

МОДЕЛЬ СУЧАСНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМИ ВІДНОСИНАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

MODEL OF MODERN PUBLIC MANAGEMENT OF ECONOMIC RELATIONS IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER

Стратегічні напрямки розвитку України в умовах євроінтеграції потребує нового концептуального базису інституалізації влади, імплементації інноваційної моделі публічного управління. Враховуючи демократичний підхід до проведення транзиту для України, паралельно із країнами Європейського Союзу, затребуваною є саме консервативна модель «Нової веберівської держави», яка є необхідною для її впровадження в Україні, адже саме наша країна, має необхідний демократичний потенціал щодо громадської ініціативи, дотримується традиції сильної державної влади, спроможної самостійно реалізувати функції щодо суспільного цілепокладання й прийняття належних органічних рішень, орієнтується на забезпечення процесу модернізації національної системи публічного управління до європейських стандартів і практик. Узагальнено нормативно-правові умови, які є актуальними для проведення модернізації діючої в Україні системи публічного управління у контексті проведення імплементації засад публічного управління. В Україні модернізація системи публічного управління, спрямована на формування нової моделі публічного управління, можлива практично для врахування об'єктивних і суб'єктивних ключових передумов, які є досить важливими для ефективної реалізації положень децентралізації. Представлено перспективні напрямки проведення децентралізації в Україні: 1) організація деконцентрації владних повноважень і ресурсів, їх законодавчо визначена передача від певних центральних органів публічного управління до необхідних місцевих органів публічного управління; 2) імплементація засад щодо деволюції влади; 3) визначені владні повноваження і ресурси певним чином розподілятимуться між державними органами публічної влади, самоврядними організаціями та ринковими й громадськими структурами; 4) забезпечення дотримання новітніх моделей щодо публічного управління, сформованих на засадах концепції Нового публічного управління. Враховуючи результативність децентралізації (поступовий перехід до деволюції й дивеститції як досить високого якісного рівня щодо її здійснення) дозволить також налагодити систему підзвітності й відповідальності відповідних урядових структур на основі формування їх нової структури, що більш є наближеним до людей і відкритістю їх ініціативи; мінімізація зловживань владою шляхом передачі визначених функцій центральних органів влади на більш нижчі рівні; поліпшити політичну стабільність у контексті надання організованим територіальним структурам й населенню можливості контролювати динамічний процес врегулювання місцевих справ; активізувати політичну конкуренцію на основі формування нових комунікаційних майданчиків для

проведення змагання різних регіональних політиків.

Ключові слова: публічне управління, децентралізація, реформування, євроінтеграція, розвиток.

Strategic directions of Ukraine's development in the context of European integration require a new conceptual basis for the institutionalization of power, the implementation of an innovative model of public administration. Given the democratic approach to transit for Ukraine, in parallel with the European Union, the most in demand is the conservative model of the "New Weberian State", which is necessary for its implementation in Ukraine, because our country has the necessary democratic potential for public initiative, strong state power, able to independently implement the functions of public goal-setting and appropriate organic decision-making, focuses on ensuring the process of modernization of the national public administration system to European standards and practices. The normative and legal conditions that are relevant for the modernization of the current system of public administration in Ukraine are summarized in the context of the implementation of the principles of public administration. In Ukraine, the modernization of the public administration system, aimed at forming a new model of public administration, is possible in practice to take into account the objective and subjective key prerequisites that are important for the effective implementation of decentralization. Promising directions of decentralization in Ukraine are presented: 1) organization of deconcentration of powers and resources, their legally defined transfer from certain central public administration bodies to the necessary local public administration bodies; 2) implementation of the principles of devolution of power; 3) certain powers and resources will be distributed in some way between state public authorities, self-governing organizations and market and public structures; 4) ensuring compliance with the latest models of public administration, formed on the basis of the concept of the New Public Administration. Taking into account the effectiveness of decentralization (a gradual transition to devolution and divestment as a fairly high-quality level of its implementation) will also allow: an established system of accountability and responsibility of the relevant government structures based on the formation of their new structure, which is closer to the people and the openness of their initiative; minimization of abuses of power by transferring certain functions of central authorities to lower levels; to improve political stability in the context of providing organized territorial structures and the population with the opportunity to control the dynamic process of settling local affairs; to intensify political competition on the basis of the formation of new communication platforms for conducting competitions of various regional politicians.

Key words: public administration, decentralization, reform, European integration, development.

УДК 352:35.078

DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2021.24.23>

Полякова О.В.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент Чернігівського інституту
інформації, бізнесу і права

Басенко К.О.

кандидат економічних наук,
доцент Чернігівського інституту
інформації, бізнесу і права

Постановка проблеми. Україні на сьогодні відбуваються кардинальні зміни зумовлені, насамперед, процесами глобалізації, соціально-економічними й цивілізаційними трансформаціями. Такі зміни насамперед впливають на розвиток різних урядових й неурядових політичних інституцій, що також забезпечують орієнтири суспільного розвитку, представляють можливість своєчасно протистояти екзогенним й ендогенним факторам. Саме такі глобальні виклики визначають необхідність реалізації сукупності реформ, орієнтованих на модернізацію національної економіки, сприяння забезпечення збалансованого поступу нашої країни як високорозвиненої, цивілізованої європейської держави із досить високим рівнем життя населення, соціально-економічною стабільністю, усталеною демократичною традицією. Саме публічне управління як досить поширена у демократичних країнах дієва інтегрована модель щодо соціального управління є актуальним законодавчим й інституційним середовищем для розвитку положень децентралізації влади. Використовувана до цього модель публічного управління також припускає перспективну можливість щодо вертикальної деконцентрації влади, яка у сучасному світі представляється лише початковим кроком на етапах децентралізації. Таким чином перехідна модель щодо публічного управління, яка використовується на сьогодні в Україні, визнає нагальну необхідність деволюції влади задля сприяння передачі владних повноважень та наявних ресурсів органів публічного управління на належний якісно інший рівень реалізації влади у країні, тобто відповідним органам місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням децентралізації влади у певній мірі присвячено праці як міжнародних, так й вітчизняних науковців. Теоретичні та практичні питання щодо динамічного процесу децентралізації системи публічного управління досліджували О. Босак, В. Гройсман, Б. Данилишин, Г. Коваленко, В. Козак, В. Мамонова, Н. Нижник, О. Ольшанський, М. Пухтинський й інші. Глобальні питання модернізації напрямів публічного управління певним чином присвячено науковій праці таких дослідників, як: В. Бакуменка, В. Гриневич, В. Дзюндзюка, Д. Карамішева [71], К. Колесникової, В. Мартиненка, О. Орлова, М. Пасічника та ін. Однак бракує практичних досліджень щодо представлення напрямів реформування системи публічного управління у контексті реалізації причинно-наслідкових зв'язків у сфері забезпечення ефективності децентралізації влади.

Мета статті. Розробка науково-концептуальних передумов публічного управління економічними відносинами в умовах децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. Напрями децентралізації, як якісна трансформація діючої в Україні системи публічного управління є можливою лише на засадах цілеспрямованого переходу до однієї із більш поширених у демократичних країнах світу моделей системи публічного управління. Враховуючи пропозиції вітчизняних й зарубіжних авторів задля упродовження дієвої системи публічного управління, запропоновано такі із них:

- алгоритмічність трансформації діяльності та структури органів публічного управління на засадах реалізації єдиної, більш якіснішої системи публічного управління дотримуючись підпорядкування згори донизу;

- визначення політичних повноважень (функціональна приналежність) органів публічного управління від визначених виконавчих функцій (дотримання встановлених цілей);

- сприяння ефективності й підзвітності для локальних органів публічної влади; поступовий перехід від існуючої системи відповідальності, орієнтованої на виконання внутрішньосистемних правил, до оцінки звітності, що побудовано на соціально вагомих динамічних результатах діяльності;

- діюче конституційне гарантування безпосередньо незалежності органів місцевого самоврядування у дотриманні покладених на них відповідних адміністративних функцій на засадах загального суспільно-політичного контролю у визначених законом формах;

- проведення реформування системи публічної служби задля її подальшої деполітизації, проведенню раціоналізації й персоніфікації, належної підконтрольності серед вповноважених законом органів громадянського суспільства;

- розповсюдження нового етосу (відповідних моральних правил й зобов'язань) для публічної служби у відповідності до нової суспільної ролі для органів публічного управління, таким чином відмова від їх фактичної монополії на засадах генерації й реалізації відповідних державно-управлінських рішень до практичного виконавського статусу паралельно із громадськими й підприємницькими організаціями, що наділені за законом певними публічними функціями.

Початковим кроком на етапі реалізації сучасних засад публічного управління має також стати становлення суспільно-політичних, соціально-економічних й інституційних умов щодо модернізації, насамперед пов'я-

зані із практичною готовністю населення до відповідних стрімких змін, у свою чергу, як наступний етап, перехід від звичайної традиційної національної системи публічного управління до загальноприйнятої моделі публічного управління безпосередньо європейського зразка, які можна представити як дієвий тип (необхідна організаційно-правова форма) для трансформаційного процесу. До специфічних рис останнього також належить практичне розмежування публічних й приватних інтересів для управлінського середовища й відповідно суспільно-політичних й виконавчих функцій для органів публічного управління. Головним припущенням для класичної моделі публічного управління науковці вважають ієрархічну побудову різного роду директиви органів й безпосередню підлеглисть для публічних службовців відповідними керівним інстанціям [1].

На засадах демократичного транзиту саме для України разом із Європейськими країнами більш корисними є не лише приписи Нового публічного управління та сформованого на його засадах системи управління, а більш консервативна модель «Нової веберівської держави», концепцію якої було запропоновано ще у 2004 р. для опису європейської практики щодо модернізації публічного управління.

Із методологічної точки зору більш нормативною у національному контексті може насамперед стати модель «Нової веберівської держави», насаперед із значними зауваженнями щодо перспективних особливостей її генези, стану розвитку й найближчих перспектив. Ключовими *нормативно-правовими умовами*, які забезпечують поступову модернізацію діючої в Україні системи публічного управління задля імплементації ключових засад публічного управління представимо ключові [2-3]:

1. Внесення змін до законодавства у сфері розширення владних повноважень на місцевому рівні, визначення якісно єдиної територіальної системи щодо організації влади, побудованої на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування.

2. Доцільно відмовитися від діючого за часів функціонування незалежної України, однак неефективного на сьогодні поділу місцевої влади на загальнодержавну (місцеві органи публічного управління) й самоврядну. На регіональному й локальному рівні доцільно сформувати єдину систему представників органів місцевого самоуправління, що обираються безпосередньо населенням певної адміністративно-територіальної одиниці і за законом або ж спеціальним договором отримують від центральних органів публічного управління ресурси й владні повноваження.

3. Інституційне забезпечення публічного управління (насамперед, органи виконавчої влади) також мають бути законодавчо позбавлені відповідних прав одноосібно визначати перелік таких повноважень, розміри необхідних ресурсів. Визначені рішення повинні прийматися на основі окремого закону за певною попередньою консультацією із визначеним органом місцевого самоуправління.

4. Доцільно законодавчо визначити введення принципу пріоритетності саме законних вимог для органів місцевого самоуправління щодо переліку й обсягу переданих повноважень і ресурсів.

5. Різні центральні органи публічного управління трансформуються на більш вищий рівень для органів у преставленій системі публічного управління, а не певний директивний владний інститут, який зберігає практичну монополію на розробку, прийняття й реалізацію владних рішень із наступним контролем якості й своєчасності щодо їх реалізації.

6. Лише за таких умов перспективним є формування ефективної системи щодо взаємодії загальнодержавних органів публічного управління з регіональними й локальними органами публічного управління.

7. Прелставлення функцій інституту державного контролю, які за законом проводять контроль за діяльністю органів місцевого самоуправління, також є логічним й обґрунтованим на етапі перехідного періоду, а не як стала наглядова інстанція. Також перехідний статус повинні мати різні зовнішні адміністративні обмеження щодо діяльності органів місцевого самоврядування, адже наявність саме таких обмежень є протиріччям вимог Європейської хартії місцевого самоуправління, іншим міжнародним документам, який ратифікований в Україні.

8. Доцільно конституційно закріпити основний принцип неможливості щодо дострокового розпуску органу місцевого самоуправління (виборного й призначеного), як за рішенням Конституційного Суду країни, яке є легітимним. Рішення у сфері дострокового переобрання (або перепризначення) виконавчого органу може також ухвалити лише відповідний виборний орган, який представляє соціально-економічні інтереси населення громади. Таким чином перевибори виборного органу проводять за прийнятим рішенням місцевого референдуму або ж певної кваліфікованої більшості серед місцевих депутатів.

9. Проведення внутрішнього фінансового контролю (внутрішнього аудиту) у динамічній системі органів публічного управління алгоритмічно трансформується в зовнішній публіч-

ний аудит такої діяльності, якій проводять як незалежні фахові організації третього сектору (різні асоціації аудиторів), так й безпосередньо відповідні представники організованого суспільства, визначені повноваження яких регламентуються законом й окремими договорами щодо тристороннього партнерства.

10. На таких представлених публічних засадах має формуватись зовнішній загальний й фінансовий аудит щодо діяльності органів місцевого самоуправління. Регламентований у Європейській хартії місцевого самоврядування ключовий принцип незалежності серед органів місцевого самоуправління у врегулюванні внутрішніх питань має також стати важливим при формуванні вітчизняного законодавства.

11. Внутрішній контроль щодо діяльності місцевих виконавчих органів також мають проводити місцеві ради, які є вільно обраними населенням громади, а ключове право зовнішнього контролю також має належати різним громадським організаціям, які діють на території громади. Проведення зовнішнього контролю зі сторони органів публічної влади для вищого рівня є можливим на основі законодавства на етапі перевірки достовірності використання коштів різних субвенцій або ж за потреби повноважної частини різних місцевих депутатів. Саме тому в регіонах (областях) на визначених принципах самостійності у проведенні статутних повноважень формуються регіональні аудиторські палати, що отримують виключне право проводити перевірку діяльності безпосередньо органів місцевого управління.

12. У разі виникнення конфлікту соціально-економічних інтересів або ж в іншому не врегульованому випадку остаточне представлення спірного питання також передається на розсуд вже більш вищого національного органу публічного аудиту, який функціонує на засадах невтручання до діяльності органів виконавчої влади.

13. Різні територіальні представництва для центральних органів виконавчої влади реалізують свої повноваження у регламентований законом спосіб, який також передбачає обов'язкове прийняття їх рішень із певними органами місцевого самоуправління.

14. Таким чином органи місцевого самоуправління набувають пріоритетних прав щодо реалізації принципів бюджетної децентралізації, тобто проведенні адміністрування податкових надходжень насамперед знизу дгори, а не навпаки, як це зараз відбувається. Принципи становлення ефективної податкової системи на визначених послідовних засадах реалізації бюджетної децентралізації (поступової гармонізації дохідної й видатко-

вої частин місцевого бюджету) повинні бути визначені окремим законом. Також центральні органи публічного управління безпосередньо позбавляються права й спроможності щодо довільного втручання у функціонування місцевих фінансових справ.

Визначені нормативно-правові умови спроможні належним чином забезпечити тільки перший етап до формування ефективної системи публічного управління. До них також доцільно додати ще потреби суб'єктивного характеру, тобто:

- спроможність державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування насамперед до роботи у таких умовах, тобто до поступової втрати визначених до цього повноважень *директивного* характеру та поступового переходу до реалізації обов'язків у сфері *координації* діяльності безпосередньо органів публічного управління на різних рівнях управління;

- спроможність співпрацювати із різними представниками приватного сектора й громадських організацій, які за законом або ж певним договором набувають певних прав щодо реалізації завдань публічних функцій;

- суспільна довіра до проведених реформ, які впроваджуються, а також до певних політичних сил, які очолюють такий реформаційний процес;

- необхідний високий рівень громадської участі у діяльності органів публічного управління різних рівнів, який передбачає законодавчо затверджену перспективну можливість зі сторони бізнес-середовища й громадянського суспільства насамперед впливати на генерацію, реалізацію й кінцевий контроль за суспільно-політичними й виконавськими рішеннями;

- представлений владний вплив насамперед повинен бути дуалним: по-перше, у напрямку генерації владних рішень, й, по-друге, у напрямі їх виконання, у якій безпосередньо приватні й громадські організації приймають участь [4-5].

Практичним результатом регламентованих змін стане насамперед формування базису майбутніх трансформацій. Таким чином центральні органи публічного управління втрачають монополію на провадження соціальної ініціативи, однак достатньою мірою також зберігають свою організаційну структуру й відчутний належний владний вплив. Отже, на *першому етапі проведення реформування* вони передають свої повноваження і ресурси на безпосередньо нижчий рівень адміністративної системи, а саме забезпечують деконцентрацію влади у рамках діючої сис-

теми публічного управління. Так, на *другому етапі* реформування на перший план виходять органи місцевого самоврядування, що стають ключовими реципієнтами таких владних повноважень. Тому така *деволюція* влади насамперед відкриває шлях до еміпрічного переходу до регламентування засад системи публічного управління, адже монопольний статус відповідних центральних органів виконавчої влади суттєво є слабшим, а представлення значення органів місцевого самоврядування на засадах фактичної ліквідації таких органів публічного управління значним чином зростає.

Наступний, *третій етап* реформування системи публічного управління також пов'язаний із покращенням нової системи публічного управління у координатах її глибинної демократизації, поступове забезпечення громадської участі у безпосередній діяльності владних установ, проведення публічного контролю за отриманими результатами їх роботи, а саме за якістю й своєчасністю надання наданих публічних послуг і товарів [6].

Таким чином в Україні реформування системи публічного управління, орієнтована на формування інноваційної моделі публічного управління, також можлива практично на основі врахування об'єктивних й суб'єктивних передумов, які насамперед є критично важливими для результативності проведення децентралізації.

1. Становлення сприятливої громадсько-політичної ситуації, отримання суспільного консенсусу у напрямі й термінах модернізації.

2. Розробка системи органів публічного управління безпосередньо на місцях, докорінно змінюючи дуалізм функцій місцевих органів публічного управління й органів місцевого самоврядування.

3. Нейтралізація проявів рецентралізації на засадах соціально-економічної й політичної кризи.

4. Перспективна об'єктивна спроможність й суб'єктивна готовність діючої еліти (державно-управлінської) значно поступитися часткою повноважень насамперед на користь органів

Таблиця 1

Напрями впливу децентралізації влади на імплементацію ключових засад публічного управління

№	Напрямок Реалізації публічного управління	Визначена характеристика децентралізації
1.	Координація функцій органів управління на всіх рівнях	Децентралізація влади задля нейтралізації дуалістичних підходів до реалізації функцій місцевої влади, адже лише перерозподіляє владні повноваження не змінюючи її якості. Деволюція орієнтована на відмову від місцевих органів управління, а їх основні функції переходять до представників місцевого самоврядування. Розробка комплексної системи органів влади та регламентація координації їх функцій
2.	Визначення політичних повноважень	На засадах існуючої системи проведення публічного управління, на засадах практичної реалізації завдань деконцентрації влади. Зберігається можливість рецентралізації як практичної відповіді центрального уряду на активізацію різного роду суспільної ситуації в країні.
3.	Ефективність системи підзвітності	Серед ключових переваг організації децентралізації є прийняття широкої участі населення у врегулюванні місцевих питань (їхній обсяг та суспільна вага тим більше, чим є вищим рівень децентралізації). Громадський контроль є ефективним засобом для забезпечення реальної підзвітності влади, замість традиційних спеціалізованих контрольних й наглядових органів.
4.	Реформування діяльності публічної служби	Збереження фактичної монополії на реалізацію функції державної влади, її поступова деполітизація є не можливою. Передача владних повноважень децентралізації до органів місцевого самоврядування (тобто деволюція) й до недержавних (різних ринкових і громадських) інституцій на другому етапі (тобто дивестиція) зробить діючу публічну службу практично прозорою для суспільства
5.	Поширення соціальних принципів управління	Суб'єктивність сфери встановлення принципів публічного управління. Послідовність децентралізації, яка формує новий суспільний й управлінський контекст для діяльності органів влади, може у найефективніший спосіб також вплинути на врегулювання таких проблем.

*Джерело: систематизовано авторами

місцевого самоврядування, різних ринкових й громадських структур.

5. Становлення розгалуженої системи для організацій громадянського суспільства, спроможних ефективно реалізовувати публічні функції.

6. Формування розвинених ринкових структур, що спроможні взяти на себе основні публічні функції, насамперед, у комунальній сфері, різних сферах соціального захисту, також охорони здоров'я, екологізації тощо.

7. Формування ефективного механізму тристороннього (держава – бізнес – громадські організації) довгострокового партнерства.

8. Можливість органів місцевого самоврядування результативно використовувати відповідні нові повноваження й необхідну ресурсну базу.

9. Кваліфікована підготовка представників органів місцевого самоврядування, різних ринкових й громадських організацій, спроможних виконувати більш розширені обов'язки у їх новому статусі (табл. 1) [6-7].

Враховуючи результативність децентралізації (поступовий перехід до деволюції й дивестиції як досить високого якісного рівня щодо її здійснення) дозволить також:

- налагодити систему підзвітності й відповідальності відповідних урядових структур на основі формування їх нової структури, що більш є наближеним до людей й відкритість їх ініціативи;

- мінімізація зловживань владою шляхом передачі визначених функцій центральних органів влади на більш нижчі рівні;

- поліпшити політичну стабільність у контексті надання організованим територіальним структурам й населенню можливості контролювати динамічний процес врегулювання місцевих справ;

- активізувати політичну конкуренцію на основі формування нових комунікаційних майданчиків для провеення змагання різних регіональних політиків.

Висновки. Проводячи аналіз практичних напрямів імплементації засад публічного управління, визначені нами у ході дослідження, узагальнено наші висновки про те, що саме децентралізація є головним елементом кожного із них. На *першому етапі проведення реформування* вони передають свої повно-

важення і ресурси на безпосередньо нижчий рівень адміністративної системи, а саме забезпечують деконцентрацію влади у рамках діючої системи публічного управління. На *другому етапі* реформування на перший план виходять органи місцевого самоврядування, що стають ключовими реципієнтами таких владних повноважень. Третій етап реформування системи публічного управління також пов'язаний із покращенням нової системи публічного управління у координатах її глибинної демократизації, поступове забезпечення громадської участі у безпосередній діяльності владних установ, проведення публічного контролю за отриманими результатами їх роботи, а саме за якістю й своєчасністю надання наданих публічних послуг і товарів.

Результативне впровадження представлених передумов, проведення децентралізації у формі деволюції й дивестиції (горизонтальної децентралізації) принципово є можлива ще на етапі традиційної моделі публічного управління. Однак поступове просування на основі модернізаційних реформ також призведе до набуття національною системою публічного управління більш якісно нових організаційно-інституційних й функціональних потужностей, які у загальному підсумку сприятиме переходу до іншого, досить високого рівня громадського управління, тобто управління публічного.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Katsamunsk P. Classical and Modern Approaches to Public Administration. Economic Alternatives. 2012. №1. P. 74-81.
2. Данилишин Б. М., Пилипів В. В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. Регіональна економіка. 2016. № 1. С. 5-11.
3. Бакуменко В. Д., Попов С. А. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. Ефективність публічного управління. 2015. Вип. 43. С. 21-28.
4. Пухтинський М. Засади децентралізації публічної влади. Віче. 2015. №12. С. 29-3.
5. Мельничук А., Остапенко П. Децентралізація влади: реформа № 1 [аналітичні записки]. К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я. О. 2016. 35 с.
6. Boggero Giovanni (Università degli Studi di Torino). Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe. Leiden, Netherlands; Boston: Brill, 2017. 334 p.
7. Faguet Jean-Paul. Decentralization and Governance. World Development. 2014. Vol. 53. P. 2-13.