

**УДК 351:342.5(061.3)**

***Лапшин С.А.,***

*кандидат історичних наук, доцент кафедри права і публічного управління  
Вінницький державний педагогічний університет імені М.Коцюбинського*

***Поліщук О.С.,***

*здобувач ступеню вищої освіти магістр*

*Вінницький державний педагогічний університет імені М.Коцюбинського*

## **ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Адміністративна реформа, що була започаткована в процесі суспільних трансформацій з набуттям Україною незалежності, характеризується як складний тривалий і багатоетапний процес, що продовжується з урахуванням як імперативів розбудови ефективної системи публічного управління в Україні, так і з урахуванням прогресивного світового досвіду державно-управлінських реформ, глобалізаційних викликів і тенденцій світового розвитку цивілізації.

Від ефективності публічного управління безпосередньо залежить рівень життя громадян, якість ведення бізнесу, рівень ВВП та інші економічні показники. Уряд Д.Шмигала декларує продовження реформи децентралізації влади, що передбачає: 1) максимальну дерегуляцію дозволів і послуг; 2) передачу більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад – сіл, селищ та міст; 3) чітке розмежування повноважень як між різними органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 4) залишення більшої частини податкових та інших надходжень «на місцях» для забезпечення фінансової життєздатності територій тощо. Все це повинно базуватися, зокрема, на принципі субсидіарності та передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцем і державою [1].

Водночас, Кабінет Міністрів України фактично монополізував процес здійснення реформи місцевого самоврядування та децентралізації, не дивлячись на певне відставання від графіку «Дорожньої карти», яка була розроблена експертами з громадянського суспільства. Доказом цього є, зокрема, розробка і затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Кінцевою метою змін є створення ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

В той же час, відсутня широка громадська дискусія з цієї проблеми, куди б мали підключитися, насамперед, інститути громадянського суспільства. Уряд намагається здійснювати реформу практично одноосібно. Окреме занепокоєння викликає також політичне форсування процесу. У проведенні реформи децентралізації Україна має потужну підтримку ЄС. Так, у грудні 2016 року було підписано фінансову угоду між Урядом України та Європейською Комісією, що передбачає підтримку України в реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 рр. в межах програми ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні» [2, с.133].

Згідно зі світовими показниками ефективності урядування, Україна посідає доволі низьке місце у рейтингах конкурентоспроможності. Покращити позиції держави здатні такі фактори, як зниження адміністративного навантаження державного регулювання, підвищення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій. Результатом реформування має бути така система публічного управління, яка гарантує належне впровадження політичних рішень та правових норм, є прозорою,

передбачуваною, спрямована на стаке економічне зростання і сприяє розвитку підприємництва та інвестицій. Окрім того, ознаками ефективності публічного управління має бути раціональне використання фінансових та людських ресурсів, створення умов для самореалізації громадян і перетворення держави на привабливого та ефективного роботодавця.

Реформа публічного управління змінює фокус роботи міністерств із продукування нормативних актів та управління майном на формування політик у галузях, за які відповідає міністерство. Формування політик буде ключовою функцією нових структурних підрозділів, створюваних у міністерствах – директоратах політики. Водночас новостворені директорати стратегічного планування та євроінтеграції візьмуть на себе функції координації, пріоритизації політики та стратегування. Це дозволить уряду будувати узгоджену ієрархію стратегічних цілей. Державний бюджет формуватимуть відповідно до цих цілей. Завдяки трирічному бюджетному плануванню реалізація цілей забезпечуватиметься достатнім фінансуванням. Постійний моніторинг та оцінка результатів реалізації політик дозволить оцінювати їх ефективність та коригувати відповідно до поставлених стратегічних цілей.

Реформа стосується також центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) та взаємодії між ними і Кабінетом Міністрів України. Буде створено раціональну та прозору систему підпорядкування й підзвітності ЦОВВ, чітко визначено перелік їхніх повноважень і сфери відповідальності та усунуто дублювання функцій різними органами. Організаційні структури міністерств і ЦОВВ будуть реорганізовані й оптимізовані, а на нові посади залучатимуть висококваліфікованих фахівців на конкурсній основі. Зокрема, передбачено впровадження адміністративної процедури відповідно до принципів ЄС, підвищення якості надання адміністративних послуг та збільшення частки послуг, доступних в електронній формі, а також зменшення адміністративного навантаження на бізнес та громадян.

Формування професійної державної служби це – ще один напрям реформи, який стосується державної служби та управління людськими ресурсами. У КМУ та міністерствах уже з'явилися державні секретарі – службовці найвищої категорії, яких призначають на конкурсній основі: вони відповідають за ефективну роботу міністерств. У міністерствах також розпочалося формування «команд реформ», які складатимуться з висококваліфікованих і компетентних державних фахівців, здатних забезпечувати реалізацію реформ і підтримувати якісний процес формування та аналізу політики у пріоритетних галузях [3].

Сучасні методи управління персоналом дозволять перетворити державу на конкурентного та престижного роботодавця. Державна служба має орієнтуватися на результат, а не на процес, та мати чіткі показники ефективності своєї діяльності. До того ж, завдяки системам електронного урядування та введенню чіткої системи збалансованих показників з аналізом їх впливу державна служба буде більш ефективною. Не останню роль у цих змінах відіграватиме і запровадження прозорості та справедливої системи оплати праці держслужбовців.

Реформа децентралізації планувалася, як передача значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Результатом реформи має стати утворення трирівневого адміністративно-територіального поділу: територіальна громада, новий район, область. Децентралізація в Україні, як і будь-який процес у державі, може мати як позитивні, так і негативні наслідки. Позитивні наслідки полягають у тому, що децентралізація влади буде належним чином поліпшувати стан суспільства, дасть змогу громадянам брати участь у вирішенні питань місцевого значення і забезпеченні своїх потреб на місцевому рівні і саме вирішенні тих проблем, які стосуються певних територіальних одиниць. Але є й негативні наслідки реалізації децентралізації публічної влади в Україні на сучасному етапі. За умови реалізації децентралізації влади є певний ризик появи конфліктів

між державою і органами місцевого самоврядування. Адже передача державою на місцевий або регіональний рівень повноважень, що регулюють економічні процеси, може призвести до конфліктних ситуацій між органами державної влади і органів місцевого самоврядування. Також широта повноважень, щодо вирішення певних питань на місцях, а також відсутність чіткої визначеності сфери повноважень певних органів державної влади та місцевого самоврядування може привести до політичної кризи [4]. Тому важливо досягти рівня оптимальної децентралізації, яка полягає у політично й економічно обґрунтованому розмежуванні повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування. На сучасному етапі українського державотворення актуальність цього принципу зумовлена необхідністю оптимального розмежування повноважень центру і органів місцевого самоврядування, що є важливою умовою ефективної реалізації публічного управління, оскільки надмірна централізація породжує безініціативність нижчих ланок системи органів виконавчої влади, а надмірна децентралізація приводить до відсутності єдності у формуванні і здійсненні державної політики, однакових вимог, нормативів і оцінок її результатів, що створює умови для суб'єктивізму, порушення єдності державного керування, дезорганізації й анархії. Таким чином, оптимальність децентралізації, рівень якої визначається з урахуванням конкретних історичних умов, специфіки конкретного періоду, характеру суспільного і державного ладу, задач держави, розмірів території і населення, економічного, фінансового становища, наявності і рівня підготовки кадрів на місцях, є одним з основних шляхів оптимізації управлінської діяльності в державі, суспільстві, економіці, культурі й одним з основних напрямів регіональної політики.

У процесі проведення реформи децентралізації виникає певна кількість проблем, можна виокремити такі: а) відсутність чіткої послідовності з прийняття нормативно-правових актів; б) відсутність чіткої

регламентації повноважень в процесі комунікації органів державної влади та органів місцевого самоврядування; в) недостатня кваліфікованість і професійність осіб, які здійснюють управління відповідно до кваліфікаційних вимог; г) нестача матеріально-технічної бази (техніка, програмне забезпечення, інформаційні електронні бази, система електронного документообігу, швидкісні лінії зв'язку для доступу до загальнодержавних реєстрів тощо) [5].

Перед реформаторами завжди стоїть дилема - використовувати наявну систему органів чи будувати нову. Централізована модель довела свою неефективність, чим і зумовлена потреба її трансформації, а нову розбудувати дорого та довго. Оскільки вибудувати систему вкрай складно, то досить часто обирається модель, яка дає змогу хоч якоюсь мірою використовувати вже наявні інститути, інфраструктуру і зв'язок. Цей процес прагнули зробити добровільним, але усвідомивши те, що відбувається штучне затягування, примусово затвердили перспективні плани громад. Водночас зберігається наступність, ОТГ є правонаступником майна, прав та обов'язків територіальної громади, що приєдналася, а її рада та виконавчий комітет - правонаступниками прав та обов'язків відповідних юридичних осіб (ради та її виконавчого комітету). В цьому контексті також існує колізія. Адже з укрупненням районів, правонаступниками майна районів, що ліквідовуються повинні стати новоутворені районні ради. Так як більшість районних рад відали комунальними закладами на своїй території постало питання кому їх передати. Адже за змінами, які прийняті до Бюджетного Кодексу та Податкового кодексу здійснювати управління комунальними закладами повинна територіальна громада на території якої цей заклад знаходиться. Але не всі районні ради хотіли передати на селищні ради майно, а тому утворився колапс, коли районні ради отримують у своє управління заклади, а фінансової можливості їх утримувати не буде [6].

Важливим чинником, яким впливає на вибір механізму публічного управління, є доступність влади, тобто наскільки в результаті реформи відбудеться наближення органів місцевого самоврядування до населення чи їх віддалення. Саме на цих питаннях традиційно базується логіка пояснення і критика процесів збільшення/зменшення кількості муніципальних утворень. Укрупнення територіальних громад призводить до скорочення кількості органів місцевого самоврядування, тому наближення влади до населення не відбувається. При цьому варто зазначити, що збільшення чи зменшення загальної кількості органів місцевого самоврядування не є достатнім критерієм децентралізації. Досвід радянської системи управління на місцях свідчить про те, що велика кількість місцевих органів влади може ефективно функціонувати, як частина централізованої системи управління [7, с. 163]. Доступність повинна реалізовуватись через старост, а оновлений механізм їх призначення та визначення округів не можна вважати ефективним. На нашу думку, негативним явищем є те, що старосту призначає рада за поданням голови, адже при цьому не враховується думка громади, і якщо децентралізація покликана забезпечити участь громадян в управлінні, то якраз визначення особи, яка буде здійснювати управлінські функції на певній території має бути за жителями громади.

Аналізуючи децентралізацію публічної влади, варто зазначити, що найголовнішою складовою частиною цього процесу є самоорганізація населення, яке вирішує питання на місцевому рівні самостійно і тим самим задовольняє потреби тієї чи іншої територіальної громади. Самоорганізація населення - це запорука розбудови демократичної держави, адже через волевиявлення народу та у процесі вирішення питань місцевого значення сама територіальна громада краще знає, які потреби варто задовольнити. Децентралізація публічної влади в Україні на сучасному етапі створює умови органам місцевого самоврядування діяти самостійно, незалежно від органів державної влади. Отже, можемо говорити про самоорганізацію

населення не просто як про плановий етап децентралізації публічної влади, а вже як абсолютно реальний елемент процесу децентралізації і втілення в життя останнього.

Децентралізація в демократичній державі передбачає закріплення повноважень за суб'єктами системи місцевого самоврядування, для того щоб питання місцевого значення вирішувалися органами та посадовими особами, обраними населенням. Спільним для деконцентрації, тобто передачі повноважень на місця але присутній прямий контроль за виконанням цих повноважень, та децентралізації влади є те, що повноваження вилучаються у центральній владі і здійснюються місцевими органами публічної влади. Водночас правова основа, форми і методи здійснення деконцентрації та децентралізації публічної влади розрізняються. За децентралізованої моделі організації влади орган вищого рівня не може втручатися в діяльність органу нижчого рівня, не може здійснювати щодо нього управлінської діяльності та видавати накази чи розпорядження. Межі самоврядування органів, що виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації, визначаються заходами нагляду, який застосовують винятково у випадках та у спосіб, передбачені законом [8, с.33-34].

Із дня проголошення незалежності в Україні не вдалося створити таку діючу систему місцевого самоврядування, яка була б ефективною. Модель місцевого самоврядування, яка є нині, потребує суттєвого вдосконалення, що передбачає перерозподіл повноважень між органами публічної влади різних рівнів, тобто реформування системи територіальної організації влади. Варто створити умови для чіткого розуміння громадянами України суті децентралізації влади як дійсно важливого процесу для держави, який передбачає не лише передачу прав органам місцевого самоврядування, а й передачу на місця відповідальності за стан розвитку територіальних громад, за вирішення питань місцевого значення. В залежності від матеріальної та фінансової спроможності територіальних громад має бути



розширена компетенція органів місцевого самоврядування. По-друге, необхідно забезпечити конституційне право громадян, які проживають у певній територіальній одиниці, на місцевому референдумі вирішувати проблеми місцевого значення [9, с.34]. Слід розробити та ухвалити акти законодавства щодо посилення механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування.

#### **ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»: Указ, Стратегія від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Баймуратов М.М. Феномен «розмежування повноважень» як основоположний інструментальний метод формування компетенції органів місцевого самоврядування в умовах муніципальної реформи в Україні //Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2017. Вип. 13. С. 132-153.
3. Середньостроковий план дій до 2020 року. Урядовий портал URL: [uquadu-na-2017-gik-prodovzhennya-reformi](http://uquadu-na-2017-gik-prodovzhennya-reformi) (дата звернення: 28.09.2020)
4. Рекомендації щодо законодавчого забезпечення конституційної, адміністративної та судової реформ //Центр політико-правових реформ. Програма сприяння Парламенту України. К.: Заповіт, 2007. 52 с.
5. Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 531 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/card/531-2008-%D1%80>.
6. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

7. Зварич І.Т. Етнополітика в Україні: регіональний контекст. К.: Дельта, 2009. 320 с.

8. Багмет М.О., Личко Т.М. Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно владних повноважень. Наукові праці ЧДУ. Сер. : «Держ. упр.». 2019. № 112. С. 33-38.

9. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти /за ред. М.В. Савчина. Ужгород: ТИМРАНИ, 2015. 216 с.

**УДК 351.851:378**

***Зінько І.Ю.***

*кандидат історичних наук, кафедри менеджменту освіти та права  
Центрального інституту післядипломної освіти ДЗВО «Університет  
менеджменту освіти» НАПН України*

***Мороз А.Ю.***

*здобувач ступеня вищої освіти магістр*

*Вінницький державний педагогічний університет імені М.Коцюбинського*

## **ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО- ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ**

Національна доктрина розвитку освіти України у ХХІ ст. спрямовує діяльність на пошук нових, відкритих і демократичних моделей управління освітою, яке має утверджуватися як державно-громадське і орієнтувати освітні процеси не на відтворення, а на розвиток. Важливо передбачити органічне поєднання засобів державного впливу з громадським управлінням, що розширюватиме управлінські можливості громадської думки [1].

Зазначене спонукає до розгляду різних точок зору на управління, які відповідають етапам його еволюції:

1. Перша особа не спроможна реалізувати «цільовий процес» ані власною діяльністю, ані через добровільну організацію діяльності інших.