

**Г. М. Шаульська**кандидат наук з державного управління,  
головний консультант науково-організаційного відділу  
Інституту законодавства Верховної Ради України**РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ:  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

*У статті зроблено короткий огляд реформування системи публічного управління з аналізом ухвалених нормативно-правових актів. Такий аналіз в умовах реформування державного управління, місцевого самоврядування, модернізації механізмів взаємодії влади і суспільства, нової фази розвитку громадянського суспільства допомагає визначити проблеми, на які необхідно звернути увагу. Систематичний моніторинг та оцінка запланованих Стратегіями та Концепціями заходів дозволяє скоординувати зусилля науковців і практиків-реформаторів для подолання ускладнень, що виникають у ході реалізації реформ, а також своєчасно здійснити необхідні корегування. Аналіз також допомагає в моделюванні нової системи публічного управління з ефективними механізмами взаємодії влади і громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** державне управління, місцеве самоврядування, публічне управління, механізми публічного адміністрування.

**Постановка проблеми.** Сучасна інституціональна політика держави стала відповіддю на початок нової, активної фази розвитку громадянського суспільства, який розпочався з історичних подій 2013 р. Тоді вже остаточно стало зрозумілим: діючу систему урядування (публічну адміністрацію) в Україні, яка складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їхні територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах, сільські та селищні ради), необхідно реформувати. А нова управлінська система потребує більшого залучення інститутів громадянського суспільства, оновлення механізмів щодо можливостей їх участі в управлінських справах, з потенціалом особистої участі кожного громадянина.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різноманітні питання діючої системи урядування розкривають у своїх численних наукових роботах такі дослідники, як: В. Авер'янов, М. Баймуратов, А. Батанов, Т. Бельська, В. Борденюк, Я. Ваніна, К. Ващенко, В. Воротін, І. Гри-

цяк, І. Дегтярьова, В. Засадко, М. Іжа, А. Коваленко, К. Колесникова, А. Колодій, О. Копиленко, І. Кресіна, О. Крутій, В. Куйбіда, М. Лациба, І. Лопушинський, М. Месюк, А. Мацюк, Т. Мотренко, Л. Муркович, С. Пінчук, В. Погорілко, С. Попов, Л. Приходченко, О. Пухкал, С. Серьогін, О. Скрипнюк, О. Соснін, В. Толкованов, В. Цветков, С. Чернов, М. Юрченко та багато інших науковців. Цьому питанню і нами присвячено декілька наукових робіт [2; 3; 4].

**Метою статті** є короткий огляд реформування системи публічного управління з аналізом ухвалених нормативно-правових актів для з'ясування: що планувалося, а що вже зроблено на шляху оновлення системи урядування, і які подальші перспективи реформи.

**Виклад основного матеріалу.** Загострення суспільно-політичної ситуації в країні (2013 р.) в значній мірі відбулося через проблеми системи урядування, що накопичувались десятками років. Основними, на думку більшості фахівців, визначаються такі, як: централізація та концентрація влади Президентом; неконституційне підпорядкування йому виконавчої влади; нівелювання статусу Кабінету Міністрів України, передбаченого Конституцією; незавершеність проце-

су розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах; низька здатність міністерств щодо виконання функцій аналізу політики держави, через що формування політики фактично відбувалось особами, наближеними до Президента; високий рівень централізації влади, одержавлення публічних послуг; нераціональний, неефективний адміністративно-територіальний устрій країни, який залишився ще від радянських часів; адміністративна та фінансова неспроможність базового рівня місцевого самоврядування; втрата повноцінного, дієвого місцевого самоврядування на районному рівні через делегування більшості повноважень органам виконавчої влади; неналежне правове регулювання відносин між приватними особами та публічною адміністрацією; домінування в публічній адміністрації відомчих інтересів; наявність бюрократії, високого рівня корупції.

Отже, реформування системи державного управління, місцевого самоврядування з повним переглядом комплексу механізмів взаємодії громадянського суспільства і влади стало нагальною потребою нашого суспільства.

Процес трансформації діючої системи розпочався з ухвалення декількох важливих стратегічних документів, серед яких: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 «Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [5], також розпоряджень Кабінету Міністрів України: «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (від 01.04.2014 р. № 333-р.) [6], «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» (від 18.03.2015 р. № 227-р.) [7] і «Деякі питання реформування державного управління України» (від 24 червня 2016 р. № 474-р), яким була затверджена Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки [8]. Ці документи, окрім реформування системи урядування, торкнулися багатьох сфер суспільства; зупинимося на них докладніше.

В ухваленій Стратегії «Україна – 2020» вже в перших рядках документу окреслені масштаби бажаних перетворень: «Україна переходить в нову епоху історії і Український народ отримує унікальний шанс побудувати нову Україну» [5]. Далі за визначеними векторами: розвитку, безпеки, відповідальності й гордості розписана дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації Стратегії. Індикаторами було означено досягнення 25 ключових показників для того, щоб оцінити хід виконання реформ та програм. Нагадаємо лише декілька з них:

- кредитний рейтинг України <...> становитиме не нижче інвестиційної категорії «BBB»;
- за глобальним індексом конкурентоспроможності <...> Україна увійде до 40 кращих держав світу;
- валовий внутрішній продукт (за паритетом купівельної спроможності) в розрахунку на одну особу <...> підвищиться до 16 000 доларів США;
- за індексом сприйняття корупції, який розраховує Transparency International, Україна увійде до 50 кращих держав світу;
- оновлення кадрового складу державних службовців у правоохоронних органах, судах, інших державних органах на 70 відсотків;
- питома вага місцевих бюджетів становитиме не менше 65 відсотків у зведеному бюджеті держави;
- <...> 90 відсотків громадян України відчуватимуть гордість за свою державу [5] і т. інше.

Засобом реалізації Стратегії став суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона отримала свою зону відповідальності.

Такі потужні плани мав уряд на момент розробки та ухвалення Стратегії. Однак уже сьогодні можна констатувати, що органи влади практично не здійснювали впродовж 2015–2018 років і не здійснюють на теперішній час моніторинг і оцінку виконання документу. Хоча декілька спроб було зроблено, що можна відслідкувати за нормативно-правовими актами, як-то: План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стра-

тегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році (був затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р.), але в Плані не прописувались індикатори моніторингу, щоб порівнювати динаміку виконання. Наступним документом щодо планування реалізації Стратегії став План дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік (затверджений розпорядженням КМУ від 16 березня 2016 р. № 184-р). Документ теж не став ефективним, адже по суті був планом дій Кабінету Міністрів. А за відсутності моніторингу виконання Стратегії урядом не здійснюється й корегування, що ставить під сумнів досягнення більшості із запланованих індикаторів.

На користь такого висновку вже сьогодні свідчить й те, що інформація про хід виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», починаючи з 2015 р., жодного разу не розміщувалася у відкритому доступі, адже моніторинг і оцінювання не проводяться. А на запити громадян Міністерство економічного розвитку і торгівлі надає інформацію про виконання заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Крім того, Стратегія не передбачає механізмів участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці її виконання, в документі лише визначена сфера відповідальності громадянського суспільства, яка має суто декларативний характер.

Не набагато краща ситуація з виконанням іншого документу – розпорядженням Кабінету Міністрів України: «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (від 01.04.2014 р. № 333-р.) [6]. Загальна частина документу починається з констатації факту, вже відомого два десятиліття років: «Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами

та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях».

Проголошення урядом широкої децентралізації публічної влади як пріоритету, формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади знайшло відображення в Концепції за визначеними напрямками, механізмами та строками реалізації. Документом передбачено конкретні завдання щодо реалізації запланованої реформи: забезпечення доступності та якості публічних послуг; досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства було доручено розробити план заходів щодо реалізації цієї Концепції. Такий план було затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 688-р «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». По кожному із завдань Концепції майже детально було розписано заходи, які потрібно здійснити у визначені терміни.

На реалізацію політики децентралізації влади та виконання вказаної Концепції за короткий проміжок часу було ухвалено ще декілька Законів: «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII; «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. № 888-VIII та інші.

Аналіз запланованого і реалізованого дозволяє зробити висновки, що майже аналогічні Стратегії сталого розвитку. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства сконцентрована увага головним чином на формуванні об'єднаних територіальних громад. Найбільше уваги приділено питанням: динаміки їх утворення, рейтингам щодо формування ОТГ; створенню інституту старост в ОТГ; співробітництву територіальних громад; результатам фінансової децентралізації; державної фінансової підтримки громад та розбудови їх інфраструктури.

На жаль, маємо зауважити, що відсутня комплексна процедура оцінювання виконання Концепції, не проводиться повний моніторинг виконання заходів, лише за окремими запланованими завданнями надається інформація у відкритому доступі. Наприклад, серед документів: «Про реформу: Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні» [9], з якого можна зробити висновок: наведена в ньому оцінка є фрагментарною і недостатньою, відсутній аналіз усіх аспектів реформи. Спробу оцінити реформи з децентралізації та надати рекомендації щодо діяльності на реалізацію Концепції намагалися здійснити і представники громадянського суспільства, але це публікації поодинокі та не систематичні.

Стосовно реформування системи урядування було розроблено і ухвалено ще два взаємопов'язані нормативно-правові акти. Це розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» (від 18.03.2015 р. № 227-р.) [7], а також: «Деякі питання реформування державного управління України»: від 24 червня 2016 р. № 474-р, яким була затверджена Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки [8].

«Невід'ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, є наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до

європейських принципів <...> «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи» [7], – так починається загальна частина Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Документ містить План заходів щодо її реалізації, який складається з 14 пунктів, розписані основні напрямки реалізації Стратегії, визначено очікувані результати. Окремо зазначено, що реалізація Стратегії у визначені строки з використанням кращого міжнародного, зокрема європейського досвіду, надасть змогу забезпечити: реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для подальшого удосконалення державного та регіонального управління з урахуванням демократичних цінностей і принципів урядування; запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами; створення узгодженої системи взаємозв'язку тощо.

Визначено і критерії досягнення результатів, зокрема такі, як: призначення виключно за відкритим конкурсом на вакантні посади; оприлюднення на офіційному веб-сайті Нацдержслужби інформації про оголошення, умови та переможців конкурсів на всі вакантні посади; зменшення плинності кадрів; трансформація кадрових служб у служби управління персоналом, оволодіння сучасними технологіями та практичними інструментами управління людськими ресурсами; забезпечення дієвості системи підготовки, перепідготовки та підвищення професійної компетентності; підвищення рівня суспільної підтримки реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, довіри громадян до професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Досить ґрунтовно розроблена і Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, яка була затверджена розпорядженням Кабміну від 24 червня 2016 р. № 474-р [8]. Окреслено спектр проблем, на розв'язання яких вона спрямована за напрямками: щодо стратегічних засад реформування державного управління; формування і координації державної політики; державної служби

та управління людськими ресурсами; підзвітності центральних органів виконавчої влади; надання адміністративних послуг. А також детально розписано заходи за такими пріоритетами: стратегічні засади реформування державного управління; стратегічне планування, формування і координація політики; державна служба та управління людськими ресурсами; підзвітність – організація, прозорість, нагляд; надання адміністративних послуг – адміністративні процедури, зниження адміністративного навантаження, якість надання послуг, електронне урядування; управління державними фінансами.

Загальну координацію дій з реформування державного управління покладено на спеціальну робочу групу з питань реформування державного управління у складі: Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств, Голови НАДС, Голови Державного агентства з питань електронного урядування та державних службовців категорії «А» інших державних органів.

Одним із небагатьох досягнень реформування державного управління на теперішній час залишається ухвалення нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дієвість закону, його ефективність у повній мірі ми зможемо оцінити згодом. Більшість заходів Стратегії ще чекає на свою реалізацію, про що ми докладно викладали у своїй монографії [2].

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи короткий аналіз реформування діючої системи урядування країни з оглядом нормативно-правових актів, можна зробити висновок, що оцінювання урядом виконання ухвлених Стратегій і Концепцій є фрагментарним і недостатнім, не здійснюється аналіз усіх аспектів реформи державного управління та місцевого самоврядування. У звітах Кабінету Міністрів України відображаються лише деякі питання реалізації реформи, наводяться цифри і констатуються факти, але вони не містять рекомендацій щодо змін процесу та імплементації. Отже, питанню реалізації реформ необхідно приділяти серйозну увагу, своєчасно вносити в нормативно-правові акти необхідні корегування, аби задекларований урядом «перехід України в нову епоху історії» не залишився на папері.

### Список використаної літератури:

1. Копиленко О.Л. Конституційна реформа: історичний досвід та сучасні перспективи. 20-річчя Конституції України: національна традиція та європейські стандарти конституціоналізму. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2016. 320 с.
2. Шаульська Г.М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні: монографія; за заг. ред. д. філос. н., професора, академіка Національної академії педагогічних наук України Т.В. Мотренка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с.
3. Шаульська Г. Зарубіжний досвід як стимул у пошуку власної моделі ефективного управління. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. № 5. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=89356>
4. Шаульська Г. Реформи та оновлення механізмів взаємодії громадськості з органами публічної влади. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. № 3. С. 105–112. URL: [http://instzak.rada.gov.ua/instzak/control/uk/publish/article?art\\_id=90139&cat\\_id=90092](http://instzak.rada.gov.ua/instzak/control/uk/publish/article?art_id=90139&cat_id=90092)
5. Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р.
7. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р.
8. Деякі питання реформування державного управління України. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р.
9. Про реформу: Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. URL: <http://decentralization.gov.ua/about>

**Шаульская Г. Н. Реформирование системы публичного управления: нормативно-правовой аспект**

*В статье сделан краткий обзор реформирования системы публичного управления с анализом принятых нормативно-правовых актов. Такой анализ в условиях реформирования государственного управления, местного самоуправления, модернизации механизмов взаимодействия власти и общества, новой фазы развития гражданского общества помогает определить проблемы, на которые необходимо обратить внимание. Систематический мониторинг и оценка запланированных Стратегиями и Концепциями мероприятий позволяет скоординировать усилия ученых и практиков-реформаторов для преодоления осложнений, возникающих в ходе реализации реформ, а также своевременно осуществить необходимые корректировки. Анализ также помогает в моделировании новой системы публичного управления с эффективными механизмами взаимодействия власти и гражданского общества.*

**Ключевые слова:** государственное управление, местное самоуправление, общественное управление, механизмы публичного администрирования.

**Shaulska H. Reform of the public administration system: regulatory and legal aspects**

*The article provides a brief overview of the reform of the public administration system with an analysis of the adopted legal acts. Such an analysis, in the context of reforming the government, local government, modernizing the mechanisms of interaction between government and society, a new phase of civil society development, helps to identify the problems that need to be addressed. The systematic monitoring and evaluation of the planned Strategies and the concept of the event makes it possible to coordinate the efforts of scientists and reform practitioners to overcome the complications arising from the implementation of reforms, as well as to make the necessary adjustments in a timely manner. The analysis also helps in modeling a new public administration system with effective mechanisms for interaction between government and civil society.*

**Key words:** public administration, local self-government, mechanisms of public administration.