

ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА ОСНОВІ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

IMPROVEMENT OF REGULATORY SUPPORT FOR PUBLIC ADMINISTRATION BASED ON THE EXPERIENCE OF EUROPEAN COUNTRIES

У статті розкриті основні можливості вдосконалення нормативно-правового забезпечення формування та розвитку публічного управління в Україні на основі досвіду європейських країн. Розглянуто основні питання стосовно вдосконалення на законодавчому рівні публічного управління з урахуванням сучасних тенденцій і Стратегії «Україна – 2020», зокрема до них віднесено: формування і координацію державної політики, модернізацію державної служби й управління людськими ресурсами, забезпечення підзвітності органів державного управління, надання адміністративних послуг, управління державними фінансами. Обґрунтувавши їхню важливість, ми також проаналізували кожну з них і розглянули можливості подальшої роботи. Також нами були встановлені зв'язки між цими напрямками, які потребують уваги під час здійснення реформування та вдосконалення. Вдосконалення нормативно-правового забезпечення публічного управління в Україні на основі європейського досвіду поширюється на всю систему публічного управління і потребує рішучих швидких змін. Частина законодавства уже вдосконалена відповідно до європейських принципів, але не менша частина ще потребує уваги. Це стосується не лише реформування державного управління, а й інших реформ, які достатньо тісно переплітаються з державним управлінням, наприклад, адміністративна реформа.

Ключові слова: публічне управління, нормативно-правове забезпечення, європейський

досвід, публічні послуги, реформа, Стратегія «Україна 2020».

The article reveals the main possibilities of improving the legal support of the formation and development of public administration in Ukraine based on the experience of European countries. The main issues related to the improvement at the legislative level of public administration are considered, taking into account current trends and the Ukraine 2020 Strategy, in particular, they include: formation and coordination of state policy, modernization of the civil service and human resources management, ensuring accountability of public administration bodies, provision of administrative services, management of public finances. Justifying their importance, we also analyzed each of them and considered further work. We have also established links between these areas that need attention when reforming and improving. Improving the legal support of public administration in Ukraine, based on European experience, extends to the whole public administration system, and therefore requires decisive rapid changes. Some legislation has already been improved in line with European principles, but no less needs attention. The same applies not only to public administration reform, but also to other reforms that are closely intertwined with public administration, such as administrative reform.

Key words: public administration, regulatory support, European experience, public services, reform, Ukraine 2020 Strategy.

УДК 351.88:341.11

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-12>

Неділько А.І.

старший викладач кафедри фінансів і банківської справи

Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка

Постановка проблеми у загальному вигляді. Хоча система державного управління перебуває у процесі реформування, сьогодні залишається ряд невирішених завдань і проблемних питань, які потребують усунення. На основі досвіду європейських країн можливе більш швидке вдосконалення вітчизняної системи публічного управління, оскільки частково риси європейських систем уже використовуються в Україні, тому залишається чітко виокремити проблемні місця та використати європейські підходи. Але не варто забувати, що іноземний досвід незалежно від подібності до вітчизняного необхідно добре проаналізувати й адаптувати до вітчизняної системи державного управління, щоб у підсумку ми отримали дієву, як у європейських країнах, систему публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ця тема постійно досліджується науковцями в галузі державного управління, найвагоміші внески були зроблені Р.В. Войтовичем, І.А. Грицяком, Ю.В. Кавбасюком, Т.І. Пахомовою, О.М. Руденко, Г.П. Ситником, Ю.П. Шаро-

вим та ін. Але у сучасній науковій літературі з державного управління та юридичних наук учені здебільшого приділяють увагу вивченню теоретичних аспектів вдосконалення нормативного забезпечення, а практичні аспекти залишаються малодослідженими.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У дослідженні підходів до аналізу особливостей системи публічного управління з погляду владноформуючих тенденцій варто пропонувати принципово нову структуру та методологію інтегративного аналізу стану інституціоналізації самоврядних структур з урахуванням особливостей і тенденцій розвитку феномену багаторівневого управління. Незважаючи на незначний досвід державного та самоврядного управління на рівні незалежної держави, Україна історично є певним прикладом для європейських країн як із погляду впровадження інноваційних форм самоврядного управління, так і еволюційного розвитку інститутів самоврядування [2].

Мета статті – дослідити перспективи вдосконалення нормативно-правового забез-

печення публічного управління, в основу яких покладений досвід європейських країн.

Виклад основного матеріалу. Якщо розглядати вдосконалення законодавства з питань розвитку публічного управління, то одночасно чи протягом короткого періоду необхідно вдосконалювати, приймати нові закони та постанови щодо всіх п'яти напрямів, на які спрямована реформа, це дасть можливість діяти одночасно та знизить проблеми невідповідності між новим і старим законодавством. Тому далі розглянемо вдосконалення нормативно-правових документів за кожним із п'яти напрямів.

1. Формування і координація державної політики. Насамперед для формування ефектної системи публічного управління в Україні необхідно розробити нормативно-правовий документ, у якому буде чітко визначено такі терміни, як: публічне управління, суб'єкт, об'єкт публічного управління, система публічного управління, механізми публічного управління, публічна політика, публічні послуги, публічна влада та ін. Якщо ці поняття буде визначено на законодавчому рівні, то це згасть наукові дискусії навколо термінології та дасть можливість більш глибоко досліджувати проблеми сучасного публічного управління.

У більшості європейських країн публічні послуги – це загальний термін, яким визначається надання послуг населенню, тобто всі послуги, що надаються населенню – це і є публічні послуги незалежно від того, надаються вони органом влади чи приватним сектором. Подібно створені й інші нормативно-правові документи у європейських країнах, а саме є основний документ з того чи іншого питання, який визначає основну інформацію, водночас у кожній сфері є інші нормативно-правові документи, в яких ідеться лише про окреме питання.

Тому, на нашу думку, для України був би доцільним цей досвід, це б полегшило роботу державних органів влади, місцевого самоврядування та інших зацікавлених сторін, спростило б систему введення змін у законодавство. Такий підхід також допоможе усунути проблему дублювання повноважень в органах державної влади.

У європейських країнах важлива роль у публічному управлінні відводиться місцевому рівню, навіть публічне управління формується саме на місцях, тому і вітчизняним науковцям необхідно приділити значну увагу цьому питанню. Нині зростає увага до місцевого рівня, зокрема, активно відбувається децентралізація влади, яку довгий час досліджували лише теоретично та розглядали перспективи

запровадження в Україні. Сьогодні уже є перші результати децентралізації влади: створення об'єднаних територіальних громад і надання їм великих можливостей і самостійності. Тому необхідно визначити, як саме держава буде регулювати та контролювати місцеве самоврядування, оскільки самостійність, як і в європейських країнах, – це позитивне зрушення, але в цих країнах воно утворилося поступово і зараз інше функціонування для них незрозуміле, для України ж, навпаки, після довгого періоду відсутності фактичного місцевого самоврядування отримання великої кількості можливостей і повноважень не завжди має позитивні наслідки. Деякі громадяни просто не вірять у такі можливості, деякі не знають, як їх використовувати, а в органах місцевого самоврядування не всі фахівці можуть впоратися зі своїми новими функціями й обов'язками.

2. Модернізація державної служби й управління людськими ресурсами. На думку Н.Г. Гончарук і Л.В. Прудіус, під модернізацією мається на увазі системний процес різних зрушень і перетворень у сфері державної служби, що забезпечує перехід інституту державної служби від стабільного «традиційного» до безперервно змінного, динамічного сучасного стану в напрямі його оновлення, постійного якісного вдосконалення, який стосується різномірних правових, організаційних, інституціональних, соціальних, економічних, політичних, етичних та інших аспектів державної служби; це прогресивний процес комплексного реформування чинного інституту державної служби, що здійснюється з метою приведення в більш конкурентоздатний вигляд окремих його складових елементів і створення в ньому нових інститутів, супроводжується структурними змінами та трансформацією функцій, форм, методів, технологій, інструментів і способів управлінської діяльності у сфері державної служби [1].

Також необхідно звернути увагу на професійне навчання державних службовців. Наявність профільної освіти, підвищення кваліфікації – це необхідні базові складники, але в сучасному світі частіше цього стає недостатньо, тому необхідно розширити рамки. Відповідно, є необхідність у проведенні різних онлайн-курсів, тренінгів, семінарів, які будуть стосуватися не лише суто професійної діяльності, а й, наприклад, психології, що допоможе покращити міжособистісні взаємини в колективі, лідерства для керівників, щоб знайти нові методи та підходи у роботі з колективом і прийнятті рішень, вивчення новітніх технологій, різних програм, які могли б бути використані в роботі.

Дослідники визначають низку основних напрямів реформування нормативно-правової бази професійного навчання державних службовців:

- удосконалення законодавчих і нормативно-правових основ забезпечення професійного навчання;
- адаптація професійного навчання державних службовців в Україні до стандартів Європейського Союзу;
- фундаменталізація навчального процесу та його випереджальне спрямування;
- ротація кадрів державної служби;
- кадрове забезпечення системи професійного навчання державних службовців [6].

Перспективними напрямками модернізації системи професійного навчання державних службовців в українському суспільстві є: визначення замовників; ревізія мережі навчальних закладів через процедуру акредитації; модернізація навчальних планів і програм відповідно до змісту попередньої освіти та потреб замовника; упровадження нових освітніх технологій із пріоритетом інтерактивних методів навчання, методів і технологій, що забезпечують безперервність освіти (від знань до умінь, від умінь до навиків); підготовка топ-менеджерів, аналітиків, радників через систему аспірантури та докторантури; самоосвіта державних службовців, перехід від оцінювання до моніторингу кар'єри.

Крім цього, для ефективного управління людськими ресурсами необхідно створити єдину електронну систему, в якій зможуть працювати всі державні службовці, що дозволить регулювати одночасно такі фактори, як: штатний розпис, структуру органу влади, особові справи державних службовців, доступ до їх історії просування по державній службі, спростить систему нарахування оплати праці, відпусток, відрядження та ін. Це спростить роботу керівництва, але й одночасно роботу державних службовців. Цей самий принцип дозволить забезпечити прозорість і підзвітність органів влади, адже вся інформація міститиметься в єдиній системі.

3. Забезпечення підзвітності органів державного управління. Розвиток цього напрямку дозволить створити прозору та відкриту систему публічного управління, що відповідає європейським прикладам.

Необхідно на законодавчому рівні закріпити механізми підзвітності органів публічного управління, що відповідатиме всім сучасним вимогам, а також створити матеріально-технічну базу, за допомогою якої це буде відбуватися. Крім того, що на законодавчому рівні приймається Закон, необхідно створювати умови

для його виконання та розрахувати можливість невиконання. Адже часто немає можливості виконати певні операції: наприклад, електронний документообіг повноцінно не працює через відсутність ефективної технічної бази. Також важливим фактором є людський фактор, необхідно провести навчання для державних службовців, і таких, що не справляються з поставленими задачами, необхідно замінювати.

Розроблення нової системи підзвітності також дасть можливість уникнути дублювання повноважень і компетентностей, розподілить відповідальність. Необхідно розробити чіткі, сучасні підходи делегування повноважень і збільшити відповідальність державних службовців за виконану чи, навпаки, не виконану роботу.

Щодо вільного доступу до публічної інформації, то, крім того, щоб його надавати, також необхідно сформулювати дієвий механізм подачі такої інформації в доступному вигляді, щоб була єдина форма, шаблони.

Сьогодні активно ведуться профілі в соціальних мережах Instagram, Facebook, і часто на них інформація розміщується швидше та в більш доступній формі, а от на офіційних веб-сайтах органів влади не завжди можливо вчасно знайти нову інформацію, та і часто вона не має доступної цікавої форми. Найчастіше громадяни переходять на веб-сайти, якщо шукають якусь певну інформацію, потрібно ж зробити подачу новин, звітів, результатів роботи доступною та зручною для пересічного читача.

4. Надання адміністративних послуг. Сьогодні дуже активно розвиваються адміністративні послуги та ЦНАПи, які їх надають, але необхідно закріпити на законодавчому рівні термін «публічні послуги», який буде більш широким і краще відповідатиме потребам сучасного суспільства. Введення єдиного визначення публічних послуг законному рівні, яке об'єднає в собі всі види послуг, що надаються в Україні, спростило б практику реалізації механізму надання публічних послуг як громадянам, так і суб'єктам господарювання як споживачам цих послуг, що є, на нашу думку, необхідним елементом розвитку якісної, ефективною та сучасною системи надання послуг.

На основі розглянутих підходів до властивостей, ознак і суб'єктів, які надають публічні послуги, можемо запропонувати таке визначення: «публічні послуги – це діяльність публічних органів влади, місцевого самоврядування, муніципальних, державних і недержавних установ, організацій у сфері надання фізичним і юридичним особам суспільних благ, які є соціально значимим, за рахунок публічних і приватних коштів».

Після застосування запропонованого нами визначення «публічних послуг» необхідно на законному рівні визначити основні аспекти їх надання та реалізації, тобто прийняти Закон «Про надання публічних послуг», оскільки внесення змін до Закону України «Про надання адміністративних послуг» буде неефективним у зв'язку зі значним розширенням переліку послуг і суб'єктів, котрі їх надають. Тобто механізми регулювання відносин між споживачами послуг і надавачами цих послуг потребує уточнень і вдосконалення, адже коло надавачів різноманітне, і специфіка їх діяльності відрізняється, тому виникає необхідність створення нових механізмів, які будуть ефективно функціонувати в запропонованих умовах.

Одним із найважливіших завдань щодо надання адміністративних послуг є прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» [4]. Сьогодні прийнятий проект цього закону, але це великий крок до формування нової системи надання адміністративних послуг в Україні.

Оскільки в Україні постійно створюються нові ЦНАП (відповідно до інформації, розміщеної на офіційному веб-сайті Децентралізація, станом на 01 липня 2019 р. утворено 796 ЦНАПів [3]), то необхідно розробити систему оцінки якості їх роботи. Крім того, необхідно створити стандарти, яким повинні відповідати всі ЦНАП, адже сьогодні ми можемо спостерігати велику різницю в діяльності, кількості надання послуг, якості обслуговування, електронних послугах та інших характеристик ЦНАПів по Україні. Всі громадяни повинні отримувати рівні за якістю послуги та в рівні терміни.

5. Управління державними фінансами – це важливий напрям, від якого залежить вся система, без належного фінансового забезпечення неможлива реалізація завдань і планів, якими б вони успішними не були.

На виконання останніх Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08 лютого 2017 р. № 142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки» закріплено такі завдання в контексті загального процесу модернізації [5]:

– «повноцінне впровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування, що забезпечить розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави та посилення загальної бюджетно-податкової дисципліни»;

– запровадження дієвої системи планування й оцінювання виконання державного бюджету, підвищення ролі й відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів щодо визначення пріоритетів своєї діяльності й ефективного використання таких коштів для їх досягнення;

– підвищення ефективності державних видатків завдяки проведенню комплексного аналізу доцільності й ефективності видатків і зміни підходів щодо їх здійснення шляхом переходу від утримання установ до надання якісних державних послуг;

– підвищення якості й ефективності адміністрування податків і зборів та рівня дотримання вимог податкового законодавства та ін.

Висновки. Можемо зробити висновок, що вдосконалення нормативно-правового забезпечення публічного управління в Україні на основі європейського досвіду поширюється на всю систему публічного управління і потребує рішучих швидких змін. Частина законодавства уже вдосконалена відповідно до європейських принципів, але не менша частина потребує уваги. Це ж стосується не лише реформування державного управління, а й інших реформ, які тісно переплітаються з державним управлінням, так, наприклад, адміністративна реформа.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гончарук Н.Г., Прудиус Л.В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного правління*. 2018. № 1–2. Т. 6. С. 42–51.
2. Лоцицька І.О. Адаптація європейського досвіду як основа реформ у національній системі місцевого самоврядування. *Visegrad*. № 6. 2016. Р. 2. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_6/part_2/17.pdf (дата звернення: 15.09.2019).
3. Офіційний веб-сайт Децентралізація URL: <https://decentralization.gov.ua/cnap/gallery#gallery-6> (дата звернення: 18.09.2019).
4. Про адміністративну процедуру : Проект Закону від 28 грудня 2018 р. № 9456. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 (дата звернення: 18.09.2019).
5. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : Розпорядження КМУ станом на 08 лютого 2017 р. № 142-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p>. (дата звернення: 16.09.2019).
6. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи : монографія / С.М. Сergyоїн, Є.І. Бородін, Н.А. Липовська та ін. Київ : НАДУ, 2013. 112 с.