління України це обов'язково необхідно передбачати, адже участь кожного громадянина сприяє процесам державотворення, підвищенню добробуту суспільства і формує громадянське суспільство.

Одним із найскладніших для реалізації в Україні є принцип ефективності та результативності. У зв'язку з нерациональним використанням бюджетних, кадрових, інформаційних ресурсів знижується діяльність усієї управлінської системи, потреби громадян або взагалі не задовольняються, або задовольняються частково. Стосовно принципу підзвітності, то нині в Україні лише формується модель урядування з комплексом механізмів взаємодії, де влада, бізнес та інститути громадянського суспільства звітують за свою діяльність. Принцип стратегічного бачення передбачає довготермінову перспективу щодо «належного врядування» і подальшого розвитку суспільства. Незважаючи на ухвалення в Україні значної кількості стратегічних документів (Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»), Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки тощо), відсутнє реальне усвідомлення побудови чіткої моделі публічного урядування після завершення реформування, що, зрештою, не дає змоги скоординувати дії для ефективної реалізації передбачених заходів. Кожен із цих принципів важливий сам по собі, але лише їх спільне застосування може гарантувати краще майбутнє, економічний і політичний розвиток.

Отже, метою концепції «належного врядування» в Україні є не досягнення результату будь-якою ціною (що неодноразово відбувалось у вітчизняній історії), а побудова прозорого, заснованого на широкій участі громадян процесу реалізації політики в інтересах більшості [10, с. 56].

Ефективність децентралізації влади безпосередньо пов'язана з удосконаленням адміністративно-територіального устрою країни. «Раціональна територіальна організація держави – основа формування дієвої системи публічної адміністрації загалом та місцевого самоврядування зокрема» [9, с. 52]. Країни ЄС, які мали на меті здійснити децентралізацію влади, розпочинали її з удосконалення адміністративно-територіального устрою й укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, регіоналізації держави і створення різноманітних регіональних форм управління. Так, Закон Італійської Республіки [11, с. 133] про устрій місцевих автономій спрямований насамперед на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць; у Швеції з 2500 міських і сільських територіальних громад внаслідок укрупнення залишилось лише 1037, що позитивно позначилось на місцевих фінансах та управлінні [12, с. 155]. У Польщі вже з 1999 р. є 16 воєводств замість 49 [13].

Наведений досвід в аспекті оптимізації адміністративно-територіального устрою є корисним для України, оскільки сучасний територіальний устрій України та наявний розподіл повноважень між органами влади стали перешкодою для подальшого розвитку економіки держави. «Диспозиції в економічному й соціальному розвитку територій, які нині є в державі, удвічі, а то й утричі, перевищують ті, що існують у найбідніших країнах Європи» [14, с. 146]. Перепоною на шляху до децентралізації є відсутність закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому необхідно зазначити засади політики держави в цій сфері. Зауважимо, що 24.01.2020 р. Урядом України було подано на розгляд Верховної Ради України проект закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України», який 04.03.2020 р. було відкликано.

В Україні у зв'язку зі сповільненням темпів утворення об'єднаних територіальних громад, наближенням термінів проведення місцевих виборів 2020 р. та завершенням утворення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня на початку 2019 р. Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження № 77-р «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки». У Плані заходів визначено завдання, які не були виконані за попередні чотири роки впровадження реформи місцевого самоврядування, зокрема: формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів (внесення змін до Конституції України (щодо територіальної організації влади); розроблення та подання проекту Закону України щодо врегулювання питань затвердження адміністративно-територіального устрою базового рівня; внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, що передбачає охоплення ними 100% території області з урахуванням міст обласного значення; передача (децентралізація) повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності; створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування; упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування [15].

Зважаючи на те, що адміністративно-територіальний устрій країни є підґрунтям для просторової організації територіальної влади, засобом формування спроможних територіальних громад та ефективного функціонування їх виконавчих органів, держава має встановити обґрунтовані вимоги до його реформування. Ю.І. Ганущак вважає: «З метою удосконалення адміністративно-територіального устрою необхідно дотримуватись таких вимог:

повсюдність юрисдикції органів влади (як у системі органів виконавчої влади, так і самоврядування); узгодженість систем органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; здійснення діяльності територіальних одиниць за принципом субсидіарності; кожен рівень адміністративно-територіальних одиниць повинен мати одне-два повноваження, які є основними для цього рівня та домінуючими щодо інших рівнів у бюджетному, кадровому та інфраструктурному сенсах; міжрівневі пропорції органів публічного управління мають відповідати умовам ефективного менеджменту; відповідність адміністративно-територіальних одиниць європейській Номенклатурі територіальних одиниць (система NUTS)» [16, с. 22]. Варто зазначити, що Номенклатура територіальних одиниць використовується в країнах ЄС як показник порівнюваності статистичних даних різних адміністративно-територіальних одиниць у різних країнах для планування політики надання допомоги територіям для їх розвитку. Є п'ять рівнів класифікації цієї системи, кожен з яких містить відповідну кількість населення і визначає категорію адміністративно-територіальної одиниці – державне чи субнаціональне утворення; регіональне утворення; субрегіональне утворення тощо [16, с. 24].

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, подальше реформування регіональної політики України з урахуванням європейських стандартів та принципів регіонального розвитку має спрямовуватися на остаточний перехід до політики децентралізації державного управління, повсюдності місцевого самоврядування та оптимізації територіальної організації влади на принципах субсидіарності, на забезпечення надання інституційної та інвестиційної підтримки усім регіонам, на забезпечення державних гарантій для іноземних інвесторів. Також вважаємо за доцільне розробити стандарти «Номенклатури територіальних одиниць для статистичних цілей» на основі стандартів ЄС і з урахуванням національної специфіки районування територій. Окрім цього, на загальнодержавному рівні варто сформулювати нормативно-правову базу щодо подальшого впорядкування адміністративно-територіального устрою, визначити можливість забезпеченості фінансовими, кадровими, інфраструктурними ресурсами, надати змогу сформулювати та використовувати фінансово-інвестиційні ресурси на місцях, узгодити компетенцію та відповідальність усіх гілок влади.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень є створення єдиної моделі організації діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на покращення ефективності її функціонування в українських умовах, з урахуванням науково обґрунтованої нормативно-правової бази.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Теремецький В.І. Окремі аспекти об'єднання податкової та митної служб. *Форум права*. 2013. № 1. С. 1012–1017. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_1_167 (дата звернення: 02.06.2020).
2. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. Д.: Монолит, 2009. 384 с.
3. Малиновський В.Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Чернівці, 2002. 24 с.
4. Куйбіда В.С. Напрямі та пріоритети муніципальної реформи в Україні. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : тези доповідей Всеукр. наук.-практ. конфер. (м. Київ, 8 грудня 2017 р.). Київ : Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ, 2017. С. 8–12.
5. Vladislav I. Teremetskyi, Serhii V. Knysh, Vasyl M. Stratonov, Oleksandr M. Khrantsov, Mykola V. Stashchak. Organizational and Legal Determinants of Implementing International Experience in the Health Care Sector of Ukraine. *Wiadomości Lekarskie*. 2019. T. 72. No 4. P. 711–715.
6. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Аверянова. Київ : Юстініан, 2007. С. 25–26.
7. Governance for sustainable human development: A UNDP policy document / United Nations Development Programme. January 1997. URL: <http://magnet.undp.org/policy/default.htm> (дата звернення: 02.06.2020).
8. Шаульська Г.М. Сучасні західні управлінські моделі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 3. С. 111–116. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/1598/1473> (дата звернення: 02.06.2020).
9. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. Київ : Софія, 2012. 128 с.
10. Сморгунів Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию governance. *Политические исследования (Полис)*. 2003. № 4. С. 50–59.

11. Васильева Т.А. Реформа государственных институтов в Италии. *Государство и право*. 1993. № 3. С. 133–140.
12. Копил Б.К. Досвід реформування місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 4. С. 154–160. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2010_4_25 (дата звернення: 02.06.2020).
13. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. URL: <http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf> (дата звернення: 05.06.2020).
14. Безсмертний Р.П. Проблеми реформування адміністративно-територіального устрою. *Проблеми реформування публічної влади* : збірник матер. та док. / за заг. ред. Р.П. Безсмертного. Київ : Атіка, 2009. С. 141–152.
15. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки : розпорядження Кабінету Міністрів від 23.01.2019 р. № 77-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-р> (дата звернення: 02.06.2020).
16. Ганущак Ю.І. Територіальна організація влади: напрямки змін : монографія / за заг. ред. В.С. Куйбіди. Львів : Астролябія, 2013. 166 с.