



**МОДЕРНІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
(АНАЛІЗ ПРОЕКТІВ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ, ВКЛЮЧЕНИХ ДО ПОРЯДКУ
ДЕННОГО ЧЕТВЕРТОЇ СЕСІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
ДЕВ'ЯТОГО СКЛИКАННЯ, СЕРПЕНЬ 2020Р. – СІЧЕНЬ 2021Р.)**

Валерій Воротін, (*відповідальний автор), доктор наук з державного управління, професор, завідувач відділу комплексних проблем державотворення Інституту законодавства Верховної Ради України, <https://orcid.org/0000-0002-4545-612x>
e-mail: vevorotin@gmail.com

Олег Коваль, кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України <https://orcid.org/0000-0001-9578-1759>
e-mail: kom555ok@gmail.com

Отримано: 04.11.2020

Ухвалено до друку: 28.12.2020

Опубліковано: 26.02.2021

Воротін В., Коваль О. (2020). Модернізація механізмів ресурсного забезпечення системи публічного управління (аналіз проектів законодавчих актів, включених до порядку денного четвертої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, серпень 2020р. – січень 2021р.). *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*, (13), 13-24. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-2/9>

Анотація

В статті досліджується сучасний світогосподарський розвиток, як феноменом регіонального та місцевого співробітництва при зростанні регіонів (субрегіонів) у ролі головних суб'єктів забезпечення соціально-економічного розвитку держави, її конкурентоспроможності на світовій економічній і політичній арені. Спроможні регіони та субрегіони здатні, з одного боку, зменшити навантаження на центральні органи влади, перебравши на себе частину їх повноважень, а з іншого – максимально враховувати потреби нових громад, суб'єктів господарювання та інших організацій при прийнятті рішень у виробництві на наданні публічних послуг.

В статті доведено, що публічне управління та адміністрування та їх складові – державне управління та регулювання в сфері національного та регіонального (місцевого) розвитку – одна з найважливіших проблем формування розвинених ринкових відносин в Україні, зокрема за умов формування нової системи (механізмів і інструментів) у сфері ресурсного забезпечення децентралізованої моделі управління на місцях.

Обраний Україною євроінтеграційний вектор розвитку передбачає суттєву модернізацію системи публічного управління взагалі та адміністрування зокрема. Формування вітчизняного публічного управління та адміністрування на якісно нових засадах у зв'язку з інтенсифікацією деяких суспільних процесів і потребою в розв'язанні системних проблем соціально-економічного розвитку певних територій України зумовлює необхідність глибокого теоретико-методологічного та науково-методичного опрацювання проблеми недосконалості функціонування системи публічного управління та адміністрування в умовах ресурсної обмеженості. Водночас, незважаючи на активізацію зусиль науковців у сфері розвитку методологічного інструментарію, ще не розроблено універсальний підхід до

розв'язання проблем недостатньої ефективності діяльності органів публічного управління та адміністрування.

Ключові слова: *публічне управління, регіональне управління, реформа управління, місцевий розвиток, реформа децентралізації.*

Вступ

Сучасні глибокі ринкові перетворення, які останнім часом відбуваються в національній економіці, супроводжуються значними інституційними змінами в системі публічного управління та адміністрування, зокрема в сфері модернізації системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні за умов реформи децентралізації владних повноважень. Формування конкурентоспроможної соціально орієнтованої ринкової економіки з розвиненими регіонами і субрегіонами та її важливою складовою фінансовою самодостатнім середовищем громади – є стратегічним курсом децентралізованої системи публічного управління де роль державного управління в сфері регіонального і місцевого розвитку не тільки не зменшується, а навпаки, зростає, набуваючи нової якості та дієвості.

Реформа децентралізації створила нову модель територіальної організації влади та передбачає постановки нових завдань (ресурсного забезпечення), закріплення повноважень і відповідальності: розвиток системи влади на місцях і формування спроможних територіальних громад, удосконалення державної регіональної та субрегіональної (місцевої) політик тощо.

Незважаючи на те, що від початку задекларованих реформ децентралізації повноважень влади в сфері публічного управління та заявлених пріоритетів Уряду щодо реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком, пройшло вже чимало часу, висвітлення в науковій літературі проблем реформування та модернізації самої системи (механізмів і інструментів) державного управління об'єктами регіонального та місцевого розвитку України в нових умовах є недостатнім (Воротін, 2017).

Дослідження механізмів публічного (державного та місцевого) управління та адміністрування, які є одним із основних важелів управління економікою та мають резерви для розширення ринкового потенціалу країни, розвитку інших галузей і є основою забезпечення формування дієвої управлінської та господарської системи держави, а також для реалізації різнопланових ініціатив населення України. Спрощений підхід, заснований на концепції самозабезпечення та зменшення реального виробництва, непрозора бюджетна підтримка та система податкових пільг засвідчили свою неспроможність у стимулюванні формування дієвої систем публічного управління та адміністрування в Україні, зокрема щодо зростання національної економіки та її регіонів.

Розвиток ринкових відносин вимагає від держави розробки й впровадження стратегії формування механізмів відкритої взаємодії з органами публічного управління, що спонукає до необхідності науково-теоретичного обґрунтування пропозицій та розробки концептуальних засад системної модернізації державної політики у сфері регулювання й підтримки економічного зростання. Дослідження сучасних відкритих механізмів державного регулювання пояснюється також необхідністю вдосконалення чинного законодавства України щодо регулювання відносин між органами державної влади та різними суб'єктами господарювання та суспільних відносин.

Сучасний стан розвитку нашої держави ускладнюється об'єктивною необхідністю нагального впровадження комплексу реформ усіх сфер життєдіяльності українського суспільства, зокрема публічного управління та адміністрування. Сьогодні домінуючу роль займають завдання наукового обґрунтування, виявлення та подолання протидій ефективному функціонуванню цілісної системи державного управління її взаємозв'язку із регіональною системою та зовнішнім середовищем.

Відзначимо, що питання розвитку системи публічного управління та адміністрування окреслюються проблемним і науково-пізнавальним полем галузі науки «Державне управління». Однак зважаючи на складність і комплексність зазначених питань, суттєві методологічні напрацювання інших галузей наук, вагомий світовий та практичний досвід щодо розвитку державного, публічного управління, виникає потреба інтеграційних досліджень проблеми макроекономічного управління та регулювання за допомогою економічної та юридичної науки і практики, зокрема законотворення.



Дієве публічне управління та адміністрування за своєю сутністю є домінантою громадянського суспільства, сферою реальної демократії в державі, однак вони досі не виконують повною мірою відповідні функції. Попередні спроби реформ системи публічного управління та адміністрування виявилися не досить ефективними, оскільки здійснювалися без урахування специфічних проявів темпоральної парадигми, якими є тенденції складної екзогенної та ендогенної циклічності (Інструментарій для оцінки впливу на конкуренцію).

Існуючий комплекс засобів публічного управління та адміністрування потребує розширення переліку інноваційних управлінських підходів за рахунок таких, що не потребують додаткового фінансування та спроможні актуалізувати приховані нематеріальні ресурси.

Не відповідає сучасним потребам існуючий рівень взаємодії соціально-економічних систем та їх елементів, що функціонують в публічному управлінні та адмініструванні. Це стосується як системи національних, регіональних і місцевих органів публічного управління, так і інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарювання; фактично відсутня цілісна система територіальних громад як спільнот, здатних виробляти й реалізовувати рішення виходячи зі статусу носія права на місцеве самоврядування, закріпленого в Конституції України.

Безперечним є те, що в умовах викликів сьогодення необхідне більш ефективне публічного управління та адміністрування в сфері територіального розвитку. Зокрема, потребує вдосконалення реалізація прогностичної та планувальної функцій управління, які мають краще забезпечувати розвиток економічної та соціальної за рахунок підвищення точності й достовірності прогнозів. Існуючі механізми розвитку публічного управління та адміністрування не забезпечують отримання необхідних соціальних і економічних результатів.

Незважаючи на те, що Українською державою останнім часом уже вжито заходів щодо реформи публічного управління та адміністрування, існує ціла низка об'єктивних стримувальних факторів, через які прогнозований результат не завжди досягається в очікувані терміни. У цьому контексті дослідження глибинних факторів діяльності органів публічного управління та адміністрування видається цілком актуальним, адже це дасть змогу уточнити певні ресурсні механізми та часові пріоритети у сфері розвитку всієї національної господарської системи України.

Безперечно, такі масштабні перетворення не відбуваються швидко та потребують часу. На нашу думку, вирішення зазначених проблем ускладнюються внаслідок правового та інституційного характеру регіональної складової, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи публічного управління та адміністрування, зокрема на регіональному та субрегіональному рівнях.

Джерела

Принципи ефективного функціонування первинних (місцевих) організаційних ланок управління, взаємодії сукупності управлінських відносин з економічною системою загалом, знайшли провідне місце в дослідженнях багатьох науковців, зокрема, у наукових працях зарубіжних вчених: М. Альберта, Р. Акоффа, Д. Вурворда, Дж. Грейсона, П. Друкера, Р. Дорнбуша, Б. Карлоффа, Е. Мейо, Ф. Котлера, А. Маслоу, М. Мескона, У. Оучи, М. Портера, Г. Саймона, Ф. Тейлора, Р. Фалмера, Г. Форда, С. Фішера, Ф. Хедоурі, Л. Якокка та інших.

Питання практичного застосування публічного управління та адміністрування вивчалися в численних дослідженнях зарубіжних науковців. Серед них можна відзначити роботи таких дослідників як Ф. Барка, А. Ван де Звет, С. Боголюбов, Г. Борн, В. Гаращук, Б. Гурне, А. Дрюмо, Х. Макиндер, Е. Маштакова, К. Морган, У. Оутс, А. Піке, Д. Форей, С. Шарбіт, Л. Шарп та ін.

В Україні відомі праці з публічного управління та адміністрування співробітників Інституту законодавства Верховної Ради України, Національного інституту стратегічних досліджень, Національної академії державного управління при Президенті України, що присвячені аналізу та питанням макроекономічного впливу на господарську і соціальну системи та вдосконалення національного законодавства в цій сфері.

Аналізу теоретико-методологічних засад державного управління, механізмів формування та реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя присвячені праці М. Білинської, В. Вакуленка, К. Ващенко, Л. Воротіної, Л. Гаєвської, Л. Гонюкової, І. Дегтярьової, В. Куйбіди, М.

Кравченко, О. Малиновської, О. Петроє, О. Пухкала, С. Романюка, Г. Рябцева, А. Савкова, С. Серьогіна, І. Сурай, О. Суходолі, В. Трощинського, С. Хаджирадевої та ін.

Аналіз пропозицій науковців, зокрема фахівців Інституту законодавства Верховної Ради України, Національного інституту стратегічних досліджень щодо питань організаційно-правового регулювання економічних механізмів ресурсного забезпечення в сфері публічного управління та адміністрування дає підстави для висновку, що на сьогодні в Україні діє недосконала система її регулювання, домінує формально-категоріальний принцип згідно з законодавчими нормами. Сама система регулювання має дуже складну структуру. Тому складність об'єкта правового регулювання та різноманітність проблем породжують певні ускладнення в коригуванні правових норм. Внаслідок цього виникають розбіжності в різних законах з одного і того ж питання, що ускладнює можливість їх безпосереднього застосування в сфері ресурсного забезпечення.

На думку фахівців-науковців нормотворча робота в цій сфері йде шляхом вирішення окремих питань, без необхідного ступеня узагальнення, що зумовлює суперечливі тенденції в процесі здійснення правового регулювання питань публічного управління та адміністрування в Україні. Сталість відносин у цій сфері унеможливується численними змінами, що постійно вносяться до чинних законів і інших нормативно-правових актів, кількість яких перевищує розумні межі. На думку фахівців, це зумовлює потребу ґрунтовного дослідження проблеми регулювання питань публічного управління та адміністрування, зокрема, питань пов'язаних з організацією здійснення відповідними органами свої функцій у сфері регулювання та правового забезпечення цього процесу.

Результати

Світова практика останніх десятиріч свідчить, що оновлення інструментарію організаційно-правових і економічних механізмів ресурсного забезпечення системи публічного управління та адміністрування, форм реалізації економічної політики та багаторівневої інтеграції має спиратися на принципово нові – гнучкі та злагоджені форми взаємодії, ініціативно трансформуючи слабкі місця в можливості, свідомо мобілізуючи власний потенціал до розвитку, нейтралізуючи конфлікти інтересів спільною конструктивною взаємодією, спрямовано формуючи систему публічних і громадських інститутів залучення інвестицій і поширення інновацій.

Реформа публічного управління та територіальної організації влади сформували нові рамкові умови і вимоги стосовно посилення ролі управління в Україні в частині забезпечення якості життя населення, безумовного набуття більшої економічної відповідальності й посилення своєї ресурсної спроможності. Отже, національні та регіональні органи влади отримали додаткові повноваження щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, з'явилися нові можливості задля зростання якості життя населення через використання додаткових ресурсів, правильній економічній політиці та стратегії розвитку.

У сучасній українській науці та практиці публічного управління лише починають формуватися підходи й поодинокі упроваджуватися окремі інструменти публічної ініціативи, що враховують розв'язання різнополярних завдань – забезпечення соціально-політичної стабільності та залучення інвестицій (ресурсів) в інфраструктуру. Проблема ускладнюється тим, що інституту управління в Україні традиційно неактивні в пошуку додаткових джерел і можливостей до розвитку, а реформовані інститути ресурсного забезпечення тільки-но з'являються та є нерозвиненими. Місцеві бюджети, що збільшуються завдяки фінансовій децентралізації, та перші державні структурні фонди поки що не можуть забезпечувати стійкого розв'язання більшості проблем, особливо в частині інфраструктурного розвитку. Усе це вказує на відсутність цілісного та достатнього наукового підґрунтя своєчасному оновленню економічної політики на основі комплексу відповідних механізмів модернізації сфери ресурсного та підприємницького потенціалу.

Найбільшу актуальність у практичному сенсі та вирішенні проблеми модернізації національної управлінської системи, регіональної економічної політики мають завдання послідовного формування логіки оновлення сучасних ресурсних політик регіонів із розробленням комплексу функціональних механізмів модернізації на основі вигід від різнорівневої інтеграції та ініціативи регіонів України. У



теоретико-методологічному плані це означає нагальність зміни концептуальної моделі розвитку регіонів у напрямі посилення їхніх здібностей реалізовувати власний потенціал з урахуванням об'єктивних зовнішніх умов та еволюції форм публічно-управлінських і економічних відносин.

Як ми вже звертали увагу, що в колишніх програмах економічних реформ були закладені основи розбудови нової управлінської системи, але її реалізація була повністю не виконана. Головною метою управлінських реформ була побудова такої моделі, яка б забезпечувала б рівний та справедливий доступ усіх членів суспільства до необхідних послуг, високу якість і економічність цих послуг при збереженні соціально прийнятної обсягу державних гарантій, але все лишилось тільки на папері (Воротін, 2019).

Слід відзначити, що на думку експертів, сьогодні одним із важливих завдань реформування національної системи державного та регіонального управління на сучасному етапі децентралізації є підготовка умов для переходу до дієвого (забезпеченого ресурсами) публічного управління та адміністрування (із використанням обов'язкового громадського контролю в цій сфері).

Розвиток законодавства в сфері ресурсного забезпечення публічного управління та адміністрування є одним із пріоритетних напрямків роботи кожної держави. Проведення ефективної законодавчої роботи в цій сфері є однією із передумов для подолання тих глобальних викликів, які існують на сьогодні. Не менш важливу роль відіграє міжнародне співробітництво на національному та регіональному рівнях у даній сфері.

Відзначимо, що можемо синтезувати іноземний досвід формування політики управлінської модернізації та її ресурсного забезпечення через відповідні методологічні аспекти за трьома напрямками, що містять найбільший потенціал для оновлення публічного управління та адміністрування та впливають із власних повноважень сучасного управління в Україні за умов децентралізації, а саме: а) просторовий розвиток і планування; б) економічний розвиток територій і регіонів; в) інтегроване управління розвитком і міжнародна та міжрегіональна співпраця.

Представники різних наукових шкіл інтеграції по-різному розглядають управлінські механізми ресурсного забезпечення і взаємодії субнаціональних систем, визначають її рушійні сили та критерії інтегрованості національних економік. Разом з тим у публічних управлінських теоріях чітко простежується посилення ролі держави в розвитку: від мінімального втручання в початковий період (ринкова школа) до активної участі та впливу на більш пізніх стадіях (дирижистський напрям). Тому на початковому етапі розвитку країн і, як наслідок, посилення регіоналізму особливу увагу приділяється економічній діяльності суб'єктів мікрорівня, а згодом – впливу різних інструментів державного впливу на збалансований розвиток процесів у державі (Evaluating laws, policies and funding programmes).

Відзначимо, що теоретичний і практичний інтерес представляє досвід тих країн, державне управління яких функціонує ефективно, а авторитет службовців в суспільстві досить високий. В даному випадку досвід організації та законодавчого забезпечення публічного управління країн-членів ЄС і АСЕАН буде корисний для побудови нової моделі державного управління, яка відповідатиме виклику часу. Тому формування законодавства про державне управління України повинно оптимально поєднувати світові стандарти нормативної якості з традиційними особливостями вітчизняного досвіду, що являє собою необхідний елемент законодавчого забезпечення перетворень, здійснюваних на сучасному рівні державного будівництва (Малий, 2017).

Іншим важливим для України висновком із закордонного досвіду ресурсного забезпечення є упровадження «розумної спеціалізації» як магістрального шляху оновлення економічних політик малих країн ЄС на основі їхніх відносних переваг. Це створює реальний стратегічний і навіть світоглядний виклик щодо термінового перегляду ціннісних орієнтирів для національних і місцевих економік, особливо для України (Воротін, 2018).

В частині аналізу законопроектів (включених до порядку денного четвертої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, серпень 2020р. – січень 2021р.) відзначимо, що Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу»», (друге читання), (реєстр. № 0868, Д, від 29.08.2019 р.) було внесено на розгляд Верховної Ради України VIII скликання народним депутатом України А.Герасимовим як альтернативний до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу»» (реєстр. № 4370), поданого народними депутатами України А.Шкрум, О.Дехтярчуком, Л.Зубачем, Ю.Бубликом, С.Кудлаєнком, І.Подольяк та О.Ревеґою.

Законопроектом пропонуються зміни до Закону України «Про державну службу», якими: посади голів місцевих державних адміністрацій відносяться до категорії «Б» та виключаються з вищого корпусу державної служби; передбачається утворення Президентом України комісії з питань державної служби голів місцевих державних адміністрацій, яка проводитиме конкурс на зайняття вакантних посад голів місцевих державних адміністрацій і дисциплінарне провадження стосовно них, визначаються основні повноваження цієї комісії; врегульовуються окремі питання проходження служби головами місцевих державних адміністрацій; передбачається присвоєння Президентом України вищих рангів державних службовців (категорії «А») та унормування питання призначення на посади, звільнення з посад та особливостей проходження державної служби керівниками допоміжних органів, утворених Президентом України.

Відзначимо, що законопроектом пропонується доповнити Закон України «Про державну службу» низкою уточнень. Переважно вони стосуються уточнення категорій посад у місцевих державних адміністраціях, утворення конкурсних комісій в державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, а також попередження державних службовців у державних органах про зміну в організації державної служби (праці) та деяких інших питань.

Викликають запитання до змін, які запропоновані до п. 10 ч. 3 ст. 13 Закону, оскільки в них пропонується передбачити, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, наділяється повноваженнями проводити у державних органах перевірки стану дотримання вимог цього Закону у порядку, який сам же і буде затверджувати. Підхід, за яким суб'єкт перевірки сам визначає правила такої перевірки, тобто власні права і обов'язки є нелогічним і створює загрозу вирішення досить важливих питань державного управління на основі суто відомчого інтересу.

Законопроектом «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція), (реєстр. № 1223, Д, від 06.09.2019 р.) пропонується внести зміни до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», виклавши його у новій редакції та внести зміни переважно категоріального характеру до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про політичні партії в Україні», «Про запобігання корупції», «Про державну службу», «Про оплату праці».

Зокрема, пропонується чіткий розподіл політичних та адміністративних посад. Такий розподіл вперше реалізується в Україні на рівні органів місцевого самоврядування та здійснюватиметься відповідно до способу зайняття конкретної посади. До так званих політичних посад відноситимуться усі, хто займає посаду в ОМС через вибори.

Пропонується ввести у всіх ОМС посади керуючого справами як найвищого службовця місцевого самоврядування. До його обов'язків будуть відноситись практично усі кадрові питання. Основна мета нововведення: створення стабільної, професійної служби в ОМС та, відповідно, ліквідація практики, коли із черговими виборами персональний склад апарату ОМС змінюється подекуди до 70% відсотків. Керуючий справами не може бути депутатом будь-якої місцевої ради.

Законопроектом пропонується заборонити службовцю місцевого самоврядування бути членом політичної партії. На час служби така особа призупиняє своє членство в політичній партії. Також забороняється службовцю місцевого самоврядування бути депутатом сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, якщо він працює в апараті такої ради, у її виконавчих органах. Також забороняється залучати службовців ОМС, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями. Це положення унеможливило використання адміністративного ресурсу на виборах.

Законопроектом запроваджуються відкриті конкурси на всі посади службовців місцевого самоврядування. При цьому, до складу конкурсної комісії не можуть включатися депутати місцевих рад, народні депутати України, особи, які обіймають посади в керівних органах політичних партій, їх обласних, міських, районних організаціях і первинних осередках та інших структурних утвореннях, передбачених статутом політичної партії. В результаті таких конкурсів на усі посади служби в органах



місцевого самоврядування, буде ліквідовано квотний принцип розподілу посад між політичними партіями. Усі призначення відбуваються прозоро через відкриті конкурси.

Також важливо, що законопроектом пропонується відійти від прямого втручання держави у розміри посадових окладів службовців місцевого самоврядування. Законопроектом лише фіксується мінімальний розмір оплати праці та закладається співвідношення між розмірами оплати праці службовців різних категорій. Таким чином, керівник уже не зможе вибірково піднімати розміри посадового окладу лише одному чи декільком службовцям не піднявши при цьому розмір посадового окладу усім службовцям органу місцевого самоврядування. Всі посадові оклади повинні встановлюватися на підставі схеми окладів, що затверджується відповідною радою. Схема посадових окладів повинна формуватися з урахуванням місцевих умов та можливостей місцевого бюджету.

Проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування», (реєстр. № 2282 від 17.10.2019 р.) пропонується внести зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про судовий збір» та Кодексу адміністративного судочинства України, метою яких є «удосконалення та приведення у відповідність з міжнародними стандартами нормативно-правового регулювання порядку реалізації конституційного права громадян України на місцеве самоврядування, зокрема, шляхом надання громадянам України - жителям територіальної громади реальних інструментів здійснення громадського контролю за діяльністю відповідних органів місцевого самоврядування» (п. 2 пояснювальної записки).

Аналіз новел проекту дозволяє дійти висновку, що в їх основу покладено ідею про наділення певної частини об'єднань громадян специфічним правовим статусом, зокрема, статусом суб'єктів «громадського контролю» за діяльністю органів/посадових осіб місцевого самоврядування, до повноважень яких, в тому числі, належатиме юридична оцінка актів органів/посадових осіб місцевого самоврядування та здійснення заходів щодо їх коригування шляхом звернення до суду. Отже, законопроекту бракує чітких і вичерпних правил здійснення запропонованих заходів громадського контролю, визначення принципів відповідних взаємовідносин, прав та обов'язків сторін при їх здійсненні тощо.

Проектом Закону України «Про внесення змін до статті 4 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (щодо усунення обмеження органів місцевого самоврядування у членстві у всеукраїнських асоціаціях)» (реєстр. № 2668, Д, від 23.12.2019 р.) пропонується внести зміни до статті 4 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», якими передбачається скасувати обмеження для органів місцевого самоврядування щодо їх участі лише в одній всеукраїнській асоціації. На думку суб'єкта права законодавчої ініціативи необхідність внесення таких змін обумовлюється тим, що припис чинного Закону про участь органів місцевого самоврядування лише в одній всеукраїнській асоціації обмежує принцип добровільності формування асоціацій, а також унеможлиблює типологічне різноманіття системи асоціацій, змушуючи уніфікувати їх до асоціацій загального членства.

Отже, положення чинного законодавства України про асоціації органів місцевого самоврядування потребують певного переосмислення і осучаснення. І в цьому контексті, очевидно, є потреба у більш комплексному удосконаленні норм відповідного Закону. Наприклад, на нашу думку, доцільно передбачити регіональний, міжрегіональний, всеукраїнський та міжнародний статус асоціацій органів місцевого самоврядування.

До проекту Закону України «Про внесення змін до статті 20 Закону України «Про державну службу» щодо виключення вимоги вільного володіння іноземною мовою для державних службовців та забезпечення рівного права доступу громадян до державної служби» (реєстр. № 2544, Д, від 06.12.2019 р.) відзначимо наступне. Закон України «Про державну службу» (ст. 20) встановлює низку загальних та спеціальних вимог для претендентів на посади державної служби. При цьому для осіб, які претендують на зайняття посади державної служби категорії «А» вимога володіння іноземною мовою, що є однією з офіційних мов Ради Європи, належить до загальних вимог.

Вважаємо, що володіння іноземною мовою не є визначальним для визначення рівня професійної придатності державних службовців і має бути віднесено до спеціальних вимог, які повинні встановлюватися у випадках, коли необхідність володіння іноземною мовою зумовлена характером посадових обов'язків державного службовця. Отже, відповідна вимога, на наш погляд, повинна існувати

лише тоді, коли посадова особа має постійно та безпосередньо використовувати іноземну мову у своїй службовій діяльності.

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі», (друге читання) (реєстр. № 2679, Д, від 26.12.2019 р.) пропонує внести низку змін до Закону України «Про адміністративні послуги» та окремі зміни до: законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про Державний земельний кадастр», «Про співробітництво територіальних громад», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», «Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав» та до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Поданим законопроектом пропонуються суттєві зміни в організації надання адміністративних послуг. Зокрема, у новій редакції ч. 1 ст. 12 Закону передбачено, що центр надання адміністративних послуг утворюється як постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ органу місцевого самоврядування, тоді як згідно з чинними приписами ЦНАП є постійно діючим робочим органом або структурним підрозділом місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування. Тим самим, проектом передбачається утворення ЦНАП виключно органами місцевого самоврядування.

В цілому позитивно можуть бути оцінені новели законопроекту щодо удосконалення процедури надання адміністративних послуг, разом з тим, ключовою ідеєю законопроекту є створення ЦНАП як єдиного центру надання адміністративних послуг на відповідній території виключно органами місцевого самоврядування. Ця ідея не є новою, а її практична реалізація пов'язана із низкою об'єктивних труднощів – нестачею фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування, багатоманітністю та значною чисельністю адміністративних послуг, які надаються різними органами. Наведені чинники, на жаль, не повною мірою враховані при підготовці законопроекту.

У зв'язку з цим слід наголосити, що надання адміністративних послуг здійснюється шляхом реалізації владних повноважень відповідних органів, а самі питання, які вирішуються у таких випадках, мають різний рівень складності, що не дозволяє розглянути їх безпосередньо у ЦНАП під час візиту суб'єкта звернення (наприклад, питання, пов'язані з наданням дозволів на будівництво тощо).

Відмітимо, що прикінцевими положеннями законопроекту (п.1) передбачено, що цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування. Разом з тим, проект не містить перехідних положень, які б забезпечили реалізацію його приписів у перехідний період реформування всієї системи ЦНАП. Також в пояснювальній записці до законопроекту (п. 5) зазначається, що «реалізація акту не потребує додаткових витрат державного бюджету та буде здійснюватися у межах бюджетних призначень відповідним центральним органам виконавчої влади з урахуванням того, що у зв'язку з ліквідацією ЦНАП, утворених місцевими державними адміністраціями, та передачею їх функцій та завдань до ЦНАП органів місцевого самоврядування відбудуться міжбюджетні трансферти для збалансування місцевих бюджетів».

Наведене твердження викликає обґрунтований сумнів, адже реорганізація системи ЦНАП передбачається не лише шляхом передачі «завдань, функцій, майна» ЦНАП, які утворені місцевими державними адміністраціями, до органів місцевого самоврядування, але й шляхом обов'язкового утворення ЦНАП при виконавчому органі «міської ради (районної у місті ради у разі її утворення). У зв'язку з цим слід зауважити, що відповідно до ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України «у разі внесення законопроекту, проекту іншого акту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки)».

Проектом Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад, (реєстр. № 2637 від 19.12.2019 року), пропонується внести зміни до низки законодавчих актів, зокрема, в закони «Про співробітництво територіальних громад» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Законопроект направлено на вирішення проблеми збалансування інтересів територіальних громад великих міст і прилеглих сіл, селищ, міст. Пропонується доповнити закон «Про співробітництво



територіальних громад» та деякі інші закони окремими нормами, що визначають правовий статус агломерацій, передбачити утворення ради агломерації та віднести до сфери її компетенції розгляд питань, що зачіпають спільні інтереси територіальних громад, які входять до агломерації та надати перелік базових повноважень, які можуть варіюватись в залежності від обсягу інституційної спроможності відповідної агломерації.

До ради агломерації входять представники громад, центри яких або більша частина площі знаходяться в межах одногодинної доступності до межі територіальної громади, яка є центром агломерації.

Рада агломерації складається з представників територіальних громад, що входять до агломерації, які визначаються відповідно до принципу обов'язкового представництва кожної громади у залежності від чисельності його населення, тобто до ради агломерації входять:

- міські, сільські, селищні голови (за посадою);
- місцеві депутати, делеговані відповідними міськими, сільськими, селищними радами.

Загальна чисельність депутатів ради агломерації визначається, виходячи із кількості територіальних громад-членів агломерації. При цьому від центру агломерації делегується 5 депутатів, від територіальної громади чисельністю постійного населення понад 10 тис. - 2 депутати, від інших територіальних громад по 1 депутату.

1. До сфери компетенції агломерації належить вирішення питань щодо:

- 1) водозабору, водопостачання, водовідведення;
- 2) поводження з відходами;
- 3) визначення та утримання місць поховання;
- 4) будівництва, ремонту та утримання автомобільних доріг місцевого значення;
- 5) організації місцевого громадського транспорту.

На наш погляд, не дуже обґрунтовано пропонується побудувати організацію роботи «ради агломерації» за аналогією з організацією роботи місцевих рад. Ініціаторами проекту не враховується, що відповідний механізм функціонування рад пов'язаний з їх представницькою природою, великим обсягом різноманітних повноважень і сесійним характером роботи.

Дискусія та висновки

В частині оновлення організаційно-правових і економічних механізмів ресурсного забезпечення системи управління, метою яких є завчасне формування й удосконалення належної законодавчої та нормативно-правової бази, можливо запропонувати зміст першочергових заходів і управлінських рішень у складі цих механізмів на етапі формування. Ці заходи поєднаємо чотирма елементами системи модернізації (публічне управління, економіка, ресурс і інститути) через уточнення ключових залучених органів публічного управління, горизонту появи правового акта або управлінського рішення та через зв'язок з попередньо виділеними функціями механізму модернізації цієї політики за елементами її системи.

Вдосконалення управлінських відносин за кожним із чотирьох елементів системи модернізації – публічне управління, економіка, простір і інститути – принципово пов'язано з певними функціями та задіяними інститутами, чого наразі не вибудовано в Україні. На основі цього було необхідно розробити спосіб побудови інституційної основи організаційно-інституційних механізмів забезпечення процесів модернізації в Україні, котрі прямо пов'язати з виконанням специфічних функцій комплексного механізму модернізації саме на етапі формування нової управлінської політики. Змістовну основу інституційної основи механізмів складуть певні інститути та інституції, поява яких є обґрунтовано доречною для України.

Сучасний стан реформування публічної галузі управління та аналіз організаційно-правових і економічних механізмів ресурсного забезпечення системи управління та регулювання вказує, що питання стратегії розвитку вітчизняної управлінської сфери повинні формуватися із врахуванням сучасного складного етапу становлення України, зокрема за умов децентралізації та військових дій на сході держави.

Дослідження системи ресурсного забезпечення в сфері публічного управління та адміністрування та їх законодавчого забезпечення свідчать, що нормативно-правова база означеного напрямку, на думку фахівців Інституту законодавства Верховної Ради України не повністю відповідає вимогам сучасного етапу реформування всієї національної системи суспільства України та управлінської сфери зокрема. В суспільстві ослаблені механізми та інструменти управління та регулювання, не створено передумов для ефективного та дієвого здійснення державної політики щодо регулювання питань якісного життя населення України. Все це ставить потужні завдання перед національною системою управління, яка постійно оновлюється та вдосконалюється.

Незважаючи на доволі широке правове поле в сфері регулювання, існує нагальна потреба модернізації чинного законодавства України з метою координації та врегулювання відносин у зазначеній сфері, для забезпечення більш оптимального вирішення існуючих проблем, зокрема в сфері публічного управління та адміністрування в Україні за умов реформи децентралізації.

Під впливом нових об'єктивних передумов, обмежень і факторів територіального розвитку нині формуються принципові нові суспільні відносини на субрегіональному рівні, зокрема в сфері його ресурсного забезпечення. Стає все більш нагальною зміна цінностей і рушійних сил територіального зростання з перенесенням «центрів ваги» з національного рівня на територіальний і місцевий рівні в напрямі саморозвитку та навіть координованого саморозвитку. Це призводить до реальної можливості залучення додаткових ресурсів, підприємницьких структур, інвестицій та інтересів в контексті формування спроможних громад і територій в Україні.

Відзначимо, що координаційні та регуляторні функції держави поряд із лібералізацією економіки і процесами децентралізації, впливають на глобальні та інтеграційні процеси, які сукупно стартовими і необхідними умовами пробудження управлінської ініціативи в напрямі своєчасного і відповідального формування політик і свідомого проектування відповідних ресурсних механізмів публічного управління і «дорожніх карт» реформ публічного управління та адміністрування. Формування оновленої управлінської політики і відповідних ресурсних механізмів її формування в найближчі роки стануть одним з основних напрямів подальшого економічного відродження України та розвитку публічно-управлінських і ринкових відносин.

Потребує розробці організаційно-правовий інструментарій підвищення ефективності реалізації прогностичної та планувальної функцій органів публічного управління та адміністрування, який ґрунтується на врахуванні темпоральної динаміки і передбачає такий порядок дій: формалізацію визначеної фази зовнішньої та внутрішньої циклічності; побудову на цій основі розширеної матриці SWOT-аналізу; верифікацію отриманих даних.

Для удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи публічного управління та адміністрування відповідним комітетам Верховної Ради України, міністерствам, іншим ЦОВВ слід зосередитись на виконанні таких заходів: унормувати питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, розробити проекти відповідних нормативно-правових актів щодо передачі таких повноважень; прийняти базовий закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики в цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо.

Бібліографія

Ворогін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. № 6. С. 153-160.

Інструментарій для оцінки впливу на конкуренцію. Том II: Руководство / OECD. URL: <http://www.oecd.org/daf/competition/49167929.pdf>



Воротін В. Є., Проданик В. М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2019. № 1. С. 95–102.

Evaluating laws, policies and funding programmes / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws_en

Антикризове управління національною економікою : монографія / [І. Малий, І. Радіонова, А. Ємельянов та ін.]; за заг. ред. І. Малого. К. : КНЕУ. 2017. 368 с.

Воротін В. Є., Романенко Є. А., Щокін Р. Г., Півоваров К. В. Удосконалення організаційно-правового механізму державного управління економікою: європейський досвід для України. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. 2018. 3 (26). С. 368-376.

References

Vorotin V. Ye. (2017). Modernizatsiia sfery osvity ta nauky yak obiekta derzhavnoho upravlinnia: konkurentni perevahy dlia Ukrainy. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2017. № 6. S. 153-160 [in Ukrainian].

OECD (2018). Toolkit for assessing the impact on competition (Volume II: Guide). URL: <http://www.oecd.org/daf/competition/49167929.pdf> (Last accessed: 19.12.2018).

Vorotin V. Ye., Prodanyk V. M. (2019). Vid rehuliatornoj polityky do derzhavno-pryvatnoho partnerstva v publichnomu sektori Ukrainy Ukraini. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2019. № 1. S. 95–102 [in Ukrainian].

European Commission (2018). Evaluating laws, policies and financing programs. URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws_en (Last accessed: 22.12.2018)

Maliy I., Radionova I., Emelyanov A. (2017). Anti-crisis management of the national economy. Kyiv: KNEU. 2017. 368 [in Ukrainian].

Vorotin V. Ye., Romanenko Ye. A., Shchokin R. G., Pivovarov K. V. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for Ukraine. Financial and credit activity: problems of theory and practice, 3 (26), 368-376 [in Ukrainian].

MODERNIZATION OF MECHANISMS OF RESOURCE SUPPORT OF THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM (ANALYSIS OF DRAFT LEGISLATIVE ACTS INCLUDED IN THE AGENDA OF THE FOURTH SESSION OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE OF THE NINTH CONVOCATION, AUGUST 21, AUGUST 20, 2020)

Valerii Vorotin, (*corresponding author), Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of complex problems of state-building of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine,

<https://orcid.org/0000-0002-4545-612x>

e-mail: vevorotin@gmail.com

Oleg Koval, Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Regional administration, local self-government and city management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine,

<https://orcid.org/0000-0001-9578-1759>

e-mail: kom555ok@gmail.com



Abstract

The article examines modern world economic development as a phenomenon of regional and local cooperation with the growth of regions (subregions) as the main actors in ensuring the socio-economic development of the state, its competitiveness in the world economic and political arena. Capable regions and subregions are able, on the one hand, to reduce the burden on central authorities by taking over some of their powers, and on the other - to take into account the needs of new communities, businesses and other organizations when making decisions in production on public services.

The article proves that public administration and their components - public administration and regulation in the field of national and regional (local) development - is one of the most important problems of forming developed market relations in Ukraine, in particular with the formation of a new system (mechanisms and tools) in the field of resource provision of the decentralized model of local governance.

The European integration vector of development chosen by Ukraine envisages a significant modernization of the system of public administration in general and administration in particular. The formation of domestic public administration and administration on a qualitatively new basis in connection with the intensification of some social processes and the need to solve systemic problems of socio-economic development of certain territories of Ukraine necessitates deep theoretical, methodological and scientific-methodological study of the imperfection of the public system. management and administration in conditions of resource constraints. At the same time, despite the intensification of efforts of scientists in the development of methodological tools, a universal approach to solving the problems of insufficient efficiency of public administration and administration has not yet been developed.

Keywords: *public administration, regional administration, governance reform, local development, decentralization reform.*

Received: November 04, 2020

Approved for printing: December 28, 2020

Published: February 26, 2021

Vorotin V., Koval O. (2020). Modernization of mechanisms for resource provision of the public administration system (analysis of draft legislative acts included in the agenda of the fourth session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the ninth convocation, August 2020 - January 2021). *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration*, (13), 13-24. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-2/9>