

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

NATIONAL ACADEMY FOR PUBLIC ADMINISTRATION  
UNDER THE PRESIDENT OF UKRAINE

**РЕФОРМА  
СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
СТАН, ВИКЛИКИ, ПЕРСПЕКТИВИ ЗДІЙСНЕННЯ**

Наукова доповідь

*За загальною редакцією В. С. Куйбіди*

**REFORMING THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION  
AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE:  
CONDITION, CHALLENGES, PROSPECTS FOR  
IMPLEMENTATION**

Scientific report

*Under the general editorship of V. S. Kuybida*

Київ–2018–Kyiv

УДК 35:005.591.4](477)

P45

*Схвалено Вченою радою Національної академії  
державного управління при Президентові України  
(протокол № 259/5-13 від 25 квітня 2018 р.)*

**Авторський колектив:**

**Вступ:** *В. С. Куйбіда.*

**Розділ 1:** *Н. Г. Плахотнюк, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, І. Г. Сурай.*

**Розділ 2:** *В. С. Куйбіда, С. А. Романюк, О. В. Слобожан, О. М. Петроє, В. М. Вакуленко, Т. В. Маматова, О. В. Берданова, С. В. Гераськов, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Колтун, Г. О. Коржов, О. М. Нижник, Т. В. Серьогіна, В. В. Юзефович.*

**Розділ 3:** *В. П. Троцинський, В. А. Гошовська, Н. І. Олійник, Ю. В. Мельник, В. А. Скуратівський, М. В. Кравченко, П. К. Ситник, Е. М. Лібанова, В. В. Карлова, Т. О. Лукіна, Н. П. Ярош, В. М. Купрійчук, В. О. Омельчук, О. Д. Фірсова, О. М. Соколова, Р. П. Марчук, Л. І. Даниленко, Ю. Г. Кальниш, Л. А. Пашко, Л. С. Григорович, М. М. Газізов, Р. Р. Марутян, А. В. Дацюк, О. І. Пошедін, В. Ф. Смолянук.*

**Розділ 4:** *В. С. Куйбіда, І. О. Дегтярєва, С. О. Телешун, С. К. Хаджираєва, В. В. Карлова, М. О. Кушнір, О. Г. Пухкал, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник, Г. І. Репп.*

**Редакційна колегія:**

*В. С. Куйбіда*, д. держ. упр., проф. (голова); *М. М. Білинська*, д. держ. упр., проф.; *О. М. Петроє*, д. держ. упр., доц.; *І. О. Дегтярєва*, д. держ. упр., доц.; *С. А. Романюк*, д. е. н., доц.

**Рецензенти:**

*В. Д. Бакуменко*, доктор наук з державного управління, професор, почесний доктор Національної академії державного управління при Президентові України;

*Т. Е. Василевська*, доктор наук з державного управління, професор;

*Р. А. Науменко*, доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник;

*В. Л. Федоренко*, доктор юридичних наук, професор.

**Реклама** системи державного управління та місцевого самоврядуван-  
P45 ня в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наук. доп. / авт. кол. ;  
за заг. ред. В. С. Куйбіди. – Київ : НАДУ, 2018. – 180 с.

ISBN 978-966-619-356-1.

У доповіді здійснено аналіз стану, суперечностей, проблем і викликів, пов'язаних із реформуванням системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні. Запропоновано рекомендації та підходи органам державної влади та органам місцевого самоврядування щодо забезпечення успішного здійснення реформ в Україні.

Наукову доповідь “Реформа державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення” адресовано Главі держави, Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України, іншим органам публічного управління, політичним силам, вітчизняним, зарубіжним та міжнародним організаціям, науковій спільноті та загалом усім заінтересованим у розвитку України як процвітаючої держави.

**УДК 35:005.591.4](477)**

*Наукову доповідь видано за фінансової підтримки Асоціації міст України*

*За повного або часткового відтворення матеріалів  
цієї публікації посилання на видання обов'язкове*

ISBN 978-966-619-356-1

© Національна академія  
державного управління  
при Президентові України, 2018

UDC 35:005.591.4](477)

*Approved for printing by the Decision of Academic Council of the National Academy  
for Public Administration under the President of Ukraine  
(from N 259/5-13 April 25, 2018)*

**Authors' team:**

**Introduction:** *V. S. Kuybida.*

**Chapter 1:** *N. H. Plakhotniuk, S. D. Dubenko, V. I. Melnychenko, I. H. Surai.*

**Chapter 2:** *V. S. Kuybida, S. A. Romaniuk, O. V. Slobozhan, O. M. Petroye, V. M. Vakulenko, T. V. Mamatova, O. V. Berdanova, S. V. Geraskov, N. M. Hrynychuk, Yu. F. Dekhtiarenko, O. S. Ihnatenko, V. S. Koltun, G. O. Korzhov, O. M. Nyzhnyk, T. V. Seriohina, V. V. Yuzefovych.*

**Chapter 3:** *V. P. Troshchynskyi, V. A. Hoshovska, N. I. Oliinyk, Yu. V. Melnyk, V. A. Skurativskyi, M. V. Kravchenko, P. K. Sytnyk, E. M. Libanova, V. V. Karlova, T. O. Lukina, N. P. Yarosh, V. M. Kupriichuk, V. O. Omelchuk, O. D. Firsova, O. M. Sokolova, R. P. Marchuk, L. I. Danylenko, Yu. H. Kal'nysh, L. A. Pashko, L. S. Hryhorovych, M. M. Hazizov, R. R. Marutian, A. V. Datsiuk, O. I. Poshedin, V. F. Smolianiuk.*

**Chapter 4:** *V. S. Kuybida, I. O. Dehtiarova, S. O. Teleshun, S. K. Khadzhyradieva, V. V. Karlova, M. O. Kushnir, O. H. Pukhkal, I. V. Reiterovych, S. V. Sytnyk, H. I. Repp.*

**Editorial board:**

*V. S. Kuybida*, Dr.Sc. (PA), Prof. (head); *M. M. Bilynska*, Dr.Sc. (PA), Prof.; *O. M. Petroye*, Dr.Sc. (PA), Ass. Prof.; *I. O. Dehtiarova*, Dr.Sc. (PA), Ass.Prof.; *S. A. Romaniuk*, Dr.Sc. (Economics), Ass.Prof.

**Reviewers:**

*V. D. Bakumenko*, Dr.Sc. (Public Administration), Professor, Doctor honoris causa of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

*T. E. Vasylevska*, Dr.Sc. (Public Administration), Professor;

*R. A. Naumenko*, Dr.Sc. (Public Administration), senior research worker;

*V. L. Fedorenko*, Dr.Sc. (Law), Professor.

**Reforming** the system of public administration and local self-government in Ukraine: condition, challenges, prospects for implementation : scientific report / authors' team ; under the general editorship of V. S. Kuybida. – Kyiv : NAPA, 2018. – 180 p.

ISBN 978-966-619-356-1.

Condition, problems, contradictions and challenges in the reforming the system of public administration and local self-governance in Ukraine are analyzed in the report. Recommendations and proposals to the state power bodies and local self-government bodies for providing the successful implementation of reforms in Ukraine are presented.

The scientific report “Reforming the system of public administration and local self-government in Ukraine: condition, challenges, prospects for implementation” is addressed to the Head of the State, Cabinet of Ministers of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, other bodies of public administration, political forces, domestic, foreign and international organizations, academic community and all those interested in the development of Ukraine as a prosperous country.

**UDC 35:005.591.4](477)**

*The scientific report is published due to financial support of Association of Cities of Ukraine*

*For full or partial reproduction of the materials in this paper  
the reference to the paper is obligatory*

ISBN 978-966-619-356-1

© National Academy  
for Public Administration  
under the President of Ukraine, 2018

## ЗМІСТ

<b>СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ</b> .....	6
<b>ВСТУП</b> .....	7
<b>Розділ 1. СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ</b> .....	13
1.1. Нормативно-правові передумови й суперечності щодо реформування системи державного управління та місцевого самоврядування .....	13
1.2. Організація перерозподілу функцій органів публічної влади: особливості та виклики .....	22
1.3. Трансформація системи публічної служби .....	35
Висновки до розділу 1.....	47
<b>Розділ 2. КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ І ЗДОБУТКИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b> .....	50
2.1. Проблеми координації та забезпечення стратегічної спроможності органів державної виконавчої влади .....	50
2.2. Суперечності створення базових умов розвитку місцевого самоврядування і підходи до їх розв'язання .....	58
2.3. Розвиток системи надання послуг населенню.....	65
2.4. Суспільна оцінка вітчизняних реформ державного управління та місцевого самоврядування .....	71
Висновки до розділу 2.....	84
<b>Розділ 3. СУПЕРЕЧНОСТІ ТА ВИКЛИКИ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b> .....	87
3.1. Виклики національній безпеці України в умовах реформування системи державного управління та місцевого самоврядування.....	87
3.2. Нова індустріалізація як відповідь на виклики економічного розвитку держави.....	94
3.3. Передумови і напрями модернізації управлінських підходів до розвитку соціогуманітарної сфери .....	104
3.4. Проблеми функціонування і напрями розвитку механізмів представницької та прямої демократії .....	117
Висновки до розділу 3.....	125
<b>Розділ 4. НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ</b> .....	130
4.1. Формування ефективної моделі публічного управління в Україні з урахуванням світового досвіду .....	130
4.2. Оновлення механізмів вироблення та реалізації публічної політики .....	133
4.3. Удосконалення системи визначення професійних кваліфікацій та сертифікації публічних службовців.....	143
4.4. Становлення багаторівневого врядування .....	146
Висновки до розділу 4 .....	156
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	160

## CONTENT

<b>LIST OF ABBREVIATIONS</b> .....	6
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>Chapter 1. CONDITION OF REALIZATION OF REFORMING THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE</b> .....	13
1.1. Normative and legal preconditions and contradictions regarding the reform of system of public administration and local self-government .....	13
1.2. Organization of redistribution of functions of public authorities: features and challenges .....	22
1.3. Transformation of public service system .....	35
Conclusions to chapter 1 .....	47
<b>Chapter 2. KEY PROBLEMS AND ACHIEVEMENTS IN REFORMING THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT</b> .....	50
2.1. Problems of coordination and ensuring of strategic capacities of bodies of state executive power.....	50
2.2. Contradictions in the creation of basic conditions for the development of local self-government and approaches to their soluti .....	58
2.3. Development of the system of providing services to the population .....	65
2.4. Social assessment of domestic reforms of public administration and local self-government .....	71
Conclusions to chapter 2 .....	84
<b>Chapter 3. CONTRADICTIONS AND CHALLENGES OF UKRAINE'S DEVELOPMENT IN THE LIGHT OF REFORMING THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT</b> .....	87
3.1. Challenges to national security of Ukraine in the conditions of reforming the system of public administration and local self-government .....	87
3.2. New industrialization as a response to the challenges of economic development of the state .....	94
3.3. Preconditions and directions of modernization of managerial approaches to the development of the socio-humanitarian sphere .....	104
3.4. Problems of functioning and directions of development of mechanisms of representative and direct democracy .....	117
Conclusions to chapter 3 .....	125
<b>Chapter 4. DIRECTIONS OF FURTHER REFORMING THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE</b> .....	130
4.1. Formating of the effective model of public administration in Ukraine considering the world experience .....	130
4.2. Updating mechanisms for public policy developing and implementing .....	133
4.3. Improving the system of determination of professional qualifications and certification of public servants .....	143
4.4. Becoming of multi-level governance .....	146
Conclusions to chapter 4 .....	156
<b>REFERENCES</b> .....	160

## СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АРК –	Автономна Республіка Крим
АТО –	Антитерористична операція
ВВП –	валовий внутрішній продукт
ВРУ –	Верховна Рада України
ВООЗ –	Всесвітня організація охорони здоров'я
ГТС –	газотранспортна система
ГУДС –	Головне управління державної служби України
ГО –	громадські організації
ДУ –	державне управління
Е-демократія –	електронна демократія
ЄС –	Європейський Союз
ЗВО –	заклад вищої освіти
ІГС –	інститути громадянського суспільства
ІКТ –	інформаційно-комунікаційні технології
КМУ –	Кабінет Міністрів України
КАС –	Кодекс адміністративного судочинства
КСУ –	Конституційний Суд України
МОП –	Міжнародна організація праці
МІП –	Міністерство інформаційної політики України
МС –	міське самоврядування
МДА –	міське державне адміністрування
НАДС –	Національне агентство України з питань державної служби
ОТГ –	об'єднані територіальні громади
ООС –	Операція об'єднаних сил
ОМС –	органи місцевого самоврядування
ОЕСР –	Організація економічного співробітництва та розвитку
ООН –	Організація Об'єднаних Націй
НАТО –	Організація Північноатлантичного договору
ПК –	персональний комп'ютер
СУЯ –	система управління якістю
ФОП –	фізична особа-підприємець
ЦВК –	Центральна виборча комісія
ЦНАП –	центри надання адміністративних послуг
ЦОВВ –	центральні органи виконавчої влади
ЦСР –	Цілі сталого розвитку

## ВСТУП

Останні чотири роки в Україні тривають фундаментальні за масштабом та змістом реформи практично в усіх сферах суспільного життя. Вони відбуваються у надзвичайно складних умовах, спричинених не лише об'єктивними обставинами сучасного глобалізаційного процесу, а й боротьбою проти агресії з боку Російської Федерації, втратою частини економічного потенціалу внаслідок анексії Криму, окупації окремих районів Донбасу, загальним зниженням темпів економічного розвитку, бідністю населення, міграційними процесами тощо. Особливість нинішнього історичного періоду полягає в тому, що всі ці, по суті, випробувальні для українського суспільства виклики потрібно долати одночасно.

Головним стримувальним фактором політичного та соціально-економічного розвитку держави, підвищення її світової конкурентоспроможності є недостатній державно-управлінський потенціал, що часто проявляється в нездатності органів публічного управління виробляти політику, яка була б адекватною існуючій ситуації. При цьому слід враховувати, що Україна займає унікальне геополітичне положення на Євразійському континенті і об'єктивно перебуває під впливом потужних сучасних глобалізаційних процесів, що висуває нагальну потребу в посиленні її геополітичної суб'єктності.

Тому серед найважливіших завдань, що можуть забезпечити синергію трансформаційних перетворень у державі, є здійснення ефективної реформи системи державного управління та місцевого самоврядування, яка охоплює низку галузевих реформ. Ці реформи покликані слугувати інструментом управлінського забезпечення реалізації економічної, соціальної, політичної та духовно-культурної модернізації України, досягнення належного рівня її національної безпеки, прискорення євроінтеграційного процесу, розкриття інтелектуально-творчого потенціалу української нації, створення умов для економічного розвитку на інноваційних засадах і, зрештою, утвердження європейських стандартів життя.

Сила держави великою мірою визначається її спроможністю створювати і підтримувати умови для економічного розвитку, зокрема такі як макроекономічна стабільність, прозорість правил і процедур ведення бізнесу, наявність ефективного механізму розв'язання проблем, що виникають у взаємовідносинах між різними економічними суб'єктами, справедливий (конкурентний) доступ до різноманітних ресурсів. Крім того, надзвичайно важливими є й умови, що характеризують якість взаємовідносин держави і територіальних громад, розвиток місцевого самоврядування. Глибинний зміст має одночасне реформування цих двох складових системи публічного управління (державної і самоврядної) як єдиної системи.

Неформальні правила та зв'язки, які притаманні громадам, призводять до створення для місцевих економічних суб'єктів неконкурентних умов перерозподілу на свою користь місцевих ресурсів і доходів. Консервування тривалий час таких умов стає вигідним місцевій еліті, стимулює корупцію, перешкоджає появі нових інвестицій, спричиняє зростання вартості трансакцій на місцевому ринку, загалом негативно впливає на її економічний та соціальний розвиток. Тому необхідні формування конкурентного середовища, запровадження загальних для суспільства стандартів, що базуються на принципах субсидіарності, ефективності, справедливості, прозорості та ін. З огляду на це слід розмежовувати згідно із цими принципами та існуючими завданнями щодо розвитку повноваження, відповідальність та автономію у певних сферах, забезпечити комплементарність у системі публічного управління. У цьому напрямі і має відбуватися реформування місцевого самоврядування та державного управління.

Зрештою, висока інституціональна спроможність держави даватиме змогу мінімізувати корупцію на всіх рівнях урядування, запроваджувати однакові для всіх громад стандарти і норми, що є обов'язковими для виконання, ефективно використовувати наявні потенціали. Це є основою формування довіри людей до влади та підвищення їх добробуту. Інституціональна ж слабкість влади дає змогу місцевим елітам “сильних” громад отримувати ренту від близькості до місцевої влади, а також вимагати її від держави, підживлюючи корупцію, спотворюючи ринкове середовище, поглиблюючи нерівність у розподілі ресурсів і доходів уже на національному рівні. Зруйнувати такі взаємовідносини не кожна держава здатна самотійно. Ось чому в подібних обставинах інституціонально слабка держава звертається до більш сильних держав чи міжнародних інституцій за допомогою в розв'язанні власних проблем (екзогенне втручання). У свою чергу, і громади з низьким потенціалом розвитку, особливо подрібнені, втрачають можливість взагалі інформувати про свої проблеми “слабку” державу і опиняються на периферії розвитку.

Саме такі міркування зумовили основоположні засади наукової доповіді “Реформа державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення”.

**Мета дослідження** – оцінити перші результати реформування системи державного управління та місцевого самоврядування в контексті існуючих зовнішніх і внутрішніх викликів розвитку України та розробити концептуальні й практичні пропозиції суб'єктам публічного управління, включаючи інститути громадянського суспільства, щодо її подальшого ефективного здійснення.

Структура наукової доповіді в цілому відображає напрями розгортання процесу реформування державного управління та місцевого самоврядування в Україні.

Так, центральними для першого розділу “**Стан реалізації реформи системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні**” є положення про те, що ця реформа обумовлена нормативно-правовим регулюванням відповідних суспільних відносин та пов'язана з ним. Нормативно-правову основу вказаної реформи становлять Конституція та закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України (КМУ), а також урядові стратегії і концепції. Один із ключових документів – Стратегія сталого розвитку “Україна–2020”, схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, яка безпосередньо спрямована на зміни в публічному управлінні та проголошує здійснення таких реформ і програм, як децентралізація та реформа державного управління, реформа державної служби й оптимізація системи державних органів, конституційна реформа, оновлення влади та антикорупційна реформа, програма електронного урядування. Інші із 62 визначених цією Стратегією реформ і програм також тією чи іншою мірою стосуються змін у системі державного управління та місцевого самоврядування.

Наголошено на тому, що передумовою і правовою рамкою реформування є конституційні положення, в яких закріплено статус, принципи організації та функціонування органів публічної влади. Водночас практика упровадження конституційних положень у процесах реформування державного управління та місцевого самоврядування дала змогу встановити певні невідповідності між ними та законодавчим і підзаконним регулюванням. Це стосується перетворень у секторі безпеки, дотримання принципів формування самоврядних інституцій, визначення територіальної основи місцевого самоврядування та ін.

Виявлені розбіжності між положеннями Конституції та законів України потребують як уточнення окремих положень Основного Закону, передусім щодо організації



публічного управління на місцевому рівні, так і приведення у відповідність із конституційними нормами актів законодавства України. Натомість удосконалення та модернізацію системи органів, а також їх функцій (завдяки процесам децентралізації та деконцентрації) можливо здійснювати і на законодавчому та підзаконному рівнях правового регулювання.

У розділі здійснюється порівняльний аналіз змін у функціях органів державної влади та органів місцевого самоврядування, досліджується етапність цих змін, що створило умови для подальших функціональних перетворень у системі публічного управління. Зокрема, вживані в 2017–2018 рр. заходи в частині зміни функцій спрямовані на виокремлення в діяльності центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) функцій з формування державної політики та ухвалення нормативно-правових актів, позбавлення КМУ та міністерств невластивих їм функцій, передусім щодо управління об'єктами державної власності, передачу функцій (децентралізацію) від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Ці процеси зумовлюють зміни в організаційній структурі органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Відповідно у КМУ, його Секретаріаті та міністерствах утворено директорати та розпочалися процедури заміщення посад у них. Розмежуванню політичних та адміністративних функцій сприяє запровадження посад державних секретарів.

Окрема увага в розділі приділена аналізу стану реформування державної служби, новий етап якої почався із прийняттям 10 грудня 2015 р. оновленої редакції Закону України “Про державну службу”. Досвід його застосування свідчить про те, що він дав змогу розв’язати частину суперечностей, але наразі актуалізувалися нові суперечності і пов’язані з ними завдання, зокрема щодо ефективності управління державною службою, забезпечення проведення конкурсів (передусім щодо заміщення посад категорії “А”), упровадження деполітизації та стандартів управлінської діяльності. Актуальним є прийняття нової редакції Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”.

У цілому реформа публічної служби має бути взаємоузгоджена з іншими елементами реформи державного управління та місцевого самоврядування.

У другому розділі **“Ключові проблеми та здобутки реформування державного управління та місцевого самоврядування”** основна увага зосереджується на кількох завданнях, які пов’язані зі здійсненням реформ. Насамперед ідеться про вирішення стрижневої проблеми публічного управління – створення ефективної системи координації діяльності державних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування зі здійснення державної політики та політики місцевого і регіонального розвитку. Вирішення цієї проблеми є одним із важливих завдань Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки.

У зв’язку з цим зазначається, що абсолютного розмежування повноважень і завдань між різними ЦОВВ, органами місцевого самоврядування здійснити практично неможливо: певне їх взаємне “накладання” існуватиме завжди. Проте подібне “накладання” повноважень доцільно і потрібно враховувати з метою оптимізації ресурсів, що виділяються на реалізацію завдань та персоналізації відповідальності за кінцевий результат.

Не менш важливою є проблема підвищення стратегічної спроможності КМУ, яка не повинна зводитися виключно до передачі окремих урядових повноважень іншим ЦОВВ. У розділі узагальнюється досвід органів державної влади розвинених держав, які підвищують власну стратегічну динамічність, що включає стратегічну чутливість, рухливість державних ресурсів, а також спроможність інтегрованої та узгодженої діяльності центральних органів. Акцентується увага на такому нагальному питанні, як створення ефективної системи стратегічного планування в державі, яка на цей час

практично відсутня. Центральні органи виконавчої влади розробляють різноманітні стратегічні документи, які схвалюються урядом без детального узгодження цілей, ресурсів, організації їх реалізації на різних територіальних рівнях.

У розділі також узагальнюються основні виклики, пов'язані з реформуванням місцевого самоврядування, головною метою якого є створення базових умов розвитку. Проаналізовано основні результати цієї наймасштабнішої реформи, які позитивно сприйняті і головне – підтримані населенням територіальних громад. На основі проведених досліджень робиться висновок, що важливим у процесі реформування є усвідомлення того, якою мірою і з якою швидкістю мають здійснюватися трансформації у вимірах децентралізації – адміністративному, економічному, політичному та фіскальному (бюджетному), якою має бути їх комбінація, наскільки доцільним є одночасне проведення реформ у цих вимірах. Ключовим принципом реформаторських зусиль повинен залишатися принцип комплементарності, адже реалізація будь-якої найдосконалішої стратегії, якщо вона не буде спиратися на відповідні інститути та підготовлені кадри, приречена на невдачу.

Фактично зусилля з реформування державного управління і місцевого самоврядування спрямовані на надання якісних публічних послуг як населенню, так і бізнесу та різноманітним неурядовим організаціям. У розділі також аналізуються результати досліджень характеру впливу реформування на надання цих послуг, заходи, вжиті центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування зі створення по всій країні розгалуженої мережі центрів надання адміністративних послуг, розглядаються напрями вдосконалення контролю за якістю послуг, що надаються споживачам.

Здійснення реформ у сфері державного управління та місцевого самоврядування є складовою більш масштабного процесу модернізації всієї моделі суспільних відносин. Ефективне впровадження нового зразка управління неможливе без налагодження постійного зв'язку між державою та громадянським суспільством. Вивчення громадської думки щодо процесу та результатів проведення реформ у сфері державного управління надає в розпорядження як головних агентів змін, так і громадськості надзвичайно цінну інформацію. Аналіз останніх соціологічних та експертних опитувань, здійснений у розділі, відображає сукупність оцінок, установок, суджень та настроїв у суспільстві, дає змогу ідентифікувати проблемні аспекти, прорахунки та успіхи, якими супроводжуються заходи щодо впровадження нових інститутів, механізмів і моделей урядування.

Результати моніторингів громадської думки показали, що переважна більшість українців не вірить в успішність реформ; значна їх частка досить чітко та однозначно ідентифікує бюрократію та олігархію як ключові соціальні перешкоди на шляху модернізації суспільства; найбільш позитивно населення оцінює зусилля влади із реформування трьох сфер: системи національної безпеки та оборони, правоохоронної системи та реформ, зорієнтованих на децентралізацію. В цілому органам державної влади в Україні катастрофічно бракує підтримки й лояльності з боку громадян, що негативно позначається і на процесі та результатах впровадження управлінських реформ.

Предметом третього розділу **“Суперечності та виклики розвитку України в контексті реформування системи державного управління і місцевого самоврядування”** є аналіз ситуації у сфері безпеки та сферах економічного, соціогуманітарного і політичного розвитку України.

У розділі розглянуті насамперед виклики національній безпеці, ідентифіковані загрози, які створюються в рамках гібридної війни РФ проти України, що ведеться в політичній, економічній, воєнній, інформаційній сферах. Акцентовано увагу на гума-

нітарній безпеці. З огляду на це важливою проблемою визначено забезпечення реінтеграції населення окупованих територій та прилеглих до них районів України за рахунок насамперед нової інформаційної діяльності.

Актуальним для українського сьогодення на рівні окремої територіальної громади стає пошук оптимальної моделі взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації політики національної безпеки із максимальною ефективністю механізмів та інструментів її реалізації на рівні конкретного регіону та території.

У розділі висвітлено виклики економічного розвитку України в умовах реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, аналіз яких засвідчив необхідність системних змін у всіх галузях і сферах господарської діяльності, зокрема для проведення нової індустріалізації. Нова індустріалізація, яка базується на передових технологічних укладах, розглядається як найбільш актуальний тренд сучасного етапу світового економічного розвитку. Виділяються, аналізуються та пропонуються заходи щодо нейтралізації ризиків неоіндустріалізації, зумовлених непередбачуваністю багатьох учасників до її повноцінного проведення, розбалансуванням техніко-економічної, соціально-інституціональної, інфраструктурної та інших сфер.

Головною метою економічної політики реалізації нової індустріалізації має стати відновлення ролі і місця промисловості в економіці України як базової компоненти, на основі V–VI технологічних укладів. Актуалізується й питання формування та реалізації регіональної промислової політики, орієнтованої на неоіндустріальну трансформацію в умовах децентралізації і розширення повноважень органів місцевого самоврядування.

Проблеми соціогуманітарної політики розглядаються крізь призму суперечностей та викликів у процесі впровадження реформи. Розкриваються пріоритетні напрями і шляхи модернізації управлінських підходів до розвитку соціогуманітарної сфери, серед яких: модернізація політики доходів населення; запровадження нових управлінських інструментів держави у сфері зайнятості та на ринку праці, державних механізмів щодо зменшення масштабів і негативних наслідків для вітчизняного ринку праці трудової міграції; соціальна політика у відповідь на виклики демографічної ситуації в державі; модернізація управлінських інструментів держави у сфері охорони здоров'я; кадрове забезпечення; вдосконалення з урахуванням сучасних реалій і викликів міжетнічних відносин шляхом переведення державної етнополітики України на рейки міжетнічної інтеграції.

Проаналізовано особливості функціонування та взаємодії механізмів безпосередньої (прямої) та опосередкованої (представницької) демократії – основних форм вираження народного суверенітету, які передбачають застосування оптимально ефективних процедур прийняття владно-політичних рішень.

Серед перспективних механізмів прямої демократії щодо розвитку в Україні процесу децентралізації й реформи системи державного управління та місцевого самоврядування визначено: всеукраїнський і місцеві референдуми, місцеві ініціативи, електронні петиції, партисипаторні бюджети тощо. Розроблено пропозиції щодо правових та організаційних змін, що сприятимуть розвитку прямої демократії.

У четвертому розділі **“Напрями подальшого реформування системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні”** наголошується на необхідності впровадження європейських стандартів вироблення політики. Для України ці стандарти набувають особливого значення, оскільки саме від якості механізмів вироблення й реалізації політики органами публічного управління залежить задоволення потреб та інтересів різних груп населення, громадських організацій, бізнес-структур, суспільства загалом.

Насамперед доведено необхідність модернізації моделі вітчизняного публічного управління, оскільки існуюча не відповідає сучасним викликам і тенденціям суспільного розвитку. З цією метою проаналізовано апробовані у світі моделі, у результаті чого з'ясовано, що у вітчизняній практиці використовуються їх окремі елементи. Це дало підстави запропонувати узгоджене поєднання елементів моделей: належного врядування, нового публічного менеджменту, багаторівневого врядування, мережевої та ін. У будь-якому разі необхідною є участь суспільства та його організацій у процесах вироблення й реалізації публічно-управлінських рішень.

На сьогодні в Україні основними формами такої участі є обговорення політико-управлінських рішень, моніторинг політики, громадський контроль, діяльність консультативно-дорадчих органів тощо. Проте їх застосування є не досить ефективним і потребує суттєвого вдосконалення. У цьому контексті насамперед слід звернути увагу на інтереси різних суспільних груп та механізм їх узгодження, прозорість та підзвітність органів влади перед громадянами, публічну участь у бюджетних процесах тощо.

Ураховуючи складність указаних процесів, ключовим є кадрове забезпечення публічного управління та його реформування. Серед низки питань кадрового забезпечення актуальним є визначення професійних кваліфікацій та сертифікації публічних службовців. Наразі методики, за якими здійснюється відбір персоналу на службу, є інституційно нерозвиненими, недосконалими. З урахуванням цього необхідною є легітимізація національної системи кваліфікацій, що передбачає як ухвалення низки нормативно-правових документів, так і створення уповноважених організацій з оцінювання та визнання/підтвердження кваліфікацій, їх організаційне та науково-методичне забезпечення.

Нарешті, обґрунтовано практичну цінність і напрями формування в Україні багаторівневого врядування. Відповідна модель сьогодні застосовується в багатьох державах світу, а в ЄС стала рамковою для всіх видів політик. Запровадження елементів цієї моделі в нашій державі передбачено Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. З урахуванням зарубіжного досвіду доведено необхідність формалізації відповідних принципів у базових документах про політику розвитку територій, створення спеціальних структур-координаторів багаторівневих дій, належного ресурсного забезпечення цього процесу.

У розділі наводяться приклади інструментів багаторівневого врядування, які вже застосовуються в Україні, однак на основі відповідного аналізу робиться висновок, що вони ще не набули достатнього поширення. Зазначене актуалізує необхідність сприяння розвитку багаторівневого індивідуального та інституційного лідерства.

З огляду на викладене пріоритетними напрямками розвитку публічного управління в Україні на сучасному етапі повинні стати впровадження технологій електронного врядування та поглиблення публічно-приватного партнерства як рівноправної і взаємовигідної співпраці між державою, територіальними громадами (в особі органів публічної влади) та приватними структурами в межах реалізації проектів, спрямованих на вирішення важливих суспільних проблем.

Обґрунтованість висновків та пропозицій, наведених у доповіді, забезпечено використанням практичних даних, новітніх наукових розробок, даних соціологічних та експертних опитувань, цілого комплексу методів досліджень.

Наукову доповідь “Реформа державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення” адресовано Главі держави, Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України, іншим органам публічного управління, політичним силам, вітчизняним, зарубіжним та міжнародним організаціям, науковій спільноті та загалом усім заінтересованим у розбудові України як процвітаючої держави.

## Розділ 1

# СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

### 1.1. Нормативно-правові передумови й суперечності щодо реформування системи державного управління та місцевого самоврядування

Започатковані в Україні реформи системи державного управління та місцевого самоврядування базуються на великій кількості нормативно-правових актів. За період з початку 2014 р. до лютого 2017 р. прийнято 10 указів Президента України, якими схвалено 6 стратегій та 4 концепції, що безпосередньо стосуються або зачіпають питання реформування державного управління та місцевого самоврядування. Предметами їх регулювання є сектор безпеки та оборони, реформування системи управління державою в умовах надзвичайного стану і особливий період, забезпечення контррозвідувального режиму, кібербезпеки України, гарантування прав і свобод людини та громадянина і т.ін.

У Стратегії сталого розвитку “Україна–2020”, схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, безпосередньо спрямованими на зміни в системі державного управління та місцевого самоврядування є такі реформи і програми, як децентралізація та реформа державного управління, реформа державної служби та оптимізація системи державних органів, конституційна реформа, оновлення влади та антикорупційна реформа, програма електронного урядування. Інші із 62 визначених реформ і програм також різною мірою стосуються змін у цій системі.

За цей самий період Кабінетом Міністрів України схвалено 90 стратегій. Безпосередньо змін у системі державного управління та місцевого самоврядування стосуються документи щодо:

- реформування системи державного нагляду (контролю);
- розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України;
- реформування системи управління державними фінансами;
- реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій;
- розвитку Державної прикордонної служби України;
- оптимізації системи центральних органів виконавчої влади;
- реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;
- розвитку електронного урядування в Україні;
- реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- розвитку системи електронних послуг в Україні;
- реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади та ін.

Загалом нормативно-правові передумови будь-якого реформування слід розглядати як сукупність актів законодавства, зміст і практика застосування яких дасть змогу уповноваженим суб'єктам здійснювати системні перетворення в окремих сферах і галузях життєдіяльності суспільства. У правовій державі організація та реформування системи державного управління і місцевого самоврядування внаслідок її суспільного покликання потребує належного правового оформлення.

Водночас реформування ніколи не може означати радикальної заміни однієї системи законодавства іншою, воно завжди являє собою оновлення лише відносно невеликої частини цієї системи. Оскільки сама система законодавства є винятково складним

явищем, її структура включає не тільки динамічні, а й більш стабільні, важче змінювані форми правового регулювання, то зміна змісту правового регулювання будь-яких суспільних відносин помітно обмежується змістом правоположень, стабілізуючих національну систему законодавства.

З огляду на динамічні суспільні трансформації необхідною і надзвичайно суттєвою складовою реформування є коригування чинного законодавства з метою зміни матеріальної і процесуальної сторони організації та діяльності суб'єктів державного управління та місцевого самоврядування. У цьому контексті реформа має ґрунтуватися на адекватній оцінці стану наявних правових механізмів та суспільних уявленнях про необхідність, напрями, зміст і форму їх удосконалення.

Ключова роль у здійсненні реформування державного управління та місцевого самоврядування належить конституційним передумовам, які визначають основу та межі пропонованих змін законодавства. Слід наголосити, що вихід законодавця або іншого суб'єкта правотворчості в процесі реформування системи державного управління та місцевого самоврядування за конституційно визначені межі матиме наслідком не тільки можливе наступне визнання здійснених заходів неконституційними, а навіть і дискредитацію реформ у суспільній свідомості.

На реформування системи державного управління та місцевого самоврядування помітно впливають конституційні положення, які визначають організацію системи органів виконавчої влади (розд. VI) та органів місцевого самоврядування (розд. XI), вплив на організацію та функціонування публічної адміністрації парламенту (розд. IV), глави держави (розд. V), судів (розд. VIII і XII). Серед конституційних норм-принципів організації системи державного управління та місцевого самоврядування насамперед слід виділити такі:

–права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а держава відповідає перед людиною за свою діяльність (частина друга статті 3);

–органи державної влади та органи місцевого самоврядування опосередковано здійснюють владу, яка належить народу України (частина друга статті 5);

–державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6);

–місцеве самоврядування в Україні визнається та гарантується (стаття 7);

–органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України (частина друга статті 19);

–вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (стаття 71);

–зміна конституційних положень можлива винятково в установленому в самій Конституції України порядку (статті 154–159).

Відповідно, конституційні положення слугують своєрідною рамкою для здійснення реформ. Відомою в Україні є конституційна реформа в частині децентралізації влади, яка започаткована в 2015 р. і досі не реалізована. Вплив цієї реформи на систему публічної адміністрації величезний, адже він полягатиме в:

–інституціональній зміні органів державного управління завдяки запровадженню посад префектів та тимчасових державних уповноважених;

–інституціональній зміні системи місцевого самоврядування через інституціоналізацію виконавчих комітетів обласних та районних рад;

– територіальній зміні організації державного управління та місцевого самоврядування, зважаючи на новий адміністративно-територіальний устрій України;  
– започаткуванні перерозподілу функцій між місцевими органами влади та зміні взаємовідносин між ними.

Таким чином, усі реформи мають забезпечувати вказані положення, інакше матимемо порушення норм Конституції України. Наприклад, у квітні 2018 р. Конституційний Суд України (далі – КСУ) визнав Закон України (далі – ЗУ) “Про всеукраїнський референдум” неконституційним<sup>1</sup>. Хоча Закон прийнятий у 2012 р., таке рішення ухвалене тільки в 2018 р., адже в Україні немає часових обмежень для конституційних подань щодо конституційності правових положень. Це може стосуватися й інших законів, адже очікуваним є зростання самостійності Конституційного Суду України внаслідок набуття чинності з 30 вересня 2016 р. низки змін щодо його функціонування. Відтепер суддю КСУ “не може бути притягнуто до відповідальності за голосування у зв’язку з ухваленням Судом рішень та надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку” (частина четверта статті 149). З огляду на попередню досить суперечливу практику припинення повноважень окремих суддів КСУ суб’єктом призначення, важливим елементом зміцнення незалежності суддів є також положення: “Рішення про звільнення з посади судді КСУ Суд ухвалює щонайменше двома третинами від його конституційного складу” (частина третя статті 149-1)<sup>2</sup>.

Водночас сьогодні в організації державного апарату виявляються і в процесі реформування продовжують утверджуватися явища, які мають зовнішні ознаки неконституційності. Наприклад, маємо невідповідність конституційного положення про здійснення державної влади в Україні “на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову” (частина перша статті 6) унаслідок перебування державно-владних інституцій із виконавчо-розпорядчими функціями поза межами виконавчої влади. Зокрема, така практика була започаткована указами глави держави 2007 р.<sup>3</sup>, продовжена вже за участю законодавця у 2010 р.<sup>4</sup>. У новітніх умовах це стосується Національного антикорупційного бюро України зі статусом “державного правоохоронного органу”<sup>5</sup>.

На сьогодні маємо розширення установчих повноважень Президента України та Верховної Ради України законами України всупереч Конституції України (пункт 31 частини 1 статті 106; частина 2 статті 85). З цього приводу КСУ вже приймалися рішення № 7-рп/2003 від 10 квітня 2003 р., № 9-рп/2004 р. від 07 квітня 2004 р., № 1-рп/2007 від 16 травня 2007 р. Однак у частині другій статті 1 ЗУ “Про Національне антикорупційне бюро України” зазначається, що цей орган утворюється “Президентом України відпо-

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про всеукраїнський референдум” від 26 квіт. 2018 р. № 4-р/2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18>

<sup>2</sup> Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02 черв. 2016 р. // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 51. – Ст. 1799.

<sup>3</sup> Питання Фонду державного майна України : Указ Президента України від 30 січ. 2007 р. № 56/2007 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 7. – Ст. 243; Про внесення змін до Указу Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1573 : Указ Президента України від 28 квіт. 2007 р. № 365/2007 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 32. – Ст. 1282.

<sup>4</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 63.

<sup>5</sup> Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

відно до цього та інших законів України”<sup>6</sup>. Частина перша статті 11 ЗУ “Про Державне бюро розслідувань” встановлює: “Директор Державного бюро розслідувань призначається на посаду Президентом України за поданням Прем’єр-міністра України...”<sup>7</sup>. В останньому випадку спостерігається невідповідність порядку, зазначеному в пункті 9–2 статті 116 Конституції України. Інший приклад – закони України “Про запобігання корупції” (пункти 1, 2 частини четвертої статті 5) та “Про державну службу” (пункти 1, 2 частини другої статті 14) уповноважують парламент та главу держави призначати своїх представників до комісій, на які покладається вирішення кадрових питань за відсутності відповідних конституційних повноважень.

Актуальною є й проблема повноцінного втілення низки конституційних положень щодо організації місцевої влади, у тому числі зберігається недосконалість механізму формування самоврядних інституцій та безпосереднього вирішення територіальними громадами питань місцевого значення. Конституція України встановила право громадян вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування (частина перша статті 38). А у статтях 71 і 141 визначено, що ці вибори мають бути вільними і відбуватися на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Попри постійні зміни законодавства про місцеві вибори послідовно провести ці вимоги не вдалося. На місцевих виборах 2015 р. законодавчо встановлене поєднання голосування за кандидатів із партійних списків у територіальних округах, а визначення результатів за партійними списками<sup>8</sup> перетворило для значної частини громадян право обирати на право “ходити на вибори”. Приміром, на виборах до Лохвицької районної ради Полтавської області із 34 виборчих округів в одному обрано три депутати (№ 7), у п’яти – по два депутати (№ 4, 12, 14, 16, 22), натомість у 15 округах (17,6 тис. виборців із 34,5 тис. у цілому) не обрано жодного депутата. При цьому представлений двома депутатами округ № 16 було утворено із чисельністю виборців у 310 осіб. Представлений одним депутатом округ № 15 нараховує 265 виборців і є найменшим. Натомість найбільші округи – № 9 (2 тис. виборців), № 26 (1908 виборців), № 10 (1790 виборців) – залишилися без представництва взагалі<sup>9</sup>.

Конституційно визначеним, важливим інструментом здійснення місцевого самоврядування є місцевий референдум. В Основному Законі неодноразово (частина перша статті 38, стаття 69, частина перша статті 140, частина перша статті 143) наголошується на праві громадян безпосередньо вирішувати питання місцевого значення. Саме такий підхід закріплено і ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні”, де передбачено проведення імперативних референдумів з усіх питань, віднесених до відання місцевого самоврядування на рівні міст, селищ, сіл та винятково консультативно-дорадчих опитувань у районах та областях. Однак за всю новітню історію вітчизняного місцевого самоврядування внаслідок застарілості та недосконалості законодавчого регулювання порядку проведення місцевих референдумів їх було проведено близько 160: із питань адміністративно-територіального устрою 53 (35,3%); щодо зміни назви насе-

<sup>6</sup> Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

<sup>7</sup> Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листоп. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 6. – Ст. 55.

<sup>8</sup> Про місцеві вибори : Закон України від 14 лип. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 37–38. – Ст. 366.

<sup>9</sup> Центральна виборча комісія. Місцеві вибори 2015 р. Обрані депутатами ради у виборчому окрузі. Полтавська обл., Лохвицька районна рада [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.cvk.gov.ua/wvm2015/pvm056pid102=11189pf7691=11189pt001f01=100rej=0pt00\\_t001f01=100](http://www.cvk.gov.ua/wvm2015/pvm056pid102=11189pf7691=11189pt001f01=100rej=0pt00_t001f01=100)



леного пункту 36 (24%); питання благоустрою – 12 (8%), щодо земельних питань – 11 (7,3%)<sup>10</sup>. Прикінцеві та перехідні положення ЗУ “Про всеукраїнський референдум” від 6 листопада 2012 р. передбачили втрату чинності ЗУ “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” від 3 липня 1991 р. Унаслідок цього правове регулювання порядку проведення місцевих референдумів на сьогодні відсутнє. Цим руйнується вся система самоврядування, оскільки з питань управлінської доцільності на обрані самоврядні інституції може впливати тільки територіальна громада, а імперативним засобом такого впливу (або й паралельного вирішення питань місцевого значення) є винятково місцевий референдум.

Досі не реалізованими залишаються конституційні положення щодо територіальної основи місцевого самоврядування. Попри норму, що виключно законом визначається “територіальний устрій України” (пункт 13 частини першої статті 92), відповідний акт так і не було прийнято. Всупереч положенню частини першої статті 133 КУ: “Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим (далі – АРК), області, райони, міста, райони в містах, селища і села”, на практиці збереглися як адміністративно-територіальні одиниці сільські, селищні та міські ради, залишилося й підпорядкування самоврядних одиниць у межах складних територіальних утворень.

У цьому контексті небезспірною є спроба модернізувати адміністративно-територіальний поділ прийняттям ЗУ “Про добровільне об’єднання територіальних громад”<sup>11</sup>. У тексті Закону було закладено певне протиріччя: попри задекларовану добровільність об’єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст у межах області (частина перша статті 3, пункт 3 частини першої статті 4), передбачалася наявність перспективного плану формування територій громад, який розроблявся Радою міністрів АРК, відповідною обласною державною адміністрацією “згідно з методикою формування спроможних територіальних громад” і мав охоплювати всю територію регіону (частина перша статті 11). Врешті-решт, і методика, і перспективний план затверджувалися КМУ. Тим самим добровільність повинна була мати і певне спрямування, і певні межі. Роль органів виконавчої влади була підсилена внаслідок суттєвих змін частини сьомої та восьмої статті 7 початкової редакції Закону у вересні 2015 р., відповідно до яких місце обласних рад у цьому процесі посіли обласні державні адміністрації<sup>12</sup>.

Добровільність помітно стимулювалася очікуванням фінансових преференцій для новоутворених громад. Частина перша статті 10 у первинній редакції Закону встановлювала: “Держава здійснює фінансову підтримку добровільного об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання об’єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади”<sup>13</sup>. Однак уже в листопаді 2015 р. Законом України зі специфічним предметом регулювання було внесено суттєве уточнення “у разі, якщо її межі повністю відповідають межам, визначеним

<sup>10</sup> Делія Ю. В. Юридична природа місцевих референдумів: поняття, стадії та ознаки / Ю. В. Делія // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 3. – С. 20.

<sup>11</sup> Про добровільне об’єднання територіальних громад : Закон України від 05 лют. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

<sup>12</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 04 верес. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 37–38. – Ст. 371.

<sup>13</sup> Про добровільне об’єднання територіальних громад : Закон України від 05 лют. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

перспективним планом формування територій громад”<sup>14</sup>. Тож стимулювання “добровільності” одержало відповідне спрямування. Оскільки межі перших об’єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), які сформувалися в 2015 р., не узгоджувалися, як правило, із перспективним планом, то в грудні 2015 р. було прийнято Закон України “Про внесення змін до ЗУ “Про добровільне об’єднання територіальних громад” щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб”, пункт 3 Прикінцевих положень якого уповноважував Уряд “визнати спроможними відповідно до цього Закону об’єднані територіальні громади, які 25 жовтня 2015 р. на перших виборах обрали депутатів сільської, селищної, міської ради та сільського, селищного, міського голову”, та внести зміни до затверджених перспективних планів формування територій громад областей, включивши до них ці територіальні громади<sup>15</sup>. Сьогодні констатується суттєве (більше ніж утричі) зростання власних надходжень створених у 2015 р. ОТГ, але основою цього є перерозподіл податку на доходи фізичних осіб, який складає більше половини власних надходжень цих громад<sup>16</sup>.

Ще одна проблема виникла внаслідок вилучення частини дев’ятої статті 7 початкової редакції Закону, яка передбачала, що якщо “до складу об’єднаної територіальної громади передбачається входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району, Верховна Рада АРК, обласна рада звертається з поданням до Верховної Ради України щодо зміни меж відповідних районів у порядку, визначеному законом”. Пункт 4 Порядку призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об’єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів, затвердженого Центральною виборчою комісією України (далі – ЦВК), ставив призначення виборів у залежність від прийняття Верховною Радою України рішень про зміну території районів у тому випадку, якщо ОТГ включала громади кількох районів<sup>17</sup>.

Створення більш життєздатних суб’єктів місцевого самоврядування утім не може закрити таку важливу обставину, як розбіжність локальних інтересів залежно від поселення. Більшу вагу в ОТГ будуть мати більші за чисельністю поселення. Це може призвести до перерозподілу ресурсів від “неперспективних” поселень і провокування конфліктів. Між тим, процес об’єднання громад не відповідає чинній Конституції України, де не передбачено інших громад, крім міста, селища, села чи добровільного об’єднання жителів кількох сіл (частина перша статті 140). Щоправда, КСУ визнав можливим вирішення питань об’єднання та роз’єднання територіальних громад законом, але при цьому він не передбачив можливість створення інших, порівняно із Конституцією, територіальних громад<sup>18</sup>.

<sup>14</sup>Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 04 верес. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 37–38. – Ст. 371.

<sup>15</sup>Про внесення змін до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб : Закон України від 25 груд. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 6. – Ст. 60.

<sup>16</sup>Казюк Я. М. Децентралізація: місцеві бюджети 159 об’єднаних територіальних громад. Перше півріччя 2016 р. : фінанс.-аналіт. матеріали / Я. М. Казюк. – Київ : Кабінет Міністрів України, 2016. – С. 10.

<sup>17</sup>Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об’єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс] : Постанова Центральн. виборч. комісії від 12 лют. 2016 р. № 32. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0032359-16>

<sup>18</sup>Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об’єднання територіальних громад) від 18 черв. 2002 р. № 12-рп/2002 // Вісн. Конституц. Суду України. – 2002. – № 3. – С. 31–34.

Не завжди узгоджені з Основним Законом перетворення в секторі безпеки та оборони. Із прийняттям ЗУ “Про військово-цивільні адміністрації”<sup>19</sup> відбулося (щоправда, з посиланнями на надзвичайні обставини та тимчасовість) порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування, законодавець передбачив фактичну передачу таким адміністраціям усіх повноважень самоврядних інституцій (до встановлення ставок місцевих податків і зборів, прийняття місцевих бюджетів, порядкування комунальним майном включно). При цьому, якщо створення військово-цивільних адміністрацій на рівні населених пунктів обумовлювалося фактичною або й формальною неспроможністю органів самоврядування здійснювати свої повноваження в повному обсязі та відповідно до чинного законодавства, то створення таких адміністрацій на рівні областей і районів фактично передбачало припинення повноважень цілком функціональних органів місцевого самоврядування – рад, що представляють спільні інтереси відповідних територіальних громад.

Слід зазначити, що положення цього Закону є наближеними за змістом у частині підміни самоврядних інституцій тимчасовими державними органами до положень прийнятого у 2015 р. ЗУ “Про правовий режим воєнного стану” з тією різницею, що в цьому Законі йдеться про військові адміністрації<sup>20</sup>. Зауважимо, що попередня редакція Закону від 6 квітня 2000 р. у статті 10 передбачала, що в умовах воєнного стану не можуть бути припинені повноваження органів місцевого самоврядування<sup>21</sup>. Натомість чинний Закон встановлює можливість створення військових адміністрацій областей та районів (що матиме наслідком припинення повноважень відповідних рад) безвідносно збереження органами самоврядування своєї функціональності – “для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадського порядку і безпеки” (частина четверта статті 4). Отже, ЗУ “Про правовий режим надзвичайного стану”, який також регламентує діяльність органів публічної влади у надзвичайних умовах, не передбачає можливості припинення повноважень органів місцевого самоврядування та переобрання їх повноважень тимчасовими державними органами.

Конституційні принципи організації і функціонування державної влади перебувають в основі побудови і здійснення реформи публічної служби. Прийняття в 1993 р. ЗУ “Про державну службу” заклало підвалини в розбудові державної служби як правового інституту і послужило поштовхом для детального всебічного унормування публічно-службових відносин. Логічним продовженням побудови цих відносин стало прийняття в 2001 р. ЗУ “Про службу в органах місцевого самоврядування”.

Відтак відносини між публічними службовцями і органами публічної влади стали регулюватися передусім публічно-правовими актами за відносно обмеженого використання індивідуальної регуляції, що відбувається за допомогою норм приватного права. Основа нової ідеології правового забезпечення реформування публічної служби полягає в тому, що влада повинна функціонувати на принципах служіння суспільству. Отже, якісно нова публічна служба в Україні повинна розвиватися як публічно-правовий інститут. Це має бути головний інститут здійснення влади, щоб влада була раціональною, ефективною, орієнтованою на інтереси й потреби суспільства в цілому, а в ньому – кожної людини.

<sup>19</sup> Про військово-цивільні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 03 лют. 2015 р. із змінами. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/141-19>

<sup>20</sup> Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 28. – Ст. 250.

<sup>21</sup> Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 06 квіт. 2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.

Слід відзначити, що ще в 2005 р. вперше у вітчизняному законодавстві було нормативно закріплене поняття “публічна служба”<sup>22</sup>.

Загалом ці закони зумовили створення низки пов’язаних із ними комплексів документів. Показово, що під час прийняття нової редакції ЗУ “Про державну службу” 2011 р.<sup>23</sup> діяло приблизно 800 підзаконних актів<sup>24</sup>, спрямованих на врегулювання відносин лише у сфері державної служби.

Проте практика засвідчила, що чинне на той час законодавство про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, попри його розгалуженість, не відповідало політичним і соціальним викликам та потребує суттєвих змін. Саме з цією метою було розроблено і в листопаді 2011 р. прийнято нову редакцію ЗУ “Про державну службу”, який через низку причин так і не вступив у дію. Натомість, враховуючи виключну важливість питань регламентації публічної служби для проведення реформ у системі державного управління та місцевого самоврядування, 10 грудня 2015 р. ВРУ прийнято новий ЗУ “Про державну службу”, який вступив у дію з 1 травня 2016 р.

Чинний Закон концептуально будувався на баченні державної служби як важливого чинника реформування системи державного управління і місцевого самоврядування та з урахуванням цілей і завдань, що визначені в таких політичних документах, як Стратегія сталого розвитку “Україна–2020” та “Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року”. Відповідно до цих документів мета реформування державної служби в контексті реформування всієї системи публічної влади полягає в її розбудові як професійного, престижного, політично нейтрального і відповідального інституту. ЗУ “Про державну службу” в редакції 2015 р. значною мірою дає змогу реалізувати цю мету через закріплені в ньому норми щодо: деполітизації та професіоналізації державної служби; визначення сфери дії закону; запровадження конкурсного відбору на всі види посад; упорядкування питання оплати праці та часткового нівелювання суб’єктивної складової в структурі оплати праці; створення ефективної системи управління людськими ресурсами і запровадження програм розвитку персоналу тощо. Значним позитивним моментом є те, що більшість питань, які раніше регулювалися підзаконними нормативно-правовими актами, сьогодні регулюються на законодавчому рівні, що дає можливість говорити про прозорий і відкритий характер публічно-владних відносин.

У розвиток положень чинного Закону прийнято більш ніж 50 підзаконних нормативно-правових актів, більшість яких складають постанови КМУ. Окремі питання врегульовано наказами Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС).

Водночас логічним продовженням реформування має стати прийняття нової редакції ЗУ “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Крім того, майже дворічний досвід реалізації положень ЗУ “Про державну службу” виявив низку проблем у його реалізації, зокрема: в частині процедур конкурсного відбору на посади державної служби; посилення контролю за службовою дисципліною; у питаннях реформування і функціонування Комісії

<sup>22</sup> Кодекс адміністративного судочинства від 06 лип. 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

<sup>23</sup> Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 17 листоп. 2011 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>

<sup>24</sup> Малюга А. В. Досвід і перспективи удосконалення законодавства про державну службу в Україні [Електронний ресурс] / А. В. Малюга. – Режим доступу : <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/12/materialy.pdf>

з питань вищого корпусу державної служби; удосконалення системи оплати праці працівників державних органів тощо.

Необхідно враховувати також і той факт, що зміни в системі публічної служби тісно пов'язані з інституціональними змінами в системі влади на національному, регіональному і місцевому рівнях, євроінтеграційними процесами, орієнтацією на відкритість влади, що передбачає узгодження з іншими реформами і відповідне правове регулювання.

Поки що ефективність нормативних новацій щодо регулювання співпраці з громадськістю органів державного управління є невисокою. За результатами опитування громадської думки, проведеного в лютому 2017 р., сприйняття перебігу реформ в Україні є досить критичним. Менше чверті опитаних схильні визнати реальність щодо перетворень, які виявляються передусім у зміні законодавства: реформи виборчого законодавства (16%), судової (17%), оновлення влади та антикорупційної (21%), управління державною власністю (21%), конституційної (22%), дерегуляції і розвитку підприємництва (24%)<sup>25</sup>. Подібне ставлення можна пояснити тим, що, з одного боку, явними є недосконалість і безсистемність змін законодавства, а з другого – від цих змін помітно дистанціюється широкий загал.

Скоріше декларативною формою співпраці залишається електронна петиція, передбачена змінами до ЗУ “Про звернення громадян”. Необхідну кількість підписів станом на березень 2018 р. збрала лише одна електронна петиція до Кабінету Міністрів України – щодо припинення пропаганди гомосексуалізму та захисту традиційних сімейних цінностей, до парламенту необхідну підтримку одержали усього три – усі з питань законодавчого регулювання відносин у галузі професійно-технічної освіти. Помітно більшу підтримку отримали петиції до глави держави (39 петицій), які переважно стосуються саме компетенцій уряду та інших органів виконавчої влади.

Не краще виглядає співпраця з громадськістю, урегульована постановою КМУ “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 3 листопада 2010 р. № 996. За даними, оприлюдненими на урядовому веб-сайті “Громадянське суспільство і влада”, з моменту набрання чинності зазначеною постановою до початку березня 2018 р. громадське обговорення пройшли 3563 проекти нормативно-правових актів, при цьому в жодному випадку не вносилися нові редакції проектів. Подано всього 1073 пропозиції й 33708 оцінок, тобто одна пропозиція на три проекти, і близько 9 оцінок (як правило емоційних висловлювань) на проект нормативно-правового акта. Загальна ж кількість зареєстрованих на урядовому сайті учасників обговорення становить менше 7 тис. осіб. Ці цифри не дають підстав стверджувати про представництво думки широкої громадськості.

Суттєве оновлення в квітні 2015 р. змісту постанов КМУ “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” та “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” не змогло змінити наявне становище, оскільки стосувалося переважно підвищення статусу та відповідальності громадських рад при органах виконавчої влади<sup>26</sup>.

Активніша участь громадян у формуванні та реалізації державної політики, можлива винятково за впевненості в тому, що їх думку не тільки почують, а й урахують.

<sup>25</sup> Моніторинг сприйняття реформ у суспільстві: підготовлено TNS для Національної ради реформ (лютий 2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/ua/report/all>

<sup>26</sup> Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 р. № 976 і від 03 листопада 2010 р. № 996 : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квіт. 2015 р. // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 35. – Ст. 1036.

Тож потрібно встановити обов'язковість оприлюднення і детальний виклад змісту реагування органів влади на висловлені пропозиції. Порушення процедури видання акта в частині проведення громадського обговорення та оприлюднення його результатів має визначатися як вагома підстава для визнання прийнятого акта нечинним. Крім того, видається необхідним посилення відповідальності посадовців за неналежне опрацювання наданих пропозицій. На жаль, поданий Кабінетом Міністрів України проект відповідного закону (реєстр. № 7453 від 27 грудня 2017 р.), частково компенсуючи ці прогалини, фактично має значно вужчий предмет правового регулювання.

Невідкладним для розвитку співпраці з громадськістю є завдання суттєвої зміни форми правового регулювання цих правовідносин (законом України) та їх змісту (із забезпеченням системності консультацій між громадськістю, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування).

Так, є необхідність зміцнення як правових засад, так і розширення організаційних умов для забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

Негативною є практика, коли уряд проводить кампанію з популяризації власних пропозицій без оприлюднення і попереднього обговорення тексту законопроекту (наприклад реєстр. № 6614 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій”), визначає відповідальні ЦОВВ за підтримку “депутатських” законопроектів (наприклад розпорядження № 296-р від 11 травня 2017 р. про супровід законопроектів “Про місцевий референдум”, “Про гарантії свободи мирних зібрань”, “Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання”).

Таким чином, удосконалення організації та функціонування системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні потребує певного коригування засадничих положень, визначених Конституцією та законами України. Сприятливою обставиною для цього є можливість синхронізації системного оновлення Конституції України, необхідність якого достатньо чітко усвідомлюється за сучасних умов, та вдосконалення поточного законодавства. Виявлені розбіжності між положеннями Конституції та законів України могли б бути врегульовані уточненням окремих положень Конституції в процесі її системного оновлення, так і приведенням у відповідність із конституційними нормами змісту законодавства України. Конституційні зміни потребуватимуть суттєвого оновлення законодавчого регулювання як у частині організації новоутворених інституцій, так і їх діяльності (функцій та відносин). Ідеться не лише про закони, що будуть названі в Основному Законі України (наприклад закон про префектів чи про особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі). Майже всі закони України потребуватимуть перегляду, а більшість із них і внесення змін, зважаючи на те, що вони містять норми про повноваження місцевих органів виконавчої влади.

Крім того, важливою передумовою нормативно-правового забезпечення реформування системи державного управління та місцевого самоврядування має стати вдосконалення суспільного контролю за змістом, засобами та результатами цього реформування. У свою чергу, це потребує не тільки регулювання відповідних відносин підзаконними нормативно-правовими актами, а й суттєвого вдосконалення самого змісту регулювання.

## **1.2. Організація перерозподілу функцій органів публічної влади: особливості та виклики**

Первинними передумовами для діяльності органів публічної влади виступають їх функції, що потім знаходять відображення в конкретних повноваженнях (правах та

обов'язках) цих органів. В Україні серед органів публічної влади практично незмінними є функції у органів законодавчої та судової влади, а також представницькі функції глави держави. Натомість діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування (органів публічного управління) піддається перманентним функціональним змінам. Ці зміни можуть стосуватися як виключно органів державного управління (органів виконавчої влади) через такі форми перерозподілу, як розосередження, зосередження (на одному рівні) чи деконцентрацію (між вищими та нижчими рівнями), так і втілюватися у формі децентралізації. Відповідно, під перерозподілом функцій слід розуміти як їх зосередження та розосередження, так і деконцентрацію та децентралізацію.

Перерозподіл функцій між органами публічного управління не є виключною характерною особливістю України чи країн, що реформуються. Такий процес постійно супроводжує системи виконавчої влади та місцевого самоврядування<sup>27</sup> й обґрунтовується передусім з метою вдосконалення взаємовідносин між публічною адміністрацією та особою, суспільством загалом.

Якщо говорити про перерозподіл функцій у вітчизняній системі виконавчої влади, то вона можлива двома основними шляхами:

1) передачею функцій (від Уряду до центральних та місцевих органів виконавчої влади; від центральних до місцевих органів виконавчої влади; від місцевих органів виконавчої влади регіонального рівня до нижчих рівнів), що є їх деконцентрацією;

2) перерозподілом функцій (між центральними органами виконавчої влади та місцевими органами виконавчої влади одного рівня).

Перерозподіл функцій у формі децентралізації потребує їх передачі від держави до територіальних громад чи органів місцевого самоврядування. За цієї форми, безумовно, слід розуміти, що держава не відмовиться від своїх функцій щодо законотворення, правосуддя, забезпечення безпеки, державної цілісності та оборони, розслідування злочинів та інших функцій, які не можуть бути реалізовані без її ресурсних можливостей.

В основі перерозподілу функцій органів виконавчої влади, а також визначення можливостей передачі їх частини до органів місцевого самоврядування, перебуває функціональне обстеження, яке в Україні, з проголошення його у 1998 р.<sup>28</sup>, відбувалося в кілька етапів.

Перший етап (липень 2005 р. – березень 2010 р.) – функціональне обстеження в системі публічної адміністрації, в межах якого здійснювалося відповідно до указів Президента України “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу” від 05 березня 2004 р. № 278, “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 березня 2005 р., “Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади” від 15 квітня 2005 р. № 658, Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08 червня 2004 р. № 746, Плану заходів щодо виконання у 2005 р. Програми Кабінету Міністрів України “Назустріч людям”, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 травня 2005 р. № 32, та наказу Головного управління державної служби (далі – ГУДС) “Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади” від 29 липня 2005 р. № 189. Незважаючи на те, що більшість із запланованих результатів у частині функціонально-

<sup>27</sup> Функціональне обстеження органів державної влади в умовах реалізації адміністративної реформи / Івано-Франк. центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ, 2012. – 82 с.

<sup>28</sup> Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98/print1509614142221169>

го обстеження так і не була оприлюднена (ідеться про реєстр державних функцій з його постійним оновленням), усе ж НАДС (на той час ГУДС) констатує факт, що за результатами його проведення у 2007 р. сформовано реєстр державних функцій ЦОВВ, який включає близько 9,5 тис. позицій та створює матрицю функцій ЦОВВ<sup>29</sup>.

Крім того, функціональне обстеження сприяло також упровадженню органами публічного управління систем управління якістю (СУЯ) відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2000<sup>30</sup> на основі функціонального та процесного підходів<sup>31</sup> та отримання органами публічної влади відповідних сертифікатів, що з часом, на жаль, було припинено. Можна констатувати, що значною мірою здійснюване в ті роки функціональне обстеження було спрямоване на виокремлення як самосійної функції з надання адміністративних послуг, хоча і при відсутності на той час закону про адміністративні послуги та відсутності і до сьогодні законодавчого акта про адміністративну процедуру.

Другий етап (квітень 2010 р. – грудень 2010 р.), правовою основою для функціонального обстеження під час якого залишалися ті ж самі акти Президента України та Кабінету Міністрів, наказ ГУДС від 30 березня 2010 р. № 84 “Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади”. Формальним результатом як цього періоду, так і обстеження в 2006–2008 рр.<sup>32</sup> (результати так і не були оприлюднені (прим. – *Авт.*)), як свідчить інформаційна довідка НАДС, стали укази Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010, у мотивувальній частині якого, серед іншого, зазначалося, що він прийнятий з метою “усунення дублювання повноважень”, “Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади” від 24 грудня 2010 р. № 1199/2010. Вагомим імпульсом як для цього періоду, так і щодо здійснення функціонального обстеження у цьому напрямі та його завершення були зобов’язання України перед міжнародними організаціями в частині затвердження статусу та нового переліку центральних органів виконавчої влади. У березні 2011 р. вперше здійснюється загальне законодавче регулювання статусу всіх центральних органів виконавчої влади, в якому зберігається підхід до визначення функціонального спрямування та видів ЦОВВ. Крім того, здобутком зазначеного періоду слід вважати розуміння функціонального обстеження як постійно здійснюваного аналізу функцій та запровадження такого внутрішнього документа, як паспорти функцій.

Третій етап (січень 2011 р. – червень 2016 р.) характеризується тим, що протягом цього періоду проведення функціональних обстежень продовжувалося, однак воно не стало підґрунтям створення нової системи ЦОВВ чи перерозподілу функцій між органами виконавчої влади чи передачі їх недержавному сектору. Обстеження здійснювалося відповідно до наказів НАДС у 2012 р. (мета – комплексний аналіз виконуваних

<sup>29</sup> План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування [Електронний ресурс] / [А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка]. – Київ : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2010. – 396 с. – Режим доступу : [http://www.center.gov.ua/attachments/article/81/servisna\\_dergava.pdf](http://www.center.gov.ua/attachments/article/81/servisna_dergava.pdf)

<sup>30</sup> ДСТУ ISO 9001-2001 Державний стандарт України : Системи управління якістю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.zoda.gov.ua/files/WP\\_Article\\_File/original/000011/11933.pdf](http://www.zoda.gov.ua/files/WP_Article_File/original/000011/11933.pdf)

<sup>31</sup> Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) [Електронний ресурс] / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. – 133 с. – Режим доступу : [c.http://77.121.11.9/bitstream/PoltNTU/94/1/...D0..B0.pdf](http://77.121.11.9/bitstream/PoltNTU/94/1/...D0..B0.pdf)

<sup>32</sup> Інформаційна довідка щодо проведених функціональних обстежень центральних органів виконавчої влади у 2006–2012 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [file:///C:/Users/Natali/Downloads/Informaciyna\\_dovidka\\_1.pdf](file:///C:/Users/Natali/Downloads/Informaciyna_dovidka_1.pdf)



функцій, але з акцентом на функції з надання адміністративних послуг та контроль-но-наглядові (інспекційні) з тим, щоб уникнути їх поєднання в діяльності органу влади)<sup>33</sup> та у 2013 р. (мета – передача функцій від територіальних органів ЦОВВ до місцевих державних адміністрацій)<sup>34</sup>. За даними Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу у 2012 р., “на регіональному (місцевому) рівні об’єктами функціонального обстеження стали 24 обласні державні адміністрації, 490 районних державних адміністрацій, АРК, міста Київ та Севастополь. На центральному рівні досліджувалися 16 міністерств, 55 центральних органів виконавчої влади та 5 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом”<sup>35</sup>. Однак прийнята 10 вересня 2014 р. постанова Кабінету Міністрів України<sup>36</sup> фактично відтворила перелік ЦОВВ, визначений в указі 2010 р., хоча до березня 2018 р. і зазнала 29 змін. Періодична передача функцій, що спостерігалася у цей період, стосувалася функцій з надання адміністративних послуг, і обумовлювалася скоріше процесами децентралізації влади (наприклад відповідно до ЗУ “Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань здійснено децентралізацію функцій державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), ніж результатами функціонального обстеження. Зважаючи на відсутність у відкритому доступі результатів аналізу функціонального обстеження за 2012–2013 рр., неможливо його пов’язати і зі змінами щодо контроль-но-наглядових функцій у діяльності ЦОВВ, що відбувалися у 2014–2018 рр., про які йтиметься нижче.

Крім того, протягом першого–третього періодів здійснювалися і предметні функціональні обстеження<sup>37</sup>.

Четвертий етап (2016 р. – по нинішній час), початком якого слід визначити схвалення Стратегії реформування державного управління в червні 2016 р., зумовлений потребою забезпечення вищими та центральними органами державного управління конкурентоспроможності країни. Здійснюваний упродовж 2018 р. функціональний аналіз/функціональне обстеження має набувати таких форм:

1) горизонтальний функціональний аналіз має виявити технічні, нестратегічні повноваження, які необхідно передати від Кабінету Міністрів України міністерствам та іншим державним органам;

2) вертикальне функціональне обстеження у відповідних міністерствах та інших ЦОВВ для забезпечення узгодженості, ефективності та результативності в найбільш важливих сферах державної політики;

3) горизонтальне функціональне обстеження системи ЦОВВ щодо виявлення не-ефективності та неузгодженості на рівні державного управління і сприяння стратегічному об’єднанню напрямів реформи.

<sup>33</sup> Про організацію проведення функціонального обстеження органів державної влади в 2012 р. [Електронний ресурс] : наказ Голов. упр. держ. служби від 27 лип. 2012 р. № 155. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN77185.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN77185.html)

<sup>34</sup> Про організацію проведення функціонального обстеження територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у 2013 році [Електронний ресурс] : наказ Голов. упр. держ. служби України від 12 лип. 2013 р. № 123. – Режим доступу : <http://consultant.parus.ua/?doc=08OML87C03>

<sup>35</sup> Функціональне обстеження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/2036-%...%8F>

<sup>36</sup> Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 верес. 2010 р. № 442. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF/ed20140910>

<sup>37</sup> Інформаційна довідка щодо проведених функціональних обстежень центральних органів виконавчої влади у 2006–2012 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [file:///C:/Users/Natali/Downloads/Informaciyna\\_dovidka\\_1.pdf](file:///C:/Users/Natali/Downloads/Informaciyna_dovidka_1.pdf)

Визначені етапи створили як функціональні, так і організаційні передумови щодо подальшого перерозподілу функцій у системі публічного управління, формальне визначення змісту яких на сьогодні міститься в компетенційних законодавчих актах.

Зокрема, розд. IV ЗУ “Про Кабінет Міністрів України” від 27 лютого 2014 р. визначає його компетенцію за напрямками діяльності. ЗУ “Про центральні органи виконавчої влади” від 17 березня 2011 р. і до сьогодні розмежовує функції ЦОВВ таким чином:

– міністерства реалізують функції щодо формування та реалізації державної політики у визначеній сфері через визначення пріоритетних напрямів її розвитку; забезпечення нормативно-правового регулювання в ній; узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробки пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку внесення їх на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України; інформування та надання роз’яснень щодо здійснення державної політики у цій сфері;

– інші ЦОВВ здійснюють функції щодо реалізації державної політики у визначеній сфері та сприяння її формуванню шляхом внесення пропозицій міністерствам, а саме здійснюють: надання адміністративних послуг; державний нагляд (контроль); управління об’єктами державної власності та узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробку пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подання їх члену Кабінету Міністрів України, який спрямовує та координує діяльність цього центрального органу виконавчої влади. Саме ці функціональні спрямування діяльності інших ЦОВВ зумовили їх назви: державні служби, державні агентства та державні інспекції.

Водночас слід відзначити, що цей Закон виокремив:

а) за критерієм участі у здійсненні державної політики – такі функції, як забезпечення формування державної політики, реалізація державної політики та виконання окремих функцій з реалізації державної політики;

б) за критерієм змістового наповнення – такі як забезпечення формування та реалізація державної політики в одній чи кількох сферах, надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, управління об’єктами державної власності, що належать до сфери управління, здійснення державного нагляду (контролю) або ж контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

ЗУ “Про місцеві державні адміністрації” від 09 квітня 1999 р. питанню діяльності присвячує розд. III, акцентуючи увагу на їх компетенції та повноваженнях. Перелік повноважень закріплює і ЗУ “Про місцеве самоврядування” від 21 травня 1997 р., у тому числі, застосовуючи такі поняття, як власні та делеговані повноваження. Завдання, функції, компетенція і повноваження органів публічної влади закріплені і в багатьох інших законах.

Потреба перерозподілу функцій органів публічного управління, починаючи з 2014 р., визначалася в:

– *Стратегії сталого розвитку “Україна–2020”*<sup>38</sup>, яка серед багатьох інших пріоритетів та реформ у частині реформи державного управління акцентує увагу на структурі державного управління, здатній забезпечувати вироблення і реалізацію цілісної

<sup>38</sup>Про Стратегію сталого розвитку “Україна–2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

державної політики, спрямованої на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики;

– *Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки та Плані заходів*<sup>39</sup> з її реалізації, що виокремлюють як загальну функцію органів виконавчої влади вироблення і реалізацію цілісної державної політики, спрямованої на суспільний сталий розвиток та адекватне реагування на внутрішні й зовнішні виклики. Реалізацію цієї функції має забезпечити новостворена ефективна система державного управління. Крім того, Стратегія щодо функцій як складової реформування міністерств та інших ЦОВВ, визначення потребує усунення дублювання повноважень і функцій, установлення чіткого порядку спрямування та координації діяльності ЦОВВ Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів;

– *Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки*<sup>40</sup>, зокрема за напрямом підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики: стратегічне планування; програмно-цільовий метод; міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація;

– *Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади*<sup>41</sup>, у якій зроблено акцент на функції стратегічного планування та формування державної політики на основі її аналізу, яку мають здійснювати міністерства, а також потребі оптимізації структури й функцій інших (крім міністерств) ЦОВВ. У Концепції наголошується на унеможливленні конфлікту між функціями формування державної політики та окремими функціями з реалізації державної політики; запровадженні повноцінного формування політики на основі її аналізу та здійснення стратегічного планування<sup>42</sup>;

– *Концепції запровадження посад фахівців із питань реформ*<sup>43</sup>, основним завданням яких є підготовка та реалізація ключових національних реформ (визначення проблем, підготовка пропозицій та планів заходів щодо їх розв'язання, підготовка проєктів відповідних актів законодавства, організація та участь у виконанні згаданих планів заходів, оцінювання результатів їх реалізації), а також виконання основних завдань, пов'язаних зі стратегічним плануванням діяльності державного органу, забезпеченням формування та/або реалізації державної політики у відповідних сферах;

– *Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні*<sup>44</sup>, в частині зміни статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів ЦОВВ на відповідній території; забезпечення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування

<sup>39</sup> Деякі питання реформування державного управління України [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9>

<sup>40</sup> Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 лют. 2017 р. № 142-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80/paran6#n6>

<sup>41</sup> Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1013-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>

<sup>42</sup> Там само.

<sup>43</sup> Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 листоп. 2016 р. № 905-р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249552384>

<sup>44</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

базового та регіонального рівня, місцевими державними адміністраціями та територіальними органами ЦОВВ.

Починаючи з 2014 р. щодо перерозподілу функцій в системі публічної влади актуалізується перегляд контрольних та наглядових функцій ЦОВВ, під якими було запропоновано розуміти здійснення перевірки виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовцями, юридичними особами і громадянами встановлених Конституцією України, законами України та іншими нормативно-правовими актами загальнообов'язкових правил і норм поведінки в економіці і суспільному житті, встановлення розбіжностей між нормативним та фактичним станом об'єкта контролю, здійснення заходів, спрямованих на приведення об'єкта контролю в нормативний стан<sup>45</sup>.

Слід відзначити, що у 2010 р. в Плані модернізації державного управління констатується основна проблема функціонування центральних органи виконавчої влади, з якою слід погодитися, – вбудований конфлікт інтересів, який зумовлений необхідністю реалізації в одному органі конфліктних типів функцій (поєднання нормативно-правового регулювання з функціями з надання адміністративних послуг або контрольних-наглядових функцій; з управління державним майном і здійснення контрольних-наглядових заходів)<sup>46</sup>, що призводить до таких наслідків, як:

1) ЦОВВ здійснюють усі управлінські процедури від прийняття норми до здійснення контролю її виконання;

2) відбувається витіснення стратегічних рішень тактико-оперативними діями. Запропонована на той час типологія функцій (формування державної політики, ухвалення нормативно-правових актів, контроль і нагляд у визначеній сфері діяльності, надання державних послуг та управління державним майном) обумовила у 2010–2011 роках критерії визначення видів та систему ЦОВВ, а у 2015 р. визначила основні завдання державних службовців у законодавчому акті про державну службу.

Відповідно, 25 серпня 2014 р. на засіданні Уряду було визначено за необхідність із 1032 контрольних функцій (на 2010 р. таких було 1623 (прим. – Авт.)), що належать різним ЦОВВ, залишити 680, а кількість органів, які здійснюють контрольні функції, скоротити на 51%<sup>47</sup>. Підставами для цього стали потреба у зниженні тиску на бізнес та зменшенні рівня корупції, а кроками щодо впровадження: підготовка цільової моделі системи ЦОВВ; проведення оптимізації ЦОВВ та чисельності їх працівників; скорочення кількості та усунення дублювання функцій; передача частини повноважень на місцевий рівень чи саморегулювним організаціям. Оскільки зміна контрольних-наглядових функцій мала привести до зниження тиску на бізнес та забезпечення ефективності контролю, то зменшення кількості контрольних функцій здійснювалося через ліквідацію ЦОВВ; консолідацію функцій контролюючих ЦОВВ, позбавлення окремих ЦОВВ контрольних функцій, скасування контрольних функцій. Відповідно, протягом 2014–2017 років більшість міністерств позбавлено функції контролю у сфері господарської діяльності, здійснено консолідацію контрольних функцій у діяльності новоутворених ЦОВВ, скасовано частину контрольних функцій щодо здійснення контролю за цінами, пробірного нагляду, контролю у сфері будівництва та топографо-геодезичного контролю, що призвело, у тому числі, до передачі нагляду у сфері житлово-комунального господарства органам місцевого самоврядування.

<sup>45</sup> План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування [Електронний ресурс] / [А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка]. – Київ : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2010. – 396 с. – Режим доступу : [http://www.center.gov.ua/attachments/article/81/servisna\\_dergava.pdf](http://www.center.gov.ua/attachments/article/81/servisna_dergava.pdf)

<sup>46</sup> Там само.

<sup>47</sup> Ми здійснюємо перший етап реформи державних контролюючих органів – Володимир Гройсман [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/247553799>

У 2014 р. багато експертів та профільних галузевих асоціацій висловлювали застереження, що такий підхід щодо зміни контрольно-наглядових функцій потребує серйозного доопрацювання щодо: необхідності дотримання принципу збереження “розумного державного регулювання”, особливо в тих сферах, які становлять серйозну небезпеку для життя громадян; чіткого розуміння, що необхідно виходити не з кількості інспекцій, а з функцій, які потрібні, і для цих функцій має існувати певний орган; зміни якості роботи новоутворених органів, щоб чергова дерегуляційна реформа не мала ознак зміни лише кількості контролюючо-перевіряючих органів; недоцільності скорочення контролюючих органів шляхом укрупнення служб із збереженням тих самих функцій<sup>48</sup>.

При цьому можна також констатувати, що зміни контрольно-наглядових функцій поки що не привели до позитивних змін в економіці України, оскільки відповідно до даних, опублікованих Всесвітнім економічним форумом, Україна за Індексом глобальної конкурентоспроможності (The Global Competitiveness Index), посідала, відповідно, у 2012–2013 рр. – 73 місце із 144 країн, 2013–2014 – 84 із 148, 2014–2015 – 76 із 144, 2015–2016 – 79 із 140, 2016–2017 рр. – 85 із 138<sup>49</sup>. А за інформацією Федерації роботодавців України у 2017 р., Рада бізнес-омбудсмена отримала 1638 скарг на дії контролюючих та правоохоронних органів, що вдвічі більше ніж у 2016 р., серед яких 61% стосується дій фіскальної служби та податкових органів<sup>50</sup>.

Як у 2014 р., так і станом на березень 2018 р., не прийнято законодавчий акт про саморегулівні організації (був включений 20 березня 2018 р. до порядку денного восьмої сесії Верховної Ради України восьмого скликання серед питань, підготовлених до розгляду на пленарних засіданнях (прим. – *Авт.*)), яким має бути делеговано частину державних контрольно-наглядових функцій.

У 2016 р. щодо перерозподілу функцій Уряд акцентує увагу як на власних функціях, так і на функціях ЦОВВ з управління державним майном, під якими розуміється здійснення повноважень власника щодо природних ресурсів, які перебувають у загальнодержавній власності, державного майна, у тому числі переданого державним підприємствам і установам, а також управління акціями відкритих акціонерних товариств, які перебувають у державній власності<sup>51</sup>. Слід відзначити, що політичні функції Уряду полягають у визначенні (формуванні) політики України, разом з такими інституціями держави, як Верховна Рада України та Президент України. Політичні функції Уряду закріплюються насамперед у Програмі його діяльності. Однак більшість функцій, здійснюваних КМУ, у тому числі й управління державним майном, мають державно-управлінський характер і потребують відповідного аналізу щодо доцільності їх деконцентрації.

<sup>48</sup> Берегельський А. Проблеми проведення реформ з оптимізації систем центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] / А. Берегельський. – Режим доступу : [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content &view=article&id=341:opituvannya-kompaniji-gfk-ukraine-3&catid=8&Itemid=350](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=341:opituvannya-kompaniji-gfk-ukraine-3&catid=8&Itemid=350)

<sup>49</sup> Позиція України в рейтингу країн світу за індексом глобальної конкурентоспроможності 2016–2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://edclub.com.ua/analitika/pozyciya-ukrayiny-v-reytingu-krayin-svitu-za-indeksom-globalnoyi-konkurentospromozhnosti-1>

<sup>50</sup> ФРУ пропонує затвердити реєстр контролюючих органів на рівні Закону, що допоможе бізнесу уникати незаконних перевірок [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fru.ua/ua/events/business-events/fru-proponuie-zatverdity-reiestr-kontroliuiuchykh-orhaniv-na-rivni-zakonu-shcho-dopomozhe-biznesu-ynykaty-nezakonnykh-perevirok>

<sup>51</sup> План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування [Електронний ресурс] / [А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка]. – Київ : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2010. – 396 с. – Режим доступу : [http://www.center.gov.ua/attachments/article/81/servisna\\_derjava.pdf](http://www.center.gov.ua/attachments/article/81/servisna_derjava.pdf)

Однак, на думку експертів, КМУ не поспішає позбавитися від права утворення, реорганізації та ліквідації суб'єктів господарювання, призначення на посаду та звільнення з посади їх керівників, прийняття рішень про списання, відчуження або передачу майна, корпоративних прав, затвердження фінансових планів підприємств, погодження оренди державного майна та низки інших<sup>52</sup>. Реальність урядових кроків у напрямі зміни функцій може бути підтверджена як внесенням КМУ в порядку законодавчої ініціативи, так і його активним супроводом у Верховній Раді України проекту ЗУ “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо позбавлення Кабінету Міністрів України невластивих повноважень”. Подібний законопроект має бути розроблений і щодо позбавлення аналогічних функцій ЦОВВ.

Кроки щодо перерозподілу функцій, здійснювані в 2017–2018 рр., спрямовані на виокремлення в діяльності ЦОВВ функцій із формування державної політики та ухвалення нормативно-правових актів. Першими є визначення базових пріоритетів і напрямів розвитку, методів їх досягнення, встановлення строків і очікуваних соціально-економічних результатів у певній сфері економіки і суспільного життя; другими – видання на підставі та на виконання Конституції України та законів України норм і правил, що регулюють відносини у конкретній сфері, поширюються на невизначене коло осіб і є обов'язковими для виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовцями, юридичними особами і громадянами<sup>53</sup>.

Станом на грудень 2017 р. КМУ констатує:

1) можливість існування в міністерствах конфлікту між функціями формування державної політики та окремими функціями з реалізації державної політики, зокрема щодо управління об'єктами державної власності, інспекційно-наглядовою діяльністю та надання адміністративних послуг;

2) відсутність формування політики на основі її аналізу та стратегічне планування, що ускладнює виявлення, прогнозування, запобігання проблемам у відповідних сферах та досягнення встановлених довгострокових цілей, а також стримує значну кількість процесів реформування в державі;

3) відсутність чіткого розподілу повноважень, що призводить до дублювання функцій та відповідно нераціонального використання людських і фінансових ресурсів, а окремі функції, якими обтяжені міністерства, не є доцільними з точки зору розвитку відповідних сфер (галузей) і, є надлишковими<sup>54</sup>.

КМУ, його Секретаріат та міністерства як інституції здійснення функції формування державної політики, зважаючи на урядове рішення<sup>55</sup>, у 2017 р. змінюють свою організаційну структуру (утворюють директорати) та розпочинають процедури замі-

<sup>52</sup> Чому і як треба реформувати Кабмін, і що заважає це робити? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://dt.ua/internal/chomu-i-yak-treba-reformuvati-kabmin-i-scho-zavazhaye-ce-robiti-268125\\_.html](https://dt.ua/internal/chomu-i-yak-treba-reformuvati-kabmin-i-scho-zavazhaye-ce-robiti-268125_.html)

<sup>53</sup> План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування [Електронний ресурс] / [А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка]. – Київ : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2010. – 396 с. – Режим доступу : [http://www.center.gov.ua/attachments/article/81/servisna\\_dergava.pdf](http://www.center.gov.ua/attachments/article/81/servisna_dergava.pdf)

<sup>54</sup> Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1013-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>

<sup>55</sup> Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 серп. 2017 р. № 644. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/644-2017-%D0%BF>

щення посад у них. Слід також відзначити, що частково цю функцію покладають і на НАДС та Державне агентство з питань електронного урядування України, в яких утворюються генеральні департаменти.

Директорати міністерств, згідно з положеннями про них, утворені для виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням формування державної політики в одній або кількох сферах компетенції міністерства, серед яких:

1) забезпечення формування державної політики на основі постійного аналізу стану справ у сфері його компетенції, вироблення альтернативних варіантів розв'язання існуючих проблем;

2) здійснення моніторингу та оцінювання результатів реалізації державної політики, розроблення пропозицій щодо її продовження або коригування;

3) забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері його компетенції<sup>56</sup>.

У свою чергу, директорати Секретаріату КМУ здійснюють завдання з координації роботи із стратегічного планування, організації підготовки пропозицій Прем'єр-міністрові України щодо пріоритетів державної політики, проектів планів пріоритетних дій Уряду та координації їх подальшої реалізації, аналізу повноважень і функцій органів виконавчої влади, оцінки ефективності їх діяльності та інших – у частині експертно-аналітичного та іншого забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України<sup>57</sup>.

Акцентуванню в міністерствах на функціях вироблення державної політики сприяє і розмежування в них посад щодо виконання політичних та адміністративних функцій, з метою чого запроваджено посади державних секретарів<sup>58-59</sup>. Зауважимо, що в Україні вже вводили посади державних секретарів як керівників апаратів<sup>60</sup>. У 2016 р. знову повернулися до назви посади “державний секретар” міністерства, а в Законі України “Про центральні органи виконавчої влади”<sup>61</sup> слова “заступник міністра – керівник апарату” замінено словами “державний секретар міністерства”.

Подальша реалізація ідеї перерозподілу функцій міністерств спрямована на: позбавлення їх функцій із надання адміністративних послуг, інспекційно-наглядових функцій та функцій з управління об'єктами державної власності (за винятком управління об'єктами державної власності, діяльність яких спрямована на забезпечення господарського обслуговування міністерств, а також управління об'єктами державної власності, які використовуються для розміщення закордонних дипломатичних установ України); їх зосередження на стратегічному плануванні, забезпеченні формування державної політики, здійсненні моніторингу (контролю) та оцінювання результатів її ре-

<sup>56</sup> Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 серп. 2017 р. № 644. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/644-2017-%D0%BF>

<sup>57</sup> Там само.

<sup>58</sup> Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 10 груд. 2015 р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

<sup>59</sup> Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. та затвердження плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>

<sup>60</sup> Коліушко І. Державні секретарі міністерств: старт нової управлінської реформи [Електронний ресурс] / Ігор Коліушко, Вікторія Дерезь. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/internal/derzhavni-sekretari-ministerstv-start-novoyi-upravlinskoyi-reformi-.html>

<sup>61</sup> Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України від 17 берез. 2011 р. із наст. змінами. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/print1478020568592555>

лізації; можливість залишення у міністерствах функції з реалізації державної політики у виключних випадках, якщо їх обсяг і зміст не обумовлює доцільність утворення нового центрального органу виконавчої влади або ж передачі їх іншим суб'єктам, зокрема місцевим органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування, в рамках децентралізації окремих повноважень<sup>62</sup>.

За всієї привабливості такого підходу виникає кілька застережень:

1) чи не переберуть на себе міністерства функції, що традиційно виконувались Секретаріатом КМУ. Якщо КМУ виконував їх зважаючи на граничну чисельність трохи більше 1 тис. державних службовців, то до 2020 р. кількість фахівців у міністерствах з питань реформ має досягнути 5500;

2) втрата міністерствами класичних функцій державного управління (функцій реалізації державної політики) потребуватиме вирішення питання чергового перерозподілу функцій, а отже, чергової реорганізації ЦОВВ та вивільнення державних службовців (а зважаючи на триваючі і донині реорганізації ЦОВВ, це стане ще одним “організаційним стресом” як для держави, так і для суспільства);

3) важко уявити такі кардинальні зміни, для прикладу, в Міністерстві юстиції України, Міністерстві фінансів України чи Міністерстві закордонних справ України, зважаючи на виконувані ними на сьогодні функції.

Відповідно, така кардинальна зміна функцій міністерств, або ж перехід до цільової моделі міністерств, потребує виваженого підходу з тим, щоб не перетворити міністерства в додатковий забезпечувальний апарат КМУ, не зруйнувати цілісність державно-управлінського апарату та не створити систему, що буде зумовлювати реформи та ідеї без можливостей їх практичної реалізації. А це, у свою чергу, може призвести до появи функціональної та організаційної криз у системі органів виконавчої влади. Доречним у перспективі є існування груп фахівців з питань реформ чи державних експертів у кількості не більше 20 осіб як однієї з служб міністра, однак за умови налагодження організаційних відносин цієї служби з апаратом міністерства.

Крім того, для втілення ідеї наділення міністерств функціями стратегічного планування та забезпечення формування державної політики необхідним є законодавче визначення секторів державної політики/державного управління. Відповідно, міністр має відповідати за формування державної політики в одному чи кількох секторах, залежно від чого виникали б посади заступників міністра. А функції держсекретаря міністерства мають обмежитися питаннями управління персоналом апарату міністерства та загальноорганізаційними, без безпосередньої відповідальності за сектори державної політики<sup>63</sup>. Підтвердження цієї думки ми знаходимо в проекті Закону від 14 липня 2016 р. (реєстр. 4526-д)<sup>64</sup>.

У частині практичної реалізації зміни функцій КМУ та міністерств станом на 31 березня 2018 р., експерти, здійснивши аналіз виконання Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки<sup>65</sup>, відзначають, що

<sup>62</sup> Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1013-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>

<sup>63</sup> Suray I. G. Between politics and public service (State secretary of the ministry in Ukraine) / Suray Inna // Public management – 2017. – № 1 (6) – mach 2017. – P. 171–177.

<sup>64</sup> Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про державну службу” [Електронний ресурс] : проект Закону від 14 лип. 2016 р. № 4526-д. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59725](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59725)

<sup>65</sup> Виконання Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки станом на 31 березня 2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/analiz\\_RDU.pdf](http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/analiz_RDU.pdf)



залишилися невиконаними такі важливі заходи, як внесення змін до законів України “Про Кабінет Міністрів України” та “Про центральні органи виконавчої влади” щодо організації роботи з питань стратегічного планування та аналізу державної політики.

Стосовно функцій з надання адміністративних послуг, під якими розуміються видача органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовцями на вимогу фізичних і юридичних осіб дозволів (ліцензій) на здійснення певного виду діяльності і (або) конкретних дій; реєстрація актів, документів, прав, об’єктів, а також видання індивідуальних правових актів<sup>66</sup>, то їх зміна в подальшому здійснюватиметься лише через деконцентрацію (передачу від КМУ та ЦОВВ до місцевих органів виконавчої влади, у тому числі територіальних органів ЦОВВ) та децентралізацію (передачу органам місцевого самоврядування), у тому числі, враховуючи можливості утворених центрів надання адміністративних послуг.

Отже, проведений аналіз свідчить, що основним акцентом Уряду в частині перегляду та практичної зміни функцій органів виконавчої влади на її вищому і центральному рівнях на найближчу перспективу (до 2020 р.) є виокремлення й ресурсне забезпечення функції формування державної політики. Ця функція має включати такі складові: аналітичну (постійний аналіз стану справ у сфері та вироблення альтернативних варіантів розв’язання існуючих проблем); моніторингову (здійснення моніторингу та оцінювання результатів реалізації державної політики, розробка пропозицій щодо продовження або коригування політики); координаційну (координація реалізації державної політики, взаємодія з іншими органами влади); нормотворчу (розробка нормативно-правових актів у сфері політики).

Забезпечення реалізації цієї функції на сьогодні залежить від: розроблення й подання КМУ проекту нормативно-правового акта про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України щодо узгодження політики, стратегічного планування та погодження проектів актів КМУ; розроблення методики підготовки та зразків програмних і стратегічних документів державної політики (аналітична записка, “зелена книга”, “біла книга”, концепція, стратегія, програма тощо) та визначення їх особливостей і призначення в процесі формування, реалізації та моніторингу державної політики. Без цих документів не можуть бути належно реалізовані заходи з реалізації Стратегії реформування державного управління України.

Результатом функціональних змін, а також основою майбутніх змін, є організаційна структура системи публічного управління, щодо якої “за роки незалежності України відбулося близько чотирьохсот трансформацій центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ). Лише впродовж останніх років (починаючи з 2011 р., коли було ліквідовано урядові органи, в результаті чого кількість ЦОВВ зменшилася зі 111 до 74) було здійснено кілька разів оптимізацію системи ЦОВВ. Це має важливе значення тому, що оптимізація системи ЦОВВ є структурною основою для реформування й модернізації державної служби, відкриває резерви для суттєвого скорочення видатків на управління в цілому та на персонал, наближає надання адміністративних послуг до споживача, сприяє скороченню контрольно-наглядових функцій та дерегуляції”<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування [Електронний ресурс] / [А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка]. – Київ : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2010. – 396 с. – Режим доступу : [http://www.center.gov.ua/attachments/article/81/servisna\\_derghava.pdf](http://www.center.gov.ua/attachments/article/81/servisna_derghava.pdf)

<sup>67</sup> Гончарук Н. Т. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні / Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудіус // Аспекти публічного правління – 2018. – Т. 6. – № 1. – С. 42–49.

Станом на березень 2018 р. в Україні функціонує 63 ЦОВВ, зокрема 18 міністерств, 23 державні служби, 14 державних агентств, 4 державні інспекції та 7 інших ЦОВВ<sup>68</sup>.

Триваючий перерозподіл функцій між державою та органами місцевого самоврядування є предметом активних дискусій у науковому, експертному та управлінському середовищі ще з моменту проголошення незалежності України. Також процеси об'єднання територіальних громад, стають вагомим фактором щодо вирішення цього питання.

Як бачимо з результатів і подальших планів щодо реалізації реформи місцевого самоврядування, держава на сьогодні готова до того, щоб всі питання місцевого значення, пов'язані з економікою, фінансами, управлінням комунальною власністю (місцеві фінанси, економічний розвиток громад, управління об'єктами комунальної власності, комунальне землекористування і використання місцевих природних ресурсів, планування і забудова населених пунктів, догляд за дорогами місцевого значення та їх будівництво, каналізація, електро-, газо- й водопостачання, освітлення населених пунктів, житлове будівництво, робота місцевого громадського транспорту, благоустрій, робота дошкільних установ, закладів початкової і середньої освіти, надання медичної допомоги та ін.) вирішувалися органами місцевого самоврядування. Держава також готова передавати функції у сферах соціального захисту, додатково у сфері охорони здоров'я та освіти, функції з надання адміністративних послуг, оцінюючи при цьому спроможність органів місцевого самоврядування їх реалізовувати.

Однак украї повільно здійснюється передача від держави об'єктів власності, а отже, й функції з управління ними. Наприклад, у частині управління земельними ресурсами законопроект щодо здійснення якого (реєстр. № 4355 від 31 берез. 2016 р.) вже два роки перебуває у ВРУ.

Безумовно, держава більш активно включилася б у процес передачі функцій органам місцевого самоврядування при внесенні змін до Конституції України щодо децентралізації влади, залишаючи за собою право на місцевому рівні контролю/ нагляду за дотриманням Конституції та законів України, актів Президента України, КМУ та ЦОВВ, координації діяльності територіальних органів ЦОВВ, контролю в установленних законом межах за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування в частині використання ними державних коштів. Однак передачу функцій можна здійснювати і без таких конституційних змін. Зокрема, відповідно до нової редакції ЗУ "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань" від 26 листопада 2015 р., здійснено, в тому числі й органам місцевого самоврядування, передачу від органів юстиції функції з надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. На сьогодні здійснюється процес передачі органам місцевого самоврядування функцій державної архітектурно-будівельної інспекції щодо введення в експлуатацію об'єктів будівництва. Для такої передачі достатнім є аналіз функцій, що реалізуються ЦОВВ, передусім через свої територіальні органи та місцеві державні адміністрації (далі – МДА) на відповідність їх принципу субсидіарності з подальшим законодавчим регулюванням такої передачі.

---

<sup>68</sup>Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 верес. 2014 р. № 442. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>

### 1.3. Трансформація системи публічної служби

Під трансформацією системи публічної служби у цій доповіді розуміються зміни стосовно місця й ролі публічної служби в здійсненні публічного управління, визначення її меж, механізмів залучення на службу людських ресурсів, забезпечення розвитку професійної компетентності публічних службовців, їх ефективного використання та інших складових публічної служби.

В останні роки вітчизняні науковці і політики прагнуть переусвідомити роль держави, її призначення в суспільстві, а також визначити роль і місце в інших суб'єктів суспільства у розв'язанні проблем. Демократична правова соціальна держава як суб'єкт управління суспільством зобов'язана, передусім, визнавати, дотримуватися і захищати права та свободи людини і громадянина. Натомість сам характер демократичної держави передбачає функціонування інших суб'єктів суспільства, що створені для захисту публічних інтересів.

Діяльність таких суб'єктів об'єднана спільним поняттям “публічної служби” і нормативно закріплена у пункті 17 частини першої статті 4 КАС України. Відповідно під публічною службою слід розуміти діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійну діяльність судів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, іншу державну службу, патронатну службу, службу в органах влади АРК, органах місцевого самоврядування<sup>69</sup>.

У реалізації соціальних функцій держави пріоритетне місце перед іншими інститутами держави і суспільства відводиться саме державній службі. Це пов'язано зі способом і порядком формування її професійного складу, в основі якого лежать принципи рівного доступу громадян до державної служби, підвищені вимоги щодо їхнього прийняття на службу, конкурсні процедури тощо. Унаслідок цього державна служба по суті є єдиним у повному розумінні слова стабільно функціонуючим загальнонаціональним інститутом професійної діяльності. Державна служба, весь апарат державного управління виступає як головний професійний інститут стратегічного планування, забезпечення життя громадян і всього суспільства.

Однак слід зауважити, що і на інші види публічної служби покладаються важливі для суспільства функції, особливо яскраво це проявляється у зв'язку з проведенням децентралізації і відповідним посиленням ролі і значення служби в органах місцевого самоврядування.

Сьогодні у вітчизняному законодавстві відсутні підходи до розгляду публічної служби як єдиного і цілісного інституту, побудованого на єдиних принципах і який би комплексно реалізовував публічну владу. Таке розуміння публічної служби потребує відповідного правового оформлення, і деякі кроки в цьому напрямі робляться.

Насамперед це стосується реформування державної служби, новий етап якого почався із прийняттям 10 грудня 2015 р. оновленої редакції ЗУ “Про державну службу” (далі – Закону про державну службу). Досвід застосування Закону про державну службу свідчить про те, що він вирішив частину протиріч, які мали місце в правовому регулюванні цього інституту з моменту його запровадження, але актуалізувалися нові питання щодо організації та функціонування державної служби.

До здобутків нового Закону про державну службу слід віднести те, що він максимально наближений до стандартів державної служби в європейських країнах і вирішує

<sup>69</sup> Кодекс адміністративного судочинства від 06 лип. 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

такі суттєві проблеми, як: розмежування політичних та адміністративних посад, віднесення посад до відповідних категорій, зважаючи на їх функціональне призначення, а не статус органу, підвищення частки посадового окладу в заробітній платі, запровадження конкурсного порядку заміщення вакантних посад, узаконення процедури дисциплінарної відповідальності, перетворення інституту державної служби в публічно-правовий.

Водночас, як за час реалізації положень нового Закону, так і враховуючи проблеми, які не знайшли свого розв'язання в ньому, до проблемних аспектів організації державної служби слід віднести застосування елементів як посадової, так і кар'єрної моделей державної служби при заміщенні посад державних службовців, забезпечення ефективності управління державною службою, здійснення організаційних змін у системі державної влади, відсутність стандартів реалізації прав і обов'язків державними службовцями, а до проблем її функціонування – реалізацію нових принципів державної служби й дотримання на практиці порядку проходження державної служби та просування по ній.

Проблемність застосування елементів посадової моделі в межах кар'єрної моделі призводить до неможливості досягнення балансу між динамізмом державної служби та її стабільністю, а також не сприяє професіоналізму державної служби. Так, про значну плинність у системі державної служби України свідчать такі дані: у 2012 р. з 372856 державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (окрема статистика відсутня (прим. – *Авт.*)) було прийнято 58696, у 2013 р. з 433269 – 77075, у 2014 р. з 380257 – 52765. Натомість вибули з державної служби та служби в органах місцевого самоврядування у 2012 р. – 47979, у 2013 р. – 53092, у 2014 р. – 62914 осіб<sup>70</sup>. Ця тенденція зберігається і на сьогодні. Так, плинність кадрів перебуває на такому рівні, коли можна стверджувати, що упродовж шести-семи років персонал державної служби в Україні оновлюється практично повністю. Зрозуміло, що за окремими посадами, навіть групами посад плинність може суттєво відрізнитися в бік зменшення, але тоді за іншими посадами вона суттєво такою ж самою мірою збільшиться. Окреслена тенденція в цілому була б тривожною і для приватного сектору. У цьому ж разі йдеться про забезпечення стабільності функціонування державного апарату.

Виходячи з публічних звітів НАДС за 2016 та 2017 рр.<sup>71,72</sup> виявляються такі тенденції:

а) відбувається скорочення чисельності державних службовців. Так, за штатним розписом кількість посад у 2015 р. становила 295709, у 2016 р. – 268378, а в 2017 р. – 242028 (це обумовлено положеннями Стратегії реформування державного управління, в якій передбачено скорочення протягом 2017–2020 років у державних органах чисельності державних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування, не менш як на 10% порівняно з чисельністю таких працівників станом на 1 січня 2016 р., тобто близько 250 тис. осіб<sup>73</sup>);

<sup>70</sup> Державна служба в цифрах 2015. Інформаційне видання [Електронний ресурс] / упор. та відп. ред. Марина Канавець. – Режим доступу : [http://www.center.gov.ua/attachments/article/26/CSF\\_2015\\_UKR.pdf](http://www.center.gov.ua/attachments/article/26/CSF_2015_UKR.pdf)

<sup>71</sup> Публічність, професійність, неупередженість [Електронний ресурс] : Звіт Нац. агентства України з питань держ. служби за 2016 р. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/sites/default/files/imce/finalnyy\\_zvit\\_nads.pdf](http://www.guds.gov.ua/sites/default/files/imce/finalnyy_zvit_nads.pdf)

<sup>72</sup> Звіт про роботу Національного агентства України з питань державної служби за 2017 рік [Електронний ресурс] / уклад. : К. Ващенко (кер.) [та ін.]. – Київ : НАДС, 2018. – 36 с. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/sites/default/files/imce/zvit%20%282%29.pdf>

<sup>73</sup> Деякі питання реформування державного управління України [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

б) здійснюється оновлення кадрового корпусу державних службовців, тобто кількість прийнятих на державну службу стала перевищувати чисельність тих, хто був звільнений. Так, станом на 31 грудня 2017 р. з 242028 посад державної служби за штатним розписом та 207252 працюючих державних службовців було прийнято 53488, а звільнено 46693;

в) високою залишається плінність кадрів. Так у 2017 р. із 28692 посад за штатним розписом та 25015 працюючих прийнято на роботу 8647, а звільнено – 4480; у колегіальних органах – відповідно з 1508 посад за штатним розписом та 1120 працюючих – прийнято 315, а звільнено 171 особу; місцевих державних адміністрацій – відповідно з 62921 посади за штатним розписом та 55242 працюючих прийнято 10662, а звільнено 7427 осіб.

Зрозуміло, що зміни в кількісному складі окремих державних органів безпосередньо залежать від змін, що відбуваються в цих органах у процесі їх реформування. Так, проведення судової реформи привело до значного оновлення кадрового складу цих органів: найбільша кількість звільнених державних службовців в органах судової влади і прокуратурі – із 4645 штатних одиниць із цих органів було звільнено 772 особи, а прийнято лише 433; у судах спеціального підпорядкування (апеляційних, окружних, адміністративних, господарських) із 6333 штатних одиниць та 4845 працюючих прийнято 1009, звільнено 692; у міських, районних та міськрайонних судах із 11044 за штатним розписом та 10130 працюючих прийнято 1189, звільнено 1099<sup>74</sup>.

Загалом наведені статистичні дані свідчать, що в системі загальної служби в середньому близько 10% посад залишаються традиційно незаміщеними; плінність кадрів становить понад 15%.

Основним нововведенням Закону про державну службу стала її деполітизація та професіоналізація, що досягається шляхом розмежування політичних та адміністративних посад, а також закріпленням принципу політичної нейтральності.

У зв'язку з цим необхідно зазначити, що важливим засобом вирішення протиріччя між необхідністю здійснення публічної влади в демократичній країні демократично обраними представниками народу та необхідністю забезпечення професійного здійснення цієї влади стало запровадження політико-адміністративної дихотомії (роздвоєності) в комплектуванні особового складу державного апарату.

Сутність її полягає в тому, що певна (кількісно відносно невелика) частина посад у держапараті (як правило провідних) заміщується внаслідок застосування демократичних процедур політичного представництва. Це не завжди означає безпосередню виборність відповідних посадовців. Обрати можна главу держави та депутатів парламенту, однак міністри зазвичай призначаються, але це призначення визначається політичним вибором народу. Натомість більшість посад заповнюється професійним і постійним персоналом безвідносно до народного вибору.

Забезпечення політико-адміністративної дихотомії досягається виокремленням кола вищих адміністративних посад, потенційно найбільш привабливих для політиків та формуванням механізмів, які б унеможливили або надзвичайно ускладнювали їх перетворення на предмет політичного торгу.

З урахуванням національних традицій, реальних умов політичного протистояння, особливостей політико-правової культури населення, специфіки політичної організації кожна з країн пройшла свій шлях до максимально можливого звуження кола посад, які

<sup>74</sup>Звіт про роботу Національного агентства України з питань державної служби за 2017 рік [Електронний ресурс] / уклад. : К. Ващенко (кер.) [та ін.]. – Київ : НАДС, 2018. – 36 с. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/sites/default/files/imce/zvit%20%282%29.pdf>

розподіляються між переможцями виборів, із виокремленням решти посад у професійну і деполітизовану тією мірою, якою це можливо, державну службу. При цьому до кола політичних потрапили як посади вищих керівників виконавчої влади, так і посади їх нечисленних особистих помічників.

Слід зазначити, що сенс політико-адміністративної дихотомії полягає не тільки в обмеженні кола політичних посад у державному апараті, а й у створенні цілісного та результативного механізму взаємодії політичної та адміністративної складових. Політики в багатьох випадках не є визначними (і визнаними) фахівцями з питань управління в тій чи іншій галузі, саме тому вони потребують для реалізації певного політичного курсу фахової підтримки адміністраторів. У свою чергу, адміністратори, обмежені в доступі до політичної влади, намагаються використати політиків для реалізації через центри прийняття політичних рішень (уряд, парламент) власного бачення відомчих бюджетних та нормопроектних пропозицій. Складається симбіоз політичної та адміністративної складових із взаємною зацікавленістю одна в одній.

Необхідною передумовою формування такого симбіозу є встановлення та юридичне закріплення певних обмежень політичної активності вищих адміністраторів, унеможливлення їх самостійного доступу до політичної влади. Унаслідок цього політики ніколи не розглядають вищу бюрократію як конкурента в боротьбі за політичну владу. Розмежування політичних і адміністративних посад передбачає політичну нейтральність державної служби, її лояльність до будь-якої панівної політичної еліти і сумлінне виконання завдань цієї еліти.

Важливість відокремлення управління від політики, а вищих адміністративних посад від політичних далеко не завжди усвідомлювалася носіями політичної влади. Повною мірою це стосується і України, де не завжди усвідомлювався безпосередній зв'язок деполітизації і професіоналізації державної служби.

В Україні розробка і прийняття Закону про державну службу, в частині розмежування політики та адміністрування на державній службі, мала б враховувати виявлені попередніми спробами такого розмежування проблеми. У ЗУ “Про державну службу” серед посад державної служби зазначені посади державних секретарів міністерств та Державного секретаря КМУ (частина друга статті 6)<sup>75</sup>. Водночас вказано, що дія Закону не поширюється на “членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів” (частина третя статті 3). Однак формальне розмежування посад, як засвідчила попередня практика, ще не забезпечує їх фактичного розмежування.

Необхідність інституту держсекретарів виявляється виключно за умов, коли міністр та його заступники постають репрезентантами впливових парламентських сил, спроможними забезпечити підтримку і в уряді, і в парламенті нормопроектних та бюджетних пропозицій відомства, а державний секретар реально представляє саме апарат цього міністерства. На жаль, на момент набрання чинності ЗУ “Про державну службу” питання щодо коаліції та коаліційної угоди як формального документа, на основі якого мають співпрацювати уряд та парламент (парламентська більшість), виявилось достатньо заплутаним.

За нинішнього стану в міністерствах зберігається значний штат перших заступників і заступників міністра, які за розподілом функціональних обов'язків здійснюють повсякденне керівництво абсолютною більшістю функціональних підрозділів апарату міністерств. На державного секретаря покладається переважно координація

<sup>75</sup> Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

діяльності забезпечувальних підрозділів. Зокрема, в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України із 19 департаментів державному секретарю підпорядковано 4. Аналіз електронних декларацій перших заступників міністрів та заступників міністрів дав змогу виявити, що близько 20 з них (у тому числі всі в Міністерстві охорони здоров'я України) вважають себе державними службовцями категорії "А". Постановою Кабінету Міністрів № 243 від 5 квітня 2017 р. "Деякі питання реалізації ЗУ "Про державну службу" наявне становище фактично санкціоновано.

Не забезпечено деполітизацію посад категорії "А" відповідно до вимог пункту 3 частини 3 статті 10 ЗУ "Про державну службу". Нацдержслужба України роз'ясненням № 10-р/з від 20 травня 2016 р., посилаючись на статті 22 і 58 Конституції України, дала фактичний дозвіл на невиконання вимог Закону тими державними службовцями, які на момент набрання чинності Закону вже були обрані депутатами місцевих рад<sup>76</sup>. За своєю природою таке роз'яснення є адміністративним циркуляром, який не може змінювати або скасовувати норму права, встановлену Законом України. А неконституційність Закону або його окремих положень відповідно до частини 1 статті 147 Конституції України має визначати винятково Конституційний Суд України. Варто вказати і на непослідовність Нацдержслужби, оскільки в роз'ясненні № 9-р/з від 17 травня 2016 р. щодо зупинення членства в політичних партіях, немає посилань на статті 22 і 58 Конституції України, натомість міститься імперативна вимога зупинити таке членство<sup>77</sup>. Але і районні, і обласні ради обираються за партійними списками, тож ідеться про активну політичну діяльність не тільки під час виборів, а й після виборів у складі відповідних фракцій.

Крім принципу політичної нейтральності, в основу розбудови інституту державної служби як європейського покладено і такі принципи, як прозорість, політична неупередженість, добросовісність та стабільність (стаття 4 ЗУ "Про державну службу"), що мають забезпечити її відкритий, прозорий та демократичний характер.

Проте реалізація цих принципів у процесі функціонування державної служби викликає певні застереження. Так, принцип політичної неупередженості в чинному законодавстві не забезпечено відповідними механізмами, що дали б змогу його реалізувати належним чином. Відсутність зазначеного механізму може призвести до того, що цей важливий принцип залишиться лише гаслом і добрим побажанням. З метою практичної реалізації принципу політичної неупередженості необхідно, на наш погляд, розробити і нормативно закріпити механізм контролю за його дотриманням, а також порядок притягнення до відповідальності тих державних службовців, які його порушили.

Щодо проходження державної служби ЗУ "Про державну службу" запроваджено обов'язковий відкритий та прозорий конкурсний відбір при призначенні на всі види посад державної служби, у тому числі на посади вищого корпусу державної служби. У зв'язку з цим було створено Комісію з питань вищого корпусу державної служби, до складу якої, крім представників від різних органів влади, увійшли також представники громадських об'єднань, наукових установ і навчальних закладів, що має забезпечити об'єктивність і прозорість при проведенні конкурсного відбору на вищі посади державної служби.

<sup>76</sup> Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби щодо суміщення посади державного службовця категорії "А" зі статусом депутата місцевої ради № 10-р/з від 20 трав. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/1234/10-r-z\\_001.jpg](http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/1234/10-r-z_001.jpg)

<sup>77</sup> Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби щодо зупинення членства у політичній партії № 9-р/з від 17 трав. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/1234/9-r-z\\_001.jpg](http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/1234/9-r-z_001.jpg)

Так, у 2017 р. в Україні на посади державної служби категорії “Б” і “В” було проведено 62006 конкурсів, участь у яких взяло 93780 осіб; за їх результатами 53339 осіб було призначено<sup>78</sup>. Щодо посад державної служби категорії “А”, то тут в результаті проведення 98 конкурсів, у яких взяло участь 548 осіб, було визначено 65 переможців<sup>79</sup>.

Наведена статистика показує, що не всі конкурси завершуються призначенням на посади державної служби, причому це стосується всіх видів посад. Практика проведення конкурсних відборів виявила низку недоліків, які стосуються як організації проведення конкурсів, так і технологій їх проведення. Зокрема, удосконалення потребують процедури, що покликані забезпечити конфіденційність і об’єктивність при їх проведенні; має бути переглянуто зміст питань, що включені до тестів; уточнені строки прийняття рішення про призначення на посаду тощо. Уточнень потребують і деякі норми Закону про державну службу (наприклад пункти 2–3 статті 20), неоднозначність трактування яких призводить до різночитання та прийняття суб’єктивних рішень.

Крім того, Законом передбачається, що в процесі проходження державної служби державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійної компетентності може бути переведений без обов’язкового проведення конкурсу:

1) на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) – за рішенням керівника державної служби;

2) на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) – за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець.

На практиці реалізація цієї норми викликає запитання, сутність якого зводиться до того, чи треба оголошувати конкурс на посаду, яка стала вакантною, чи в разі рішення про переведення державного службовця без обов’язкового проведення конкурсу конкурс на цю вакантну посаду взагалі не оголошується.

Ці та інші недоліки свідчать про необхідність внесення змін і доповнень до ЗУ “Про державну службу” та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють як порядок проведення конкурсного відбору на посади державної служби, так і порядок переведення без проведення конкурсу.

Окремо слід акцентувати увагу на недосконалості нормативного порядку виявлення та призначення посадовців категорії “А”. Передусім ідеться про тотальність застосування конкурсу: навіть призначення, порядок яких регламентовано Конституцією України, мають здійснюватися за результатами конкурсного відбору. Результатам конкурсу надано вирішального значення: у частині 1 статті 31 ЗУ “Про державну службу” встановлено, що на посаду державної служби “призначається переможець конкурсу”. Зарубіжними фахівцями слушно наголошується, що ефективність конкурсного відбору як способу заміщення посад визначається кількістю і якістю претендентів<sup>80</sup>. За відсутності широти вибору відчутними стають негативні сторони конкурсу: вибирати доводиться не з тих, хто дійсно потрібен державі, а з тих, кому потрібна державна посада.

<sup>78</sup> Звіт про роботу Національного агентства України з питань державної служби за 2017 рік [Електронний ресурс] / уклад. : К. Ващенко (кер.) [та ін.]. – Київ : НАДС, 2018. – 36 с. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/sites/default/files/imce/zvit%20%282%29.pdf>

<sup>79</sup> Там само.

<sup>80</sup> Райт Г. Державне управління / Глен Райт ; пер. з англ. В. Івашко. – Київ : Основи, 1994. – С. 67.



Виявлення професійності кандидатів на посади категорії “А” потребує відповідного інструментарію. Поки що рішення приймаються на основі послідовно проведених із кандидатами тестування, розв’язання ситуативних завдань та співбесіди. При цьому найбільш формалізованими є тестування та розв’язання ситуативних завдань, найбільш суб’єктивізованою – співбесіда. Але саме співбесіда відіграє вирішальну роль у прийнятті остаточного рішення. Тим часом на сьогодні у складі Комісії з питань вищого корпусу державної служби, яка проводить конкурсний відбір, немає осіб, які б мали практичний досвід перебування, наприклад на посадах державних секретарів.

Подекуди виявляється факультативність проведеного конкурсу. Закон вимагає призначати переможця конкурсу, але Закон начебто не вимагає призначати будь-якого переможця, що дає суб’єктам призначення (передусім уряду) оперативний простір для дій на власний розсуд. Наприклад, попри визнання особи переможцем конкурсу на зайняття посади державного секретаря Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, призначення так і не відбулося<sup>81</sup>. Підстави неврахування пропозицій Комісії в усіх випадках широкому загалу невідомі. Дається взнаки також невизначеність у законодавстві часового терміну, протягом якого має прийматися рішення про призначення.

Установлені законодавцем кваліфікаційні вимоги до заміщення посад категорії “А” є невідповідними самому поняттю “вищий корпус державної служби”. Ці вимоги (“загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорій “А” чи “Б” або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки...”) не забезпечують професійність вищих чиновників. Керівником державної служби міністерства за Законом може стати особа, яка на державній службі раніше не була взагалі. Та й за сім років трудової діяльності пройти кар’єрними сходинками до поста навіть заступника голови центрального органу виконавчої влади неможливо. Відповідною є і практика: так, за нашими підрахунками і аналізом, із 16 призначених протягом року після набрання чинності Закону про державних секретарів міністерств значний досвід (від 10 років) перебування на державній службі мали тільки 7 осіб.

Слід вважати неналежним і правове регулювання статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Починаючи з визначення її місця як органу, що працює на громадських засадах, і до процедур діяльності. Розмитими видаються кваліфікаційні вимоги до членів Комісії. Під визначення “громадянин України з вищою освітою та досвідом діяльності або фаховими знаннями у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами, здатний представляти інтереси суспільства та забезпечувати політично неупереджену і професійну роботу Комісії” підпадають сотні тисяч можливих претендентів. У роботі Комісія стикається також із питанням забезпеченням кворуму<sup>82</sup>.

Подальше інституювання вищого корпусу державної служби в Україні потребує передусім більш чітких та обґрунтованих критеріїв віднесення до нього посад державної служби. Слід відмовитися від великої кількості заступників міністрів, натомість передбачити посади першого заступника і заступника державного секретаря міністерства.

Безумовно, жорсткішими мають стати кваліфікаційні вимоги до посад категорії “А”: не менше 10 років перебування на державній службі, у тому числі не менше 5 ро-

<sup>81</sup> Протокол № 19 засідання Комісії з питань вищого корпусу державної служби, 07 листоп., 15 листоп. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua/page/protokol-no-19-zasidannya-komisiyi-za-07-lystopada-15-lystopada-2016-roku>

<sup>82</sup> Конкурс на обрання голови Держгеонадр не відбувся. Пояснення комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravda.press/news/society/konkurs-na-obrannya-golovi-derzhgeonadr-ne-vidbuvsya-poyasnennya-komisii--27167/>

ків на посадах категорії “Б”. Для державних секретарів слід встановити ще жорсткіші вимоги щодо стажу державної служби та професійного досвіду.

Доречною стала б у Законі про державну службу норма про подання для призначення за результатами конкурсу Комісією з питань вищого корпусу державної служби не менше двох кандидатур переможців конкурсу на кожну посаду з покладанням на суб’єкта призначення обов’язку в місячний термін здійснити таке призначення винятково з числа поданих кандидатур. За відсутності гідних претендентів Комісія може не рекомендувати жодного, але за наявності відповідної рекомендації вона не може бути проігнорована. Потрібно обмежити можливість участі в конкурсі для осіб, які не були рекомендовані для призначення, на термін не менше року.

Необхідно суттєво змінити кваліфікаційні вимоги до членів Комісії, передбачивши, що не менше половини її складу мають бути державними службовцями категорії “А”. Потребують суттєвого уточнення і вимоги до представників громадськості в частині наявності професійного досвіду.

Безумовно, позитивним є той факт, що державна служба завдяки її новому законодавчому регулюванню набуває характеру публічно-правового інституту. Це означає, що відносини між державним службовцем і державою мають регулюватися передусім публічними правовими актами, тобто бути максимально прозорими і зрозумілими. Натомість Законом про державну службу не передбачено механізму просування по службі державного службовця. Законодавча норма (стаття 40) містить положення, що просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу. Зазначене положення нівелює сутність просування, підміняючи його поняттям заміщення посади. Затверджені Урядом України та НАДС Типові вимоги<sup>83</sup> та переліки компетенцій<sup>84</sup>, що можуть включатися до спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “Б” і “В”, мають загальний характер і можуть служити лише орієнтиром у розумінні того, в якому напрямі потрібно рухатися державному службовцю в побудові своєї службової кар’єри. Такий стан не відповідає публічно-правовому характеру державної служби і створює загрозу серйозних розбіжностей у підходах у різних державних органах.

Ефективність управління державною службою безпосередньо залежить від формування сучасних служб управління людськими ресурсами в державних органах. Трансформація кадрових служб у служби управління персоналом, що передбачено ЗУ “Про державну службу”, не може бути технічною зміною назви цього елемента організаційної структури. Ідеться як про запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами, так і оволодіння цими технологіями та практичними інструментами управління працівниками служб управління персоналом. Водночас запровадження новітніх технологій вступає у протиріччя з кількістю працівників служби управління персоналом, яка визначається з розрахунку до 20 осіб на одного спеціаліста служби управління персоналом<sup>85</sup>. Як свідчить зарубіжний досвід, при удосконаленні технологій оптимальною кількістю працівників служби управління персоналом є одна особа на 100–150 пра-

<sup>83</sup> Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А” [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лип. 2016 р. № 448. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249211354>

<sup>84</sup> Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій “Б” і “В” [Електронний ресурс] : наказ Нацдержслужби України від 06 квіт. 2016 р. № 72. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16>

<sup>85</sup> Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу [Електронний ресурс] : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03 берез. 2016 р. № 47. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>

цівників, а загалом в організації чисельність кадрових служб становить 1–1,5% від загальної чисельності працюючих<sup>86</sup>. Слід також відзначити, що запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами на державній службі<sup>87</sup> пов'язується з інтегрованою інформаційною системою управління людськими ресурсами на державній службі, що має запрацювати до 2020 р.<sup>88</sup>. Щодо останньої Урядом у 2017 р. затверджено Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затверджено план заходів щодо її реалізації<sup>89</sup>.

Саме тому в Україні пропонується для визначення чисельності служби управління персоналом скористатися відповідними методичними розробками Міністерства праці та соціальної політики<sup>90,91</sup>, які дозволяють забезпечити відповідність міжнародним стандартам чисельність працівників в службах управління персоналом державних органів. Доречною стала б і розробка та прийняття норм часу для здійснення кадрових операцій.

Служба управління персоналом реалізує різні функції. Так, за дослідженнями, розподіл робочого часу між основними функціями служб управління людськими ресурсами становить (у %): трудові відносини – 13; облік та діловодство – 12; програми управління персоналом – 27; заробітна плата – 15; навчання персоналу – 13; умови праці та боротьба з травматизмом – 10; програми рівних умов зайнятості – 5; забезпечення конфіденційності та секретності – 5<sup>92</sup>. Зважаючи, що наведені дані, характеризували ці служби у 2000-х роках, слід брати до уваги як розвиток технологій управління персоналом, так і зміну змістовного наповнення функцій. Однак, принциповою залишається позиція щодо наділення служб управління персоналом не лише функціями з ведення кадрових документів, а й функцією оплати праці, розвитку персоналу, безпеки, відносин з профспілками тощо. Забезпечити реалізацію цих функцій служби в Україні дозволить їх підпорядкування керівникам державної служби в державних органах. Саме завдяки статусу керівника державної служби стає можливим виконання службою управління персоналом взаємозв'язку з іншими структурними підрозділами, що було неможливим у разі підпорядкування кадрової служби одному із заступників керівника органу чи

<sup>86</sup> Газарян С.В. Організаційно-функціональна структура служби управління персоналом державного органу відповідно до принципу меритократії [Електронний ресурс] / С. В. Газарян, О. А. Носик. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/3/02.pdf>

<sup>87</sup> Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. та затвердження плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р . – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>

<sup>88</sup> Деякі питання реформування державного управління України [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

<sup>89</sup> Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 груд. 2017 р. № 844-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/844-2017-p>

<sup>90</sup> Методика розрахунку чисельності окремих категорій працівників на основі норм з праці [Електронний ресурс] : наказ Міністерства праці та соціальної політики від 04 верес. 2000 р. № 222. – Режим доступу : <http://www.kadrovik.ua/content/metodika-rozrakhunku-chiselnost-okremikh-kategor-i-prats-vnik-v-na-osnov-norm-z-prats>

<sup>91</sup> Міжгалузеві нормативи чисельності працівників, зайнятих добром, розстановкою, підвищенням кваліфікації (перепідготовкою) та обліком кадрів [Електронний ресурс] : наказ Міністерства праці та соціальної політики від 18 груд. 2003 р. № 341. – Режим доступу : <http://uazakon.com/big/text1188/pg1.htm>

<sup>92</sup> Костенко І. Служба управління персоналом організації: бути чи не бути? [Електронний ресурс] / І. Костенко. – Режим доступу : [http://n-auditor.com.ua/uk/component/na\\_archive/389?view=material](http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/389?view=material)

керівнику апарату. Саме тому при заміщенні такої посади слід брати до уваги не лише вміння керувати державним органом, а й уміння реалізувати функції з управління персоналом у частині координації дій структурних підрозділів державного органу щодо роботи з персоналом.

Підвищення ефективності державного управління і державної служби вирішальною мірою залежить від реформування системи виконавчої влади, структури її органів, чіткої диференціації їх правового статусу, функцій, прав, обов'язків, відповідальності, повноважень, що приведе до оптимізації чисельності працівників цих органів. Як передбачено Стратегією реформування державного управління на 2016–2020 роки<sup>93</sup>, унаслідок децентралізації і деконцентрації відбувається перерозподіл функцій державного управління з центрального на місцевий рівень, що потребує як оновлення професійної підготовки службовців, так і вдосконалення форм і методів їх професійного навчання, у тому числі щодо організації такого навчання на робочому місці.

Безпосередньо пов'язаною зі створенням цілісного інституту державної служби через досягнення оптимальної впорядкованості її організації є стандартизація. На відміну від багатьох інших видів трудової діяльності, державна служба значною мірою має нормативно-регламентований характер, будується на засадах обов'язкового дотримання певних правил (стандартів). Ці стандарти можуть мати як зовнішній характер, що встановлюється суспільством для службовців, так і внутрішній, що пов'язаний з організацією власне державної служби і оформленням вимог до поведінки чиновників.

З метою підсилення нормативно-регулятивної функції в системі державної служби України, уніфікації окремих процесів і відносин необхідно виявити однотипні державно-управлінські, правові й кадрові процеси на різних рівнях і в різних гілках влади. Це дасть змогу розширити можливості уніфікації та стандартизації службової діяльності, підвищить ефективність управління вказаними процесами з урахуванням нинішньої специфіки організації державної служби. Водночас очевидним є те, що не всі адміністративні та кадрові взаємозв'язки та відносини можуть бути формалізовані і стандартизовані. Повсюдна стандартизація може призвести до нівелювання ініціативи щодо пошуку креативних працівників, у розстановці кадрів, стимулюванні їх праці тощо. Мають бути встановлені певні межі свободи вибору, які організаційно забезпечуватимуть діяльність державних службовців, а також запровадження нових технологій в їхній роботі.

Реформа державної служби має бути взаємоузгоджена з іншими елементами реформи державного управління та місцевого самоврядування. Зокрема, актуальним для проведення реформи місцевого самоврядування, в тому числі у процесі децентралізації влади, є прийняття нової редакції ЗУ “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Успіх цієї реформи безпосередньо пов'язаний зі службовцями, які працюють у системі цих органів, їх професійними знаннями, компетентністю, добросовісністю.

Відповідно, служба в органах місцевого самоврядування як вид публічної служби, вперше отримала законодавче врегулювання в Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (далі – Закон про службу в органах місцевого самоврядування) від 07 червня 2001 р. Основною метою цього Закону визначено реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування, що обумовило роль службовців органів місцевого самоврядування у розв'язанні місцевих проблем управління і відмежувало їх від державних службовців.

<sup>93</sup> Деякі питання реформування державного управління України [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

Незважаючи на те, що природа цих двох видів публічної служби є різною, Уряд передбачав їх одночасне реформування<sup>94</sup>. Однак зміни в законодавстві про службу в органах місцевого самоврядування відбуваються вкрай повільно.

Проект відповідного закону (реєстр. № 2489) був поданий до парламенту в березні 2015 р.; у квітні 2015 р. законопроект про службу в органах місцевого самоврядування був проголосований у першому читанні, але ухвалений лише в лютому 2017 р.; у березні 2017 р. Президент України повернув цей закон для повторного розгляду зі своїми пропозиціями.

Каменем спотикання при розгляді законопроекту № 2489 в Адміністрації Президента України, а після президентського вето і під час повторного його розгляду в парламенті виявилось питання про статус та порядок призначення заступників сільського, селищного, міського голови з виконавчої роботи.

Відповідно до статті 10 чинного Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” заміщення посад заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради відбувається шляхом затвердження їх відповідною радою. А кандидатури заступників, які за посадою є членами виконавчого комітету, на розгляд ради вносить сільський, селищний, міський голова відповідно до його повноважень, визначених статтями 42 і 51 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

При ветованні прийнятого ВРУ нового Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (законопроект № 2489) Президентом України було внесено пропозицію про запровадження конкурсного відбору кандидатів на посади заступників сільських, селищних, міських голів ще до внесення їхніх кандидатур на затвердження радою. Пропозиція не була підтримана органами місцевого самоврядування та Асоціацією міст України, оскільки, на їхню думку, розгляд внесених сільським, селищним, міським головою кандидатур радою вже є дуже подібним до конкурсу. Під час такого розгляду відбувається детальне обговорення компетентності кандидатів. І ради нерідко відхиляють внесені на їхній розгляд кандидатури як з фахових, так і з політичних причин. Так само рада може відхилити кандидатуру, яка пройшла через конкурс, що потребуватиме проведення повторних конкурсів. У середовищі органів місцевого самоврядування така процедура призначення заступників сільського, селищного, міського голови є усталеною і нарікань не викликає.

Позиція органів місцевого самоврядування була підтримана Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, який на його засіданні 5 квітня 2017 р. рекомендував Верховній Раді України долати вето Глави держави. Однак парламент, розглянувши це питання 16 травня того ж самого року, подолати вето не зміг і прийняв рішення повернути законопроект профільному Комітету для доопрацювання.

Парламентський Комітет у процесі подальшої роботи над законопроектом не підтримав жодної із запропонованих на його розгляд поправок і не зміг виробити компромісне рішення. Остаточне вирішення питання було залишене на розсуд ВРУ.

Повторний розгляд законопроекту після його доопрацювання з урахуванням пропозицій Президента України відбувся лише через рік – 03 квітня 2018 р.<sup>95</sup>.

<sup>94</sup> Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. та затвердження плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-p>

<sup>95</sup> Пропозиції Президента до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54569](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569)

При цьому Верховна Рада України не підтримала доопрацьований Закон, також не було підтримано пропозицію про повернення його в Комітет на доопрацювання. Таким чином, проект Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, реєстр. № 2489, вважається відхиленим. Це означає, що важливі для місцевого самоврядування новації, які вже давно назріли, будуть ще певний час стримуватися, хоча прийняття зазначеного Закону є одним із ключових зобов’язань України перед Європейським Союзом<sup>96</sup>.

Позитивними нововведеннями, передбаченими в цьому Законі, були:

а) урахування вітчизняного досвіду служби в органах місцевого самоврядування і впровадження низки важливих положень Європейської хартії місцевого самоврядування, що спрямовані на створення реальних умов для професійного сталого складу працівників органів місцевого самоврядування з належними умовами праці;

б) деполітизація, тобто заборона посадовим особам місцевого самоврядування бути депутатом сільської, селищної, міської, районної чи обласної ради, якщо він працює в апараті чи виконавчому органі такої ради;

в) віднесення керуючого справами до адміністративних, а не виборних посад і покладення на нього практично всіх кадрових повноважень. Оскільки діяльність голови ради будь-якого рівня має здебільшого політичний характер і не передбачає обов’язковості професійних управлінських знань, це має сприяти забезпеченню формування якісного складу службовців;

г) уточнений правовий статус службовців місцевого самоврядування і виборних посадових осіб місцевого самоврядування;

д) установлення гідної оплати праці службовців. Це відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, що передбачає встановлення заробітної плати в органах місцевого самоврядування радою громади залежно від доходів, які ця громада отримала. Хоча в результаті прийняття Урядом постанови від 24 травня 2017 р. № 353, а потім постанови від 10 травня 2018 р. (на час підготовки цієї доповіді її номер не оприлюднено), посадові оклади службовців органів місцевого самоврядування кількаразово зросли, питання надання місцевим радам самостійності в установленні посадових окладів їхніх службовців залишається актуальним.

Наразі законопроект “Про службу в органах місцевого самоврядування” має бути зареєстрований під новим номером, у новій редакції, пройти розгляд у першому, другому і третьому читаннях. При цьому законодавцем, Президентом України та органами місцевого самоврядування має бути знайдено компромісне рішення щодо порядку розміщення посад заступників сільських, селищних, міських голів з питань виконавчої роботи. У разі віднайдення такого компромісу можна сподіватися, що, з урахуванням стану розробки цього законопроекту, процедура його розгляду і схвалення має пройти швидше, ніж це відбувається зазвичай.

У разі прийняття та підписання такого закону, спрямованого на: імплементацію низки важливих положень Європейської хартії місцевого самоврядування щодо правової, організаційної та фінансової самостійності місцевого самоврядування; створення привабливих умов оплати праці для залучення та утримання в органах місцевого самоврядування висококваліфікованих фахівців, цей закон стане важливим рушієм децентралізації та забезпечення спроможності місцевого самоврядування.

---

<sup>96</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (нова редакція) від 30 берез. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54569](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569)

## Висновки до розділу 1

1. Нормативно-правову основу реформування вітчизняного державного управління та місцевого самоврядування складає велика кількість законодавчих та стратегічних документів. Основним серед них є Конституція України, що виступає як своєрідною межею для здійснення реформ, так і передумовою їх започаткування. Разом з тим на сьогодні залишаються нереалізованими повною мірою конституційні положення щодо здійснення державної влади на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову; дотримання принципів формування самоврядних інституцій та безпосереднього вирішення територіальними громадами питань місцевого значення; визначення територіальної основи місцевого самоврядування; проведення референдумів та ін. Це зумовлює потребу в уточненні окремих положень Конституції України в процесі її системного оновлення відповідно до існуючих потреб суспільного розвитку, а також приведення у відповідність із конституційними нормами змісту законодавства України. При цьому конституційні зміни потребують суттєвого оновлення законодавчого регулювання як щодо організації новоутворених інституцій, так і їх діяльності.

2. Перерозподіл функцій між органами публічної влади є характерною ознакою розвитку системи публічного управління та перманентним процесом, що її супроводжує. В основі змін функцій органів виконавчої влади, а також визначення можливостей передачі їх частини від цих органів до органів місцевого самоврядування перебуває функціональне обстеження, яке в Україні здійснювалося в кілька етапів (I етап – 2005–2010 рр.; II етап – квітень 2010 р. – грудень 2010 р.; III етап – 2011–2016 рр.); IV етап – 2016 р. – до цього часу). З урахуванням його результатів значний функціональний перерозподіл, що відбувся у 2011 р., був зумовлений потребою розв'язання проблеми існування в ЦОВВ конфліктних типів функцій. Результати було втілено у ЗУ “Про центральні органи виконавчої влади”. Нинішній етап перерозподілу функцій здійснюється так само з метою забезпечення їх безконфліктності, а також оновлення відповідно до положень Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 роки. Реалізація Стратегії передбачає суттєву зміну функцій КМУ та міністерств. Передбачувані функціональні зміни зумовлюють істотне оновлення організаційної структури не лише через появу директоратів, а насамперед через появу нових процедур взаємовідносин у їх середині та нових процедур розроблення рішень на основі аналізу політик. Відповідно, це потребує нових компетентностей державних службовців, а отже, й нових механізмів їх формування.

У свою чергу, позбавлення міністерств функцій щодо управління державними підприємствами та об'єктами державної власності, контрольно-наглядової та інспекційної, надання адміністративних послуг та інших державно-управлінських функцій слід здійснювати обґрунтовано та виважено, з тим, щоб не перетворити ці органи на забезпечувальні структури КМУ та не створити функціональної й організаційної криз публічної адміністрації.

Зміна функцій органів влади на місцевому рівні, що актуалізувалася у зв'язку з процесом об'єднання територіальних громад, залежить не лише від конституційних змін. Вона може бути успішно реалізована завдяки деконцентрації та децентралізації функцій, що, у свою чергу, потребує не лише законодавчих змін, а й суттєвого оновлення підзаконних нормативно-правових актів.

Загалом слід урахувати, що важливим є не просто виявлення функцій та їх структурування (формування державної політики; нормотворча діяльність; функції з реалізації державної політики; функції із забезпечення діяльності міністерства; управління

об'єктами державної власності; надання адміністративних послуг; інспекційно-наглядова діяльність), а насамперед закріплення за певними органами влади згідно з принципом субсидіарності.

3. Трансформація системи публічної служби полягає в зміні її загальносистемних характеристик (наприклад місця та ролі в здійсненні публічного управління, визначення її меж, структури), а також зміні окремих її елементів, серед яких – формування механізму залучення на службу людських ресурсів, розвиток професійної компетентності публічних службовців, їх ефективне використання тощо.

Нове законодавче регулювання державної служби, що зумовило суттєві перетворення цього інституту, як вирішило частину протиріч у ньому, так і актуалізувало нові питання. Серед останніх – поєднання елементів як посадової, так і кар'єрної моделей державної служби при заміщенні посад державних службовців, упровадження деполітизації, професіоналізації та інших нових принципів державної служби, дотримання на практиці порядку проходження державної служби та просування по ній, забезпечення ефективності управління державною службою, здійснення організаційних змін у системі державної влади, відсутність стандартів реалізації прав і обов'язків державними службовцями.

Хоча реформа державної служби має бути взаємоузгоджена з іншими елементами публічної служби, однак зміни в законодавстві про службу в органах місцевого самоврядування відбуваються вкрай повільно, що спричиняє певний дисбаланс у відношенні цих двох інститутів служби.

Нарешті, формування публічної служби як публічного соціально-правового інституту – це один із способів подальшої інституціоналізації суспільного життя, що є передумовою економічного і соціального розвитку.

### **Пропозиції та рекомендації:**

#### ***Щодо правового забезпечення реформування системи державного управління та місцевого самоврядування:***

- на законодавчому рівні врегулювати статус саморегулювальних організацій;
- на рівні актів Кабінету Міністрів України: внести зміни до Регламенту Кабінету Міністрів України щодо узгодження політики, стратегічного планування та погодження проектів актів Кабінету Міністрів України;
- розробити методiku підготовки та зразки програмних і стратегічних документів державної політики;
- завершити підготовку та передати в порядку законодавчої ініціативи до ВРУ законопроектів щодо позбавлення КМУ та центральних органів виконавчої влади невластивих їм функцій;
- відмовитися від визначення Комісії з питань вищого корпусу державної служби як органу, що працює на громадських засадах; більш чітко визначити кваліфікаційні вимоги до членів Комісії, передусім представників громадськості в частині наявності в них професійного досвіду; обумовити заходи, які б унеможливили відсутність кворуму на засіданнях;
- конкретизувати кваліфікаційні вимоги до кандидатів, які претендують на заміщення посад категорії “А”; визначення більш чітких та обґрунтованих критеріїв віднесення до посад цієї категорії; внести зміни до порядку подання кандидатур на кожну посаду категорії “А” та встановлення обов'язку для суб'єкта призначення в місячний термін його здійснити.



***Щодо організаційного забезпечення реформування системи державного управління та місцевого самоврядування:***

– у процесі розроблення нормативно-правових документів, здійснення реформування системи державного управління та місцевого самоврядування неухильно дотримуватися положень Конституції України;

– продовжити консультації в парламенті з метою прийняття ЗУ “Про внесення змін до Конституції України” (щодо децентралізації влади), одночасно з яким розглянути проекти законів “Про префекта” та “Про місцеве самоврядування” (нова редакція);

– посилити контроль за реалізацією та станом упровадження реформи державного управління та місцевого самоврядування, у тому числі з використанням спеціально сформованих систем моніторингу та оцінювання; забезпечувати системність реформи завдяки дотриманню відповідності між положеннями урядових стратегій і концепцій та проектами нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію закріплених у ній ідей, а також дотримуватися строків підготовки таких проектів;

– з метою розбудови єдиної і цілісної публічної служби як функціональної основи реформування державного управління та місцевого самоврядування необхідно: більш обґрунтовано визначити її призначення, функції та цілі як публічного соціально-правового інституту; сформулювати, легітимізувати та запровадити єдині принципи правового забезпечення публічної служби; розробити єдину і цілісну систему правових та організаційних засад публічної служби, що має бути субординована за своєю внутрішньою структурою і складати організаційно-правовий фундамент спільної діяльності публічних службовців усіх органів влади; при розробці і нормативному закріпленні принципів, механізмів, форм, процедур публічної служби необхідно спрямувати їх на забезпечення її ефективного функціонування на рівні сучасних вимог, розвиток демократизації і публічного управління, збагачення і раціональне використання кадрового потенціалу;

– оприлюднити: підготовлені робочою групою, утвореною Кабінетом Міністрів України з представників вітчизняних та зарубіжних інституцій, реєстр державних функцій та реєстр функцій центральних органів виконавчої влади; результати функціонального обстеження та функціонального аналізу центральних та місцевих органів виконавчої влади у 2010–2014 рр., зважаючи на чергову потребу здійснення горизонтального та вертикального функціонального обстеження на рівні Кабінету Міністрів України та ЦОВВ;

– установити вимогу щодо відновлення функціонування в органах публічного управління, насамперед органах виконавчої влади, систем управління якістю на основі отримання сертифіката на відповідність державним стандартам з якості.

## Розділ 2

# КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ І ЗДОБУТКИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 2.1. Проблеми координації та забезпечення стратегічної спроможності органів державної виконавчої влади

Сутність реформи системи державного управління полягає у здійсненні комплексних перетворень в інтересах громадян з метою вдосконалення взаємодії інститутів державної влади з населенням, бізнесом, громадськістю, наданні їм якісних адміністративних послуг в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах<sup>1</sup>. Більшою мірою вона відображена у Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки і передбачає створення дієвої системи державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності діяльності КМУ щодо розроблення державної політики в різних сферах суспільного життя, спрямовується на зменшення адміністративного навантаження державного регулювання, покращання якості надання послуг, забезпечення законності і передбачуваності адміністративних дій<sup>2</sup>.

У рамках реалізації цієї Стратегії органами влади останнім часом здійснені важливі кроки щодо реформи державного управління, зокрема в запровадженні нових процедур підготовки прийняття рішень центральними органами виконавчої влади, забезпечення в цьому процесі комунікації з усіма заінтересованими сторонами. Практично по всій території держави динамічно розвивається система надання адміністративних послуг. Тривають активні перетворення в 10 пілотних міністерствах, в яких створені нові структури – директорати, що в подальшому мають зосереджувати увагу на стратегічному плануванні, формуванні політики та впровадженні реформ. Відбір на посади державної служби в директоратах здійснюється за оновленою конкурсною процедурою.

Разом із тим однією з основних, стрижневих проблем реформування державного управління, що визначається найбільш актуальною і такою, що продовжує негативно впливати на якість формування та реалізації державної політики, є **проблема координації діяльності органів влади**. Про те, що ця умова є надзвичайно важливою не тільки для України, свідчить висловлювання відомого американського дослідника і політика Г.Сейдмана, який координацію визначав як філософський камінь публічного управління: “Якби була віднайдена правильна формула для координації, можна було б сумістити несумісне, гармонізувати конкуруючі та різноманітні інтереси, подолати ірраціональність у наших державних структурах і зробити важкий вибір політики, якого ніхто не буде заперечувати”<sup>3</sup>.

На сьогодні фактично існує 3 центри формування державної політики в різних сферах життя суспільства: Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України, які не завжди здійснюють свою діяльність узгоджено та скоординовано. Історія української державності свідчить, що відносини між цими центрами іноді

<sup>1</sup> Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про зовнішнє становище України в 2015 році”. – Київ : НІСД, 2015. – 684 с.

<sup>2</sup> Деякі питання реформування державного управління України (Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ № 306 від 26 квіт. 2017, Розпорядж. № 726-р від 11 жовт. 2017 р.) [Електронний ресурс] : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 24 черв. 2016 р. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D0%BF>

<sup>3</sup> Kettl D.F. 2015. The transformation of Governance, Public Administration for the Twenty-First Century. Johns Hopkins University Press. Baltimor. – P. 77.

характеризуються як конкурентні, а почасти і конфронтаційні. Надзвичайна заполітизованість процесу формування сфер впливу різних гілок державної влади ускладнює вирішення цієї проблеми через внесення змін до Конституції України, які б дали змогу оптимізувати повноваження різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо формування засад, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, забезпечення проведення дієвої політики у різних сферах суспільного життя.

Найбільш суттєвим викликом для публічного управління, що виникає через відсутність належного розподілу повноважень, ресурсів та завдань, провідні науковці, експерти та політики вважають наявністю так званих прогалін, або “розривів”, які виникають при взаємодії різних органів влади. Подібні розриви існують і в різних сферах управління Української держави. Зокрема, на конституційному рівні потребує ліквідації розрив у взаємодії між КМУ та вертикаллю виконавчої влади (загальновідомо про існування у вітчизняному законодавстві перманентного дуалізму між урядом та Президентом України, наслідком чого є дублювання компетенцій, розриви у сфері відповідальності за реалізацію окремих сфер державної політики)<sup>4</sup>.

Як наголошується в Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки<sup>5</sup>, значущими залишаються й проблеми координації діяльності і в рамках системи органів виконавчої влади. КМУ безпосередньо спрямовує та координує діяльність 11 центральних органів виконавчої влади, що без чіткої підзвітності відповідним міністрам не дає змоги ефективно формувати та реалізовувати цілісну й послідовну державну політику. Відсутність адекватного розподілу відповідальності між міністерствами призводить до дублювання функцій та завдань і, як наслідок, до нераціонального використання людських і фінансових ресурсів, низького рівня інституційної спроможності щодо проведення реформ та формування державної політики.

Дієвим інструментом узгодження дій з реалізації державної політики, інституціоналізованим у розвинених державах, є різноманітні колективні органи в рамках виконавчої гілки влади, зокрема урядові комітети.

Постановою КМУ від 12 березня 2014 р. № 68 було внесено зміни до Регламенту КМУ (далі – Регламент) у зв’язку з відновленням такої форми діяльності вищого органу виконавчої влади, як урядові комітети.

Уперше така форма координації, як урядові комітети, була визначена у Законі України “Про Кабінет Міністрів України”, прийнятому ВРУ 21 грудня 2006 р.<sup>6</sup> Закон визначав (стаття 50), що урядові комітети утворюються для забезпечення ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів України, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, проектів концепцій, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України. Повноваження визначати перелік урядових комітетів та їх посадовий склад були закріплені за Кабінетом Міністрів України. Закон також припускав можливість брати участь у роботі комітетів

<sup>4</sup> Див. Зеленько Г. Система державного управління в Україні: траєкторія змін 2014–2016 рр. / Г. Зеленько // Проблеми інституційних змін політичної системи сучасної України : Наукові записки ІПіЕНД ім.Кураса НАН України. – 2016. – Вип. 5–6 (85–86). – С. 4–33.; Москаленко С. О. Особливості здійснення державного управління в контексті вітчизняних соціоекономічних реалій [Електронний ресурс] / С. О. Москаленко. – Режим доступу : [academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12MSOVSR.pdf](http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12MSOVSR.pdf)

<sup>5</sup> Деякі питання реформування державного управління України (Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ № 306 від 26 квіт. 2017 р., Розпорядж. № 726-р від 11 жовт. 2017 р.) [Електронний ресурс] : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 24 черв. 2016 р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D0%BF>

<sup>6</sup> Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 21 груд. 2006 р. № 514-У (втрата чинності від 17 трав. 2008 р.).

з правом вирішального голосу усіх членів уряду. Слід зазначити, що вказаний Закон не визначав статус рішень урядових комітетів, а порядок організації їх роботи визначався Регламентом Кабінету Міністрів України.

За цим Законом урядові комітети проіснували майже півтора роки. На заміну його у травні 2008 р. Верховна Рада України прийняла нову редакцію ЗУ “Про Кабінет Міністрів України”<sup>7</sup>. Закон визначав утворення урядових комітетів із такими самими координуючими функціями, що й попередній. Те саме стосувалося практично всіх положень, що регулювали існування цих комітетів. Щодо статусу їх рішень, то вони були визначені Регламентом Уряду (параграф 28 Регламенту Кабінету Міністрів України, чинного в період дії зазначеного Закону): рішення урядових комітетів, прийняті в межах його повноважень, були обов’язкові для виконання<sup>8</sup>.

З прийняттям у жовтні 2010 р. чергової нової редакції ЗУ “Про Кабінет Міністрів України”<sup>9</sup> всі норми, що стосувалися утворення урядових комітетів у складі уряду України, були вилучені. Таким чином, урядові комітети як законодавчо визначена колегіальна форма попереднього узгодження рішень, що ініціювали керівники центральних органів виконавчої влади перед тим, як обговорювати їх на засіданні уряду, проіснувала майже 4 роки.

Серед недоліків, пов’язаних з їх функціонуванням, були ідентифіковані такі:

1) не було визначено, чи можуть у разі участі в роботі урядових комітетів представники органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів брати участь у голосуванні з визначених питань;

2) нечіткість формулювання про форму прийняття рішення – консенсус, тим більше, коли наявність чи відсутність останнього визначається головою комітету;

3) суперечність, пов’язана з тим, що рішення урядового комітету, прийняті в межах його компетенції, є обов’язковими до виконання, проте яким чином це можливо забезпечити за умови прийняття рішень комітету у формі протоколу – незрозуміло;

4) алогічність, яка полягає в тому, що контроль за виконанням рішень урядового комітету здійснювався Секретаріатом Кабінету Міністрів, а не урядовим комітетом через відповідні структури Секретаріату, тобто статус урядових комітетів в Україні майже не відрізнявся від статусу інших робочих органів Кабінету Міністрів України; основною причиною було те, що за урядовими комітетами не закріплювалися відповідні (самостійні) повноваження щодо прийняття управлінських рішень<sup>10</sup>.

Чинний Закон України “Про Кабінет Міністрів України” (прийнятий 27 лютого 2014 р.) не ідентифікує урядові комітети як пряму координаційну форму діяльності уряду України. За Кабінетом Міністрів України визначено право утворювати для забезпечення здійснення своїх повноважень тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи<sup>11</sup>. Завдання, склад та організація роботи консультативних, дорадчих та інших допоміж-

<sup>7</sup> Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16 трав. 2008 р. № 279-УІ (втрата чинності від 13 жовт. 2010 р.).

<sup>8</sup> Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>

<sup>9</sup> Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07 жовт. 2010 р. № 2591-VI (втрата чинності від 02 берез. 2014 р.).

<sup>10</sup> Совгіря О. Урядові комітети в системі допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України: проблеми правового регулювання та діяльності [Електронний ресурс] / О. Совгіря. – Режим доступу: Nzizvru\_2014\_2\_12pdf-Foxit Reader

<sup>11</sup> Про Кабінет Міністрів України : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

них органів визначаються КМУ. Керівництво такими органами за рішенням КМУ здійснює перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністр України згідно з визначеним КМУ розподілом повноважень (пункт 5 частини першої статті 43 згаданого Закону) або міністр (пункт 13 частини першої статті 45 Закону).

Постановою КМУ “Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу” від 11 травня 2016 р. № 330 було утворено такі урядові комітети:

– Урядовий комітет з питань економічної, фінансової та правової політики, розвитку паливно-енергетичного комплексу, інфраструктури, оборонної та правоохоронної діяльності;

– Урядовий комітет з питань соціальної політики та гуманітарного розвитку;

– Урядовий комітет з питань європейської, євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва та регіонального розвитку.

Отже, при будь-яких політичних особливостях формування уряду та визначенні його повноважень, які неодноразово змінювались на останні 10 років, доцільність існування такого інструменту координації діяльності органів виконавчої влади, як урядові комітети, постійно підтверджується на законодавчому рівні у тій чи іншій формі.

Водночас потребує усунення низка недоліків правового регулювання статусу зазначених комітетів, зокрема “дисонанс” між положенням про обов'язковість рішень урядових комітетів та входженням до його складу з правом вирішального голосу осіб, що не є членами уряду України<sup>12</sup>. Доцільно також не обмежувати функцію урядових комітетів забезпеченням якісної підготовки проектів актів законодавства для їх подальшого розгляду на засіданні КМУ. Вони також можуть слугувати інструментом узгодження діяльності, координації заходів різних центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування в процесі реалізації різних сфер державної політики.

Не менш важливою проблемою в Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки визначається недостатня спроможність КМУ до стратегічного планування. Серед основних завдань визначена необхідність підвищення стратегічної спроможності уряду. Проте підвищення такої стратегічної спроможності зведено до передачі (деконцентрації) окремих повноважень КМУ відповідним міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади. Одночасно організація стратегічного планування в органах влади покладена на Секретаріат КМУ, що, на наш погляд, видається не зовсім обгрунтованим.

З урахуванням результатів наших досліджень вказаної теми доцільно зауважити таке. В останні два десятиліття у розвинених країнах активно застосовується новий механізм публічного управління, що посилює стратегічну спроможність органів влади на основі стратегічної динамічності, під якою розуміється **здатність органів влади до проактивного виявлення проблем, що виникають, і реагування на них** з тим щоб уникати несподіваних криз та здійснювати стратегічні зміни вчасно і в організований спосіб<sup>13</sup>.

Учені та практики виокремлюють, принаймні, 3 основних вектори сил, які можуть бути використані для підвищення стратегічної динамічності (рухливості) державних органів влади<sup>14</sup>:

<sup>12</sup> Совгіря О. Урядові комітети в системі допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України: проблеми правового регулювання та діяльності [Електронний ресурс] / О. Совгіря. – Режим доступу : Nzizvru\_2014\_2\_12pdf-Foxit Reader

<sup>13</sup> Doz Y., Kosonen M. Fast Strategy: How Strategic Agility Will Help You to Stay Ahead of the Game, Wharton School Publishing. 2008.

<sup>14</sup> Doz Y., Kosonen M. Governments and Strategic Agility: Conundrum or Way Forward, 2014. – P. 42

– стратегічна чутливість: завчасне усвідомлення та гостре відчуття тенденцій, що зароджуються, концентрації сил та ризиків, що призводять до розривів в управлінні, розуміння ситуацій, які розвиваються та еволюціонують;

– рухливість ресурсів (resource fluidity): рухливість у швидкій мобілізації та розгортанні ресурсів – грошей, людей та компетенцій, що створює операційну підтримку стратегічної динамічності;

– колективні зобов'язання: спроможність приймати та впроваджувати рішення, які мобілізують значну кількість підпорядкованих структур для сталої, інтегрованої та узгодженої діяльності.

Ці 3 необхідних вектори стратегічної динамічності як необхідні умови повинні впроваджуватися одночасно і одночасно мають розвиватися, функціонувати інтегровано, доповнюючи і підсилюючи один одного: посилення лише одного із цих векторів має невелику цінність (рис. 2.1).

Для досягнення стратегічної чутливості керівники органів влади повинні мати можливість розуміти еволюцію ситуації. Стратегічна чутливість виникає внаслідок передбачення, постійної уваги, експериментування, аналізу в реальному часі, моделювання ситуації через діалог, орієнтований як на зовнішнє середовище, так і на інтереси внутрішніх учасників процесу прийняття рішення. Навпаки, для прогнозування, яке має на меті чітке передбачення, важливою є спроба уявити низку можливих варіантів майбутнього і розвинути розуміння їх наслідків.

Цей спектр можливостей покликаний сприяти уникненню проблем через непередбачувані події. Передбачення генерує множину варіантів вибору, створює уявлення про те, яким за різних обставин може бути майбутнє. При цьому ні єдиної точки прогнозу, ні спрощеного уявлення про майбутнє воно не надає, проте забезпечує широкий контекст можливостей за умови

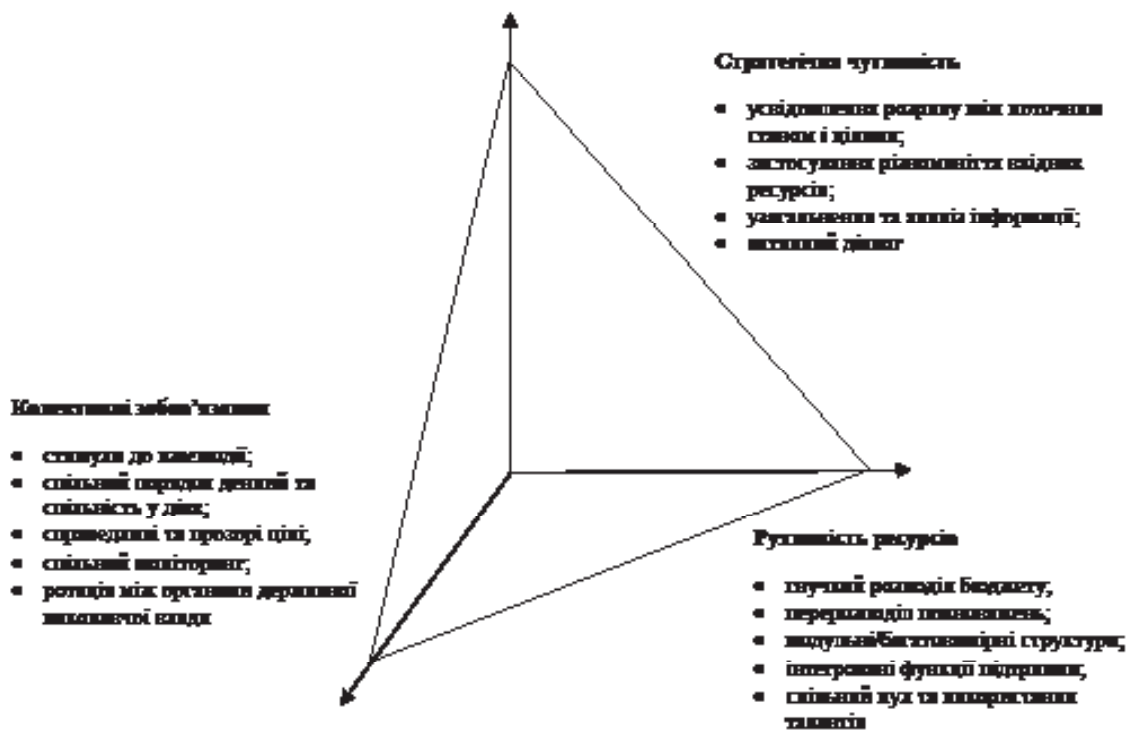


Рис. 2.1. Необхідні умови досягнення стратегічної динамічності органами державної виконавчої влади (побудовано автором на основі джерела<sup>15</sup>)

<sup>15</sup> Doz, Y., & Kosonen, M. Governments and Strategic Agility: Conundrum or Way Forward, 2014. – P. 42.

їх використання, а також аналізує ранні сигнали навколишнього середовища. Таке передбачення надає інформацію для всебічного осмислення того, що може відбутися<sup>16</sup>.

Хоча передбачення є необхідним, проте недостатнім для стратегічної чутливості. Вона потребує також відкритої дискусії органів влади, бізнесових кіл і громадянського суспільства. Така широка дискусія щодо пропонованої політики характеризується проведенням відкритих діалогів, що базуються на врахуванні особливостей ситуації в країні. Населення не змінить власної думки та не повірить у нову політику влади, поки не пересвідчиться, що нові підходи чи рішення підтверджені на практиці.

Рухливість ресурсів є іншим ключовим вектором стратегічної динамічності. Вона вимагає фінансів, талановитого персоналу та експертизи, технічних засобів та інших ресурсів, які можуть бути швидко мобілізованими для необхідних цілей, замість їх розподілення відповідно до раніше підготовлених планів. Ресурси не повинні залишатися розпорощеними чи несфокусованими через жорсткі бюджетні правила чи процедури. Проблема не має обмежуватися традиційними рамками установлених правил розподілу ресурсів та міжвідомчих бюджетних складностей, а вирішуватися шляхом розподілу ресурсів відповідно до стратегічної ситуації залежно від напрямів її розвитку. Такий контекст потребує готовності того чи іншого центрального органу влади відмовлятися від автономного контролю над ресурсами, взаємної довіри і сильних інтеграційних переговорних навичок, які на сьогодні відсутні у багатьох органів влади. Водночас, коли органи влади формуються політичними коаліціями і мають справу із скороченням бюджетних можливостей та загальним обмеженням ресурсів, згода щодо розподілу ресурсів стає досить політизованим рішенням.

При цьому саме рухливість ресурсів створює операційну основу стратегічної динамічності. Якщо ключові ресурси не можуть бути ефективно та швидко перерозподілені в кризові сфери чи сфери нових можливостей розвитку, стратегічна чутливість не досягає бажаного результату. Проблема тут полягає в необхідності переміщення ресурсів, адекватного стратегічним рішенням, визначення загального оптимуму ресурсного перерозподілу та виходу за традиційні бюджетні рамки, жорсткого їх закріплення за розпорядниками коштів.

Динамічний перерозподіл ресурсів неможливий як без визначених стратегічних принципів, так і колективних зобов'язань всередині уряду; для того щоб приймати спільні рішення, всі міністри та персонал центральних органів влади повинні виконувати спільні зобов'язання, інакше зростає конкуренція за використання бюджету, а також посилюється бюрократична боротьба за розподіл ресурсів.

Колективні зобов'язання до спільних дій, що демонструють спільну лідерську позицію за ключовими рішеннями, також є необхідною передумовою, третім вектором стратегічної динамічності. Уряд на рівні як КМУ, так і керівників ЦОВВ має діяти як єдине ціле, єдина команда із зобов'язаннями кожного її члена у вирішенні колективних справ. Брак довіри при виконанні зобов'язань призводить до вдаваного публічного консенсусу та неширих намірів щодо ключових політичних рішень, під якими криються прагнення задовольнити особисті інтереси під виглядом служіння суспільним інтересам. Короткотермінові колективні зобов'язання при вирішенні складних завдань не можуть розглядатися як конструктивний підхід, а отже, проблеми, що виникають, скоріш за все перетворюватимуться для уряду в детермінований ланцюг проблем.

---

<sup>16</sup> Doz, Y., & Kosonen, M. Governments and Strategic Agility: Conundrum or Way Forward, 2014. – P. 42.

Водночас розвиток характеристик стратегічної динамічності може призвести до появи стратегічної держави – держави, здатної поєднати спроможності та можливості формувати, координувати та реалізовувати стратегії та досягати встановлених цілей ефективно та результативно<sup>17</sup>. Спроможність стратегічної держави означає міру, з якою уряд може встановлювати та регулювати національну довготермінову стратегію розвитку для країни, здійснювати ідентифікацію та забезпечувати адресність внутрішніх і зовнішніх викликів при імплементації такої стратегії шляхом прийняття адекватних рішень і стратегічного передбачення, мобілізуючи усіх членів суспільства по всій державі з метою досягнення інтегрованих, послідовних результатів політики.

Аналіз стану *запровадження стратегічних інструментів розвитку в Україні* свідчить про те, що нагальною потребою в рамках реформування державного управління є створення ефективної системи стратегічного планування в державі, яка на цей час практично відсутня. ЦОВВ розробляють різноманітні стратегічні документи, які схвалюються урядом без детального узгодження цілей, ресурсів, організації їх реалізації на різних територіальних рівнях.

Для забезпечення ефективності система стратегічного планування така система має передбачати:

- оптимізацію кількості та ієрархії стратегій і цілей, що дає змогу визначати пріоритетність та обмежувати напрям і масштаб діяльності органів публічного управління залежно від національного контексту та вибору державної політики;

- те, що будь-які рішення, що приймаються державними та місцевими органами влади, повинні бути сумісними з визначеними головними цілями та не суперечити їм;

- узгодженість головних стратегічних цілей на всіх рівнях територіального управління – національному, регіональному та місцевому в часі, ресурсах та рішеннях, що приймаються державними і місцевими органами влади протягом усього періоду дії стратегії;

- виконання стратегій різних територіальних рівнів, що має відбуватися на основі координації діяльності усіх органів влади із залученням бізнесу та громадськості;

- те, що різноманітні державні стратегії мають бути органічною складовою національної (генеральної) стратегії – Grand Strategy): вона, а також будь-які інші стратегії, що розробляються і втілюються органами влади, створюють цілісну систему стратегічного розвитку країни<sup>18</sup>.

Місію такої генеральної стратегії мала б реалізувати Стратегія “Україна–2020”<sup>19</sup>. Проте цьому завадили відсутність механізму координації, який би узгоджував у часі та ресурсах рішення, що приймаються центральними, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, неврахування динамічних драматичних змін, що відбулися в країні, а також брак ефективного моніторингу, який би оцінював просування цілей стратегії до реалізації задекларованих кінцевих результатів. Аналіз ключових індикаторів Стратегії “Україна – 2020” свідчить про малоймовірність досягнення поставлених у ній цілей у визначений кінцевий термін (табл. 2.1).

<sup>17</sup> Poland: Implementing Strategic-State Capability [Електронний ресурс]. – Paris : OECD Public Governance Reviews, 2013. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/gov/poland-implementing-strategic-state-capability-9789264201811-en.htm>

<sup>18</sup> Нижник О. М. Стратегічний регіональний розвиток: концептуалізація поняття / О. М. Нижник // Державне управління: теорія та практика. – 2016. – № 1. – С. 127–140.

<sup>19</sup> Про Стратегію сталого розвитку “Україна–2020” : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>



**Рівень досягнення задекларованих індикаторів в ході реалізації  
Стратегії “Україна–2020” станом на початок 2017 р.<sup>20</sup>**

Індикатор	Значення у 2014 р.	Визначено Стратегією “Україна-2020”	Зміна значень показника станом на початок 2017 р.
Рейтинг легкості ведення бізнесу	96	ТОП-30	80
Індекс глобальної конкурентоспроможності	84	ТОП-40	85
ВВП на одну особу ( за паритетом купівельної спроможності)	8683,6 дол. США	16000 дол. США	8271,8 дол. США
Чисті надходження прямих іноземних інвестицій за період 2015–2020 рр.	–	40 млрд дол. США	3,3 млрд дол. США
Максимальне відношення показника загального державного боргу та гарантованого державного боргу до ВВП, %	69,4	60	80,98
Індекс сприйняття корупції	144	ТОП-50	131

Зусилля різних гілок влади, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування залишаються нескоординованими та неузгодженими щодо досягнення показників, визначених в Стратегії “Україна–2020”. Подібне переконливо підтверджує нагальну потребу в інституціональному забезпеченні процесу створення цілісної системи стратегування в Україні як складового елемента реформування державного управління.

Узагальнююче викладене, важливими **завданнями, спрямованими на розв’язання найгостріших проблем щодо здійснення реформування державного управління**, вважаємо такі:

–забезпечення послідовності і транспарентності здійснення конституційних змін, спрямованих на досягнення балансу в розподілі повноважень між різними гілками та рівнями влади, а також органами місцевого самоврядування для покращання координації та взаємодії між ними в реалізації державної політики в різних сферах, створення адміністративних умов для перетворення України у стратегічну державу;

–прийняття ВРУ національної програми реформування державного управління, забезпечення організації її реалізації, запровадження постійного моніторингу досягнення визначених цілей та виконання завдань з одночасним широким інформуванням суспільства;

–розробку сучасної моделі стратегічного публічного управління, яка б передбачала побудову багаторівневої системи стратегічного планування, узгодженої в часі, ресурсах та рішеннях, що приймаються органами публічної влади різних територіальних рівнів – від національного до місцевого;

–запровадження дієвих інструментів координації діяльності центральних, місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, громадськості та бізнесу щодо реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя.

<sup>20</sup> Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році”. – Київ : НІСД, 2017. – С. 666–668.

## 2.2. Суперечності створення базових умов розвитку місцевого самоврядування і підходи до їх розв'язання

Із прийняттям КМУ Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади<sup>21</sup> в державі була започаткована наймасштабніша реформа, покликана кардинально змінити можливості розвитку територіальних громад. Найбільших зрушень було досягнуто в процесі фіскальної децентралізації та добровільного об'єднання територіальних громад (ОТГ).

Як результат реалізації ухваленого 5 лютого 2015 р. ЗУ “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, а також інших законодавчих актів, що спрощують процеси такого об'єднання, станом на початок 2018 р. в Україні утворено 665 ОТГ, в яких проживає понад 5,7 млн жителів, а їх територія становить 13,4% від усієї території країни (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Динаміка формування об'єднаних територіальних громад протягом 2015–2017 рр.<sup>22</sup>

Середня кількість “традиційних” громад, які на сьогодні утворюють ОТГ, становить 4,7 одиниць (рис. 2.3), а середня чисельність населення новоствореної об'єднаної громади нараховує понад 8,5 тис. жителів.



Рис. 2.3. Динаміка формування об'єднаних територіальних громад<sup>23</sup>

Найбільш переконливим аргументом щодо доцільності і вигідності об'єднаної процесу серед територіальних громад є суттєва динаміка зростання їх доходів, які значно вищі за загальне збільшення власних доходів місцевих бюджетів (рис. 2.4).

<sup>21</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 01 квіт. 2014 р. № 333-р.

<sup>22</sup> Сімоненко О. А. Теоретичні та практичні аспекти об'єднання територіальних громад в Україні / О. А. Сімоненко // Зб. наук. пр. НАДУ. – 2017. – Вип. 2. – С. 205–222.

<sup>23</sup> Там само.



*Рис. 2.4. Результати фінансової децентралізації за період 2014–2017 рр.<sup>24</sup>*

Якщо в цілому власні доходи місцевих бюджетів в країні завдяки розпочатій фінансовій децентралізації зросли в 2015 р. на 49% (або на 48,4 млрд грн), у 2016 р. – на 16% (на 24 млрд грн), і, відповідно, частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті зросла із 45,6% у 2015 р до 49,3% у 2017 р., то обсяги доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад зростали в рази: від 2 до 5, а в окремих випадках і більше<sup>25</sup>.

Разом із тим маємо суттєву різницю по регіонах щодо швидкості та кількості об'єднання територіальних громад, що не може не впливати на зростання диспропорцій у якості та обсязі наданих жителям публічних послуг.

Очевидним є і виникнення в цьому разі проблем, пов'язаних із процесом управління об'єктами комунальної власності, яке має передаватися до новосформованих органів місцевого самоврядування від районних державних адміністрацій. Усе це може значно ускладнити взаємоузгодженість діяльності органів влади різних територіальних рівнів щодо здійснення реформ.

Загалом існує низка суттєвих проблем, які супроводжують створення ОТГ і які необхідно враховувати в державній політиці реформування місцевого самоврядування. Розкриємо основні з них.

Аналізуючи процес укрупнення територіальних громад, важливо звернути увагу на те, що *темпи об'єднувачих процесів в Україні досить швидкі, проте створення ОТГ в різних регіонах України відбувається нерівномірно*. Так, станом на кінець 2017 р. у семи регіонах об'єднаними громадами зайнято понад 40% території. Це: Житомирська (54%), Хмельницька (53,8%), Чернігівська (51,5%), Запорізька (49,4%), Дніпропетровська (48,2%), Волинська (45,2%), Тернопільська (майже 40%) області. У 12 регіонах площа під новоствореними громадами становить від 40 до 15%, але є регіони, де створені ОТГ займають невелику територію: Кіровоградська (8,7%), Київська (5,9%), Закарпатська (4,8%) області<sup>26</sup>. Детальні дані стосовно результатів об'єднувачих процесів станом на 10 листопада 2017 р. наведені в табл. 2.2.

<sup>24</sup> Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file...\\_1\\_.pdf](http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file..._1_.pdf)

<sup>25</sup> Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Станом на 10 листоп. 2017 р. [Електронний ресурс] / М-во регіон. розвитку, буд-ва та житл.-комун. госп-ва України. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/>

<sup>26</sup> Там само.

### Основні параметри результатів процесу створення об'єднаних територіальних громад<sup>27</sup>

Область	КІЛЬКІСТЬ ОТГ				Площа області, км <sup>2</sup>	ПЛОЩА ОТГ, км <sup>2</sup>		Кількість тер. громад в області	ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ, ЩО ОБ'ЄДНАЛИСЯ		КІЛЬКІСТЬ ОТГ, З КІЛЬКІСТЮ ЖИТЕЛІВ МЕНШЕ 5 ТИС. ОСІБ	
	2016	2016	2017	Усього 2015-2017		Всього, 2015-2017	Відсоток від загальної площі області		Усього 2015-2017	Відсоток від загальної кількості	Усього 2015-2017	Відсоток від загальної кількості в області
ВІННИЦЬКА	2	19	13	34	26513	9695,786	14,7	707	101	14,3	17	50,0
ВОЛИНСЬКА	5	10	25	40	20144	9095,2	45,2	412	169	41,0	14	35,0
ДНІПРОПЕТРОВСЬКА	15	19	22	56	31914	15370,47	48,2	348	165	47,4	25	44,6
ДОНЕЦЬКА	3	3	3	9	26517	3459,49	13,0	386	50	13,0	3	33,3
ЖИТОМИРСЬКА	9	23	13	45	29832	16133,86	54,1	631	328	52,0	16	35,6
ЗАКАРПАТСЬКА	2	1	3	6	12777	616,115	4,8	397	19	5,6	0	0,0
ЗАПОРІЗЬКА	6	10	20	36	27180	19424,96	49,4	299	133	44,5	16	44,4
ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА	3	8	12	23	13900	2324,14	16,7	516	106	20,5	2	6,7
КИЇВСЬКА	1	1	7	9	28131	1661,138	5,9	659	49	7,4	2	22,2
КІРОВОГРАДСЬКА	2	3	8	13	24588	2149,657	8,7	415	37	8,9	6	46,2
ЛУГАНСЬКА	2	1	5	8	26684	4415,872	16,5	332	46	13,9	2	25,0
ЛЬВІВСЬКА	15	7	13	35	21899	3466,701	15,9	711	137	19,3	11	31,4
МИКОЛАЇВСЬКА	1	19	9	28	24998	8827,512	35,9	313	103	32,9	12	42,9
ОДЕСЬКА	8	3	14	25	33310	7205,6	21,6	490	108	22,0	5	20,0
ПОЛТАВСЬКА	12	6	21	39	26748	7169,08	24,9	509	145	28,6	19	48,7
РІВНЕНСЬКА	5	13	7	25	20047	4696,5	23,4	365	93	25,5	9	96,0
СУМСЬКА	1	13	14	28	23834	7771,629	32,6	419	131	31,3	10	35,7
ТЕРНОПІЛЬСЬКА	26	10	4	40	19829	5394,9	39,0	615	240	39,0	18	45,0
ХАРКІВСЬКА	0	4	8	12	31415	3676,001	11,7	458	57	12,4	0	0,0
ХЕРСОНСЬКА	1	11	14	26	26461	7120,292	25,0	298	93	31,2	11	42,3
ХМЕЛЬНИЦЬКА	22	4	13	39	20645	11099,62	53,8	605	320	52,9	9	23,1
ЧЕРКАСЬКА	3	3	20	26	20900	3729,8	17,8	556	97	17,4	13	50,0
ЧЕРНІВЕЦЬКА	10	6	10	26	8097	2600,278	32,1	271	94	34,7	6	23,1
ЧЕРНІВЦЬКА	5	11	21	37	31865	16396,04	51,5	569	297	52,2	14	37,8
Всього	159	207	299	665	575756	161700,6	28,1	11215	3118	27,8	240	35,3

Ще одним впливовим фактором є те, що *часто новостворені громади мають невелику чисельність населення*. Так, у дев'яти регіонах відносна кількість громад, у яких чисельність населення менше від 5 тис., 40–50%: у Черкаській та Вінницькій – 50%, Полтавській – 48,7%, Кіровоградській – 46,2%, Тернопільській, Дніпропетровській, Запорізькій – по 45%, Миколаївській і Херсонській – по 43%. І лише в Хмельницькій, Луганській, Чернівецькій, Одеській і Івано-Франківській областях цей показник нижче від 25%<sup>28</sup>.

Подібні розбіжності не можна пояснити ні різним рівнем економічного і соціального розвитку регіонів, ні кількістю громад у них: серед областей, що демонструють активну динаміку, чи аутсайдерів відсутні будь-які стійкі та виражені тенденції. На наш погляд, причину цього доцільно шукати не в економіко-географічній площині.

Крім того, *новостворені громади характеризуються суттєвими відмінностями за розмірами наявних власних доходів місцевих бюджетів на одного жителя*. Зокрема, у лідера – Дніпропетровській області станом на кінець 2017 р. створено 56 громад, що становить 47,4% від усіх громад базового рівня області, громада, у якій зафіксована мінімальна кількість населення – 2185 особи – Ляшківська сільська ОТГ, а максимальна – 23 948 осіб – Апостолівська міська ОТГ. Середня кількість населення у новоство-

<sup>27</sup> Сімоненко О. А. Теоретичні та практичні аспекти об'єднання територіальних громад в Україні / О. А. Сімоненко // 36. наук. пр. НАДУ. – 2017. – Вип. 2. – С. 205–222.

<sup>28</sup> Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : станом на 10 листоп. 2017 р. / М-во регіон. розвитку, буд-ва та житл.-комун. госп-ва України. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation>

рених громадах Дніпропетровської області становить 7 796 осіб. При цьому щільність населення серед новостворених громад області максимальна – 130 осіб на 1 км<sup>2</sup> у Новопавлівській сільській ОТГ, а мінімальна – відповідно 10 осіб у Новолатівській сільській ОТГ. Середній показник щільності населення створених громад області становить 33,3 особи на 1 км<sup>2</sup>. Дніпропетровська область є лідером не тільки за кількістю створених громад, а й за показником власних доходів на одного жителя створених ОТГ. Так, максимальне значення вказаного вище показника в регіоні становить 8 925,9 грн на одну особу в Слобожанській ОТГ, а мінімальне значення – 665,1 грн на одну особу – в Маломихайлівській ОТГ. Середнє значення по області серед ОТГ становить 1 716,4 грн на одну особу<sup>29</sup>.

Такі розбіжності як показників щільності, так і в показників доходів місцевих бюджетів на одну особу в різних ОТГ підсилюватимуть диспропорції у соціальному та економічному їх розвитку.

Слід зауважити, що процес об'єднання територіальних громад (комун, муніципалітетів тощо) не є унікальним для України. В різний час різні країни здійснювали подібну об'єднувачу політику з використанням елементів добровільності або примусу. Чергова хвиля адміністративного об'єднання громад розпочалася в кінці 90-х рр. минулого століття<sup>30</sup>. Сенс цієї державної політики пов'язаний із необхідністю більш економного витрачання як державних, так і місцевих бюджетних ресурсів при наданні різноманітних публічних послуг. Така економія досягається при так званому ефекті економії на масштабі, коли витрати, пов'язані із виробництвом та наданням публічної послуги, усереднюються за витратами з метою їх суттєвого зменшення на території кількох громад з одночасним підтриманням певного рівня якості цієї послуги для жителів цих громад.

Інша проблема, що також може вирішуватися при об'єднанні громад, – **виникнення ефектів переливів (екстерналій) при наданні публічних товарів та послуг**. Один із засобів боротьби із цими переливами – збільшення розміру юрисдикції (тобто об'єднання кількох суміжних громад), і, таким чином, приведення у відповідність усіх вигод із витратами.

Явища укрупнення територіальних громад постійно є предметом наукових досліджень різних країн. Досить показовими в цьому сенсі є результати аналізу співвідношення розміру валового внутрішнього продукту (ВВП) на одну особу, який характеризує економічний розвиток країни, та кількості муніципалітетів, а також чисельності населення, що проживає в них. Дані, наведені в табл. 2.3, свідчать про те, що **рівень економічного розвитку країни безпосередньо не залежить від кількості громад та чисельності їх жителів**.

Як видно з табл. 2.3, в Україні у 2015–2016 рр. частка громад з чисельністю менше від 2 тис. мешканців відповідала показнику США, була трохи більшою, ніж у ФРН, і значно меншою, ніж у Франції. Дані таблиці свідчать про те, що ці держави досягали успіху в розвитку за рахунок інших факторів.

Отже, США, Франція та Німеччина мають велику кількість муніципалітетів, і значна частина їх дійсно з чисельністю населення менше від 2 тис. жителів, при цьому ВВП на одну особу в цих державах в рази перевищує цей показник у державах, де

<sup>29</sup> Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : станом на 10 листоп. 2017 р. / М-во регіон. розвитку, буд-ва та житл.-комун. госп-ва України. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation>

<sup>30</sup> Decentralization at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis / Council of European Municipalities and Regions. – 2013. – 68 p.

відбулися процеси укрупнення (об'єднання) громад та децентралізації влади (Польща, Туреччина, Мексика).

Таблиця 2.3

**Показники, що характеризують муніципалітети держав з різним рівнем розвитку<sup>31</sup>**

Держава	ВВП на одну особу (2014 р.), дол. США	Кількість муніципалітетів			Відсоток муніципалітетів з чисельністю населення менше від 2 тис. (2015–2016)
		(2015–2016)	з чисельністю населення понад 2 тис. (2015–2016)	з чисельністю менше від 2 тис. (2015–2016)	
США	54 353	35 879	11 122	24 757	69
ФРН	46 394	11 092	5 102	5 990	54
Франція	39 357	35 885	5 024	30 861	86
Польща	24 952	2 478	2 453	25	1
Туреччина	19 610	1 397	1 299	98	7
Мексика	18 046	2 457	2 138	319	13
Україна	8 667	10 689	3 420	7 269	68

Водночас на прикладі муніципалітетів Queensland (Австралія) з чисельністю вище від 98 тис. жителів доведено U-подібний зв'язок між витратами і економією на масштабі<sup>32</sup>.

Нелінійний зв'язок між чисельністю населення і витратами продемонстрував ряд іспанських дослідників, які визначили два оптимальних розміри муніципалітетів – 5 та 50 тис. жителів<sup>33</sup>.

У дослідженні щодо муніципалітетів Ізраїлю аргументовано, що злиття невеликих муніципалітетів (близько 10 тис. осіб) приводить до зниження витрат на одну особу без зміни якості послуг, що надаються<sup>34</sup>. В іншому дослідженні на прикладі Нідерландів виявлено, що добровільне об'єднання громад не вплинуло на агреговані витрати, але вплинуло на скорочення витрат на місцеві органи виконавчої влади<sup>35</sup>.

Слід зауважити, що сформовані оптимальні моделі ОТГ за певною чисельністю жителів не можуть зберігати актуальність тривалий час. В умовах глобалізації економічні, політичні, технологічні зміни, що відбуваються, можуть вимагати інших масштабів базових територій з метою отримання економії на масштабі та врахування екстерналій. Ось чому здійснене в певний історичний період у певних масштабах об'єднання

<sup>31</sup> Sub-national Governments in OECD Countries: Key Data [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>

<sup>32</sup> Drew J., Kortt M., Dollery, B. Did the Big Stick Work? An Empirical Assessment of Scale Economies and the Queensland Forced Amalgamation Program, Local Government Studies, 2016. DOI: 10.1080/03003930.2013.874341

<sup>33</sup> Solé-Ollé A., Bosch N. On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain // Public Finance Review. – 2005. – N 33(3). – P. 343–384.

<sup>34</sup> Reingewertz, Y. Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel / Y. Reingewertz // Journal of Urban Economics. – 2012. – N 72(2). – P. 240–251.

<sup>35</sup> Allers M.A. Geertsema J.B. The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform. COELO, working Paper 14019-EEF. – 2014.

громад не може розглядатися незмінним тривалий період з погляду оптимальності співвідношення публічних вигід та публічних витрат. З часом об'єднана громада також вимагатиме економії на масштабі при наданні нових чи традиційних публічних послуг або врахуванні при цьому екстерналій, що виникають<sup>36</sup>.

Існує багато механізмів для вирішення подібних питань. Перспективним інструментом є *співпраця територіальних громад*, яка регламентується ЗУ “Про співробітництво територіальних громад”<sup>37</sup>. Разом з тим на початок 2018 р. згідно з реєстром договорів про співробітництво територіальних громад укладено понад 90 таких договорів (для України це дуже мала кількість). Найбільш активно цей інструмент застосовується містами і територіальними громадами прилеглих населених пунктів переважно як засіб вирішення поточних, а не стратегічних проблем.

Стратегічний підхід пов'язаний із запровадженням нових механізмів узгодження та координації дій, зокрема на засадах багаторівневого публічного управління (multilevel governance). Під таким управлінням у цілому розуміється взаємозв'язок процесів прийняття рішень незалежними суб'єктами (органами влади та органами самоврядування, неурядовими суб'єктами), які часто належать до різних ієрархічних рівнів управління державою і наділені різними компетенціями. Ця модель не потребує суворої ієрархії чи виняткових компетенцій у її суб'єктів<sup>38</sup>, вона дає змогу віднайти альтернативу ієрархічності у прийнятті рішень при запровадженні стратегічних підходів до розвитку країни, регіонів та громад. Вона активно використовується в практиці публічного управління розвинених країн. Натомість організація подібної системи публічного управління в Україні потребує інституалізації<sup>39</sup>.

При цьому органи місцевого самоврядування регіонального рівня мають посилити свою здатність відігравати роль проміжного рівня публічного управління для узгодження державних та місцевих інтересів.

Водночас щодо обласного та районного (регіонального) рівнів самоврядування можна констатувати таку проблему, як *відсутність належної фінансової автономії обласних та районних рад*. На цьому рівні наявні лише окремі складові політичної децентралізації: виборність представницьких органів, наявність території власної юрисдикції, власний бюджет, який, проте, формується за рахунок коштів державного бюджету і розподіляється між територіальними громадами або слугує джерелом фінансування виконання спільних проєктів, а також із коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів (територіальних громад) для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм. Відсутність власних податків, що запроваджувалися б відповідними радами виконавчих органів, підконтрольних і підзвітних цим радам, робить цей рівень місцевого самоврядування в Україні досить слабким у розв'язанні регіональних проблем розвитку<sup>40</sup>. Відповідно регіональний рівень є ще настільки слаб-

<sup>36</sup> Oates W. An Essay on Fiscal Federalism / W. Oates // Journal of Economic Literature. – 1999. – Vol. 37. – No. 3. – P. 1120–1149.

<sup>37</sup> Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України // Відом. Верхов. Ради (ВВР). – 2014. – № 34. – Ст. 67. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/1508-18

<sup>38</sup> Multi-level governance and partnership practices in development and implementation of Sustainable Energy Action Plans (SEAP). – European Union, 2016. – P. 2.

<sup>39</sup> Більш детально про багаторівневе врядування у сфері місцевого і регіонального розвитку див. у підрозд. 4.4.

<sup>40</sup> Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія / С. А. Романюк. – Київ : НАДУ, 2018. – 216 с.

ким, що не може виступати повноцінним партнером для центру, а також авторитетним виразником спільних місцевих інтересів регіонів.

Слід також зауважити, що надзвичайно важливою при впровадженні реформ децентралізації залишатиметься **проблема нерівності**. Нерівність пов'язана з природою децентралізації. Вона уособлюється з фактом передавання до регіональних та місцевих повноважень всієї чи частини певної політики, делегуючи їм відповідальність здійснювати фінансування. Водночас території мають суттєво різні спроможності здійснювати фінансування із власних ресурсів. Найслабші території вимушені робити менше, ніж інші, для власного населення, або просити громадян надати можливість збільшити фіскальні зусилля, що призводить до втрати рівності в їх життєвих умовах чи в їх оподаткуванні. Запобігти цьому можливо лише в разі запровадження системи вирівнювання в розподілі публічних ресурсів між децентралізованими інститутами. Небажання найбільш успішних регіонів запроваджувати певну солідарність у вирівнюванні життєвих стандартів провокує проблему "хто кого годує"<sup>41</sup>.

Так, для України важливим є, з одного боку, просувати реальну бюджетну децентралізацію (підвищуючи ефективність використання місцевих бюджетів для економічного і соціального розвитку), а з другого – використовувати бюджетні гранти (забезпечуючи певне вирівнювання податкових можливостей територіальних громад та їх сукупностей через перерозподільчі процеси). Досягти компромісу між цими двома управлінськими діями важко навіть європейським державам, де постійно існує суперечність між вимогами ефективності та справедливості. Разом із тим відсутність сталості подібних компромісних рішень на центральному рівні, що доповнюється фіксуванням конкретних показників у рамках одного конкретного фінансового року, не дає змоги визначати можливості місцевих органів влади на довгостроковий період і формувати відповідну політику розвитку.

У зв'язку із цим важливим є усвідомлення того, якою мірою і з якою швидкістю мають здійснюватися трансформації у вимірах децентралізації: адміністративному, економічному, політичному та фіскальному (бюджетному), якою має бути їх комбінація, наскільки доцільним є одночасне проведення реформ у цих вимірах. Ключовими принципами реформаторських зусиль повинні залишатися принципи субсидіарності та комплементарності, адже реалізація будь-якої найдосконалішої стратегії, якщо вона не буде спиратися на відповідні інститути та підготовлені кадри, їх узгоджену діяльність, приречена на поразку.

Ураховуючи викладене, а також наявні проблеми місцевого і регіонального розвитку, **пропозиції щодо вдосконалення державної політики реформування місцевого самоврядування** можуть бути сформульовані таким чином:

- більш системно вирішувати проблеми створення ОТГ і перерозподілу повноважень і ресурсів між ними та районними державними адміністраціями, зокрема для підвищення інституційної спроможності забезпечувати економічний розвиток, а не лише соціальні гарантії;
- терміново запровадити на законодавчому рівні дієвий механізм нагляду над рішеннями органами місцевого самоврядування;
- завершити створення на регіональному рівні повноцінних органів місцевого самоврядування, забезпечивши для них можливість запроваджувати податки і збори;

---

<sup>41</sup> Savy R. The Process of Decentralisation in Europe / R. Savy, H. Pauliat, M. Senimon. – [S.e. : s.n.], 2017. – E-Book.



- забезпечити постійний моніторинг наслідків здійснення фінансової децентралізації з метою недопущення суттєвих диспропорцій у надходженнях місцевих бюджетів, забезпечення надання публічних послуг у різних територіальних громадах за єдиними загальнодержавними стандартами, а також стимулювання розвитку територій;
- створити умови для адекватного забезпечення територіальних громад джерелами доходів місцевих бюджетів, необхідних для виконання делегованих та переданих повноважень;
- здійснювати державне стимулювання спільного вирішення завдань розвитку суміжними територіальними громадами (міжмуніципальне партнерство);
- створити умови для запровадження в державі системи багаторівневого управління місцевим і регіональним розвитком.

### 2.3. Розвиток системи надання послуг населенню

Уже за чверть століття реформування сфери публічних послуг у світі багато країн докорінно змінили підходи: замість підходу “громадськість як клієнт” (public as a client)<sup>42</sup> декларується підхід “громадянин як заінтересована сторона” (citizen as a stakeholder)<sup>43</sup>. Водночас для України важливими є обидва підходи, оскільки вони є взаємозумовленими. Незважаючи на значний прогрес у розбудові системи забезпечення якості публічних послуг, що спостерігається в Україні в останні роки, органам публічного управління і громадянам, загалом усім суспільним інститутам необхідно разом будувати відносини у форматі заінтересованих сторін.

Серед надзвичайно важливих завдань з наближення органів публічного управління до населення, бізнесу, різноманітних установ та організацій, які отримали динамічне впровадження в практику роботи органів влади протягом 2015–2017 рр., слід відзначити повсюдне створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Законодавство передбачає створення ЦНАП як місцевими державними адміністраціями, так і органами місцевого самоврядування.

Ситуація щодо створення ЦНАПів така: станом на початок 2018 р. мережа ЦНАП в Україні налічує 746 центрів, з яких 71 – в ОТГ. За 2017 р. мережа збільшилась на 64 центри і територіальні підрозділи, в тому числі 50 нових ЦНАП утворено в ОТГ. За період з 2015–2017 рр. створено 75 ЦНАП за рахунок Державного фонду регіонального розвитку і субвенцій ОТГ (табл. 2.4)<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Citizens as Partners : OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making [Електронний ресурс] / OECD. – Paris Cedex : OECD Publishing, 2001. – 112 p. – Режим доступу : [http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4\\_AKTIVNO\\_DRZAVLJANSTVO/Viri/Citizens\\_as\\_partners\\_hanbook\\_oecd.pdf](http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4_AKTIVNO_DRZAVLJANSTVO/Viri/Citizens_as_partners_hanbook_oecd.pdf). Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services / OECD. – Paris Cedex : OECD Publishing, 2009. – 322 p.

<sup>43</sup> Suggett D. Citizen and Stakeholder Participation: Strategies and Challenges for the Australian Public Sector [Електронний ресурс] / Dahle Suggett // Paper for IPAA South Australia, A Focus on Customer and Citizen Participation and Partnerships, March 2012. – PTR CONSULTING, 2012. – 17 p. – Режим доступу : [http://www.sa.ipaa.org.au/Events/Downloads/20120306\\_IPAA\\_HPF1\\_Dahle\\_Suggett.pdf](http://www.sa.ipaa.org.au/Events/Downloads/20120306_IPAA_HPF1_Dahle_Suggett.pdf); Matei L. Behaviour and action: citizens vs. public services [Електронний ресурс] / Lucica Matei, Ani Matei ; National School of Political Studies and Public Administration (NSPSPA) // MPRA Paper No. 26787, posted 17 Nov. 2010. – 17 p. – Режим доступу : <http://mpr.aub.uni-muenchen.de/26787/>.

<sup>44</sup> На часі – впровадження тривірневої системи ЦНАПів [Електронний ресурс] / Зубко // Пресслужба Віце-прем'єр-міністра України. 28 берез. 2018 р. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/press/news/na-chasi-vprovadzhennya-tririvnevoyi-sistemi-tsnapiv-zubko/>

**Розвиток центрів адміністративних послуг в регіонах України  
станом на 2018 р.**

Регіони	Кількість центрів надання адміністративних послуг				Кількість адміністраторів		
	МДА	ОМС	ОТГ	Загалом	МДА	ОМС	Загалом
<b>Область:</b>							
Вінницька	21 та 2 ТП*	8 та 3 ТП, 7 від. роб. місць**		29 та 5 ТП, 7 від. роб. місць	54	68	122
Волинська	16	5	2	23	43	54	97
Дніпропетровська	22	14 та 9 ТП, 1 від. роб. місце	6	42 та 9 ТП, 1 від. роб. місце	82	153	235
Донецька	12	14 та 1 ТП (13)	1	27 та 1 ТП	39	107	146
Житомирська	23	5	2	30	62	32	94
Закарпатська	13	5		18	43	31	74
Запорізька	20	5 та 4 ТП	1	26 та 4 ТП	40	78	118
Івано-Франківська	14	6 та 3 ТП	1	21 та 3 ТП	42	59	101
Київська	25	15		40	68	84	152
Кіровоградська	21	4		25	43	23	66
Луганська	12	4		16	41	31	72
Львівська	20	9 та 5 ТП	5	34 та 5 ТП	56	115	171
Миколаївська	19	5 та 1 від. роб. місце		24 та 1 від. роб. місце	52	34	86
Одеська	24	11 та 4 ТП	1	36 та 4 ТП	68	156	224
Полтавська	25	6 та 1 ТП		31 та 1 ТП	83	63	146
Рівненська	16	4	1	21	28	73	101
Сумська	18	7		25	50	78	128
Тернопільська	17	4	1 та 2 від. роб. місця	22 та 2 від. роб. місця	49	28	77
Харківська	27	7 та 9 ТП		34 та 9 ТП	81	148	229
Херсонська	18	4		22	33	27	60
Хмельницька	20	6 та 1 ТП		26 та 1 ТП	57	58	115
Черкаська	20	6	3	29	57	52	109
Чернівецька	11	4	2	17	38	33	71
Чернігівська	20	5	1	26	45	50	95
м. Київ	10 та 3 ТП	1		11 та 3 ТП	187	85	272
м. Севастополь	–	–	–	–	–	–	–

\* ТП – територіальні підрозділи.

\*\* Від. роб. місця – віддалені робочі місця.

Отже, центри створені майже в кожному адміністративному районі, містах обласного значення та окремих ОТГ. За даними Офісу реформи адміністративних послуг, у 2017 р. через ЦНАП було надано 11 млн послуг, щодня – 40 тис.<sup>45</sup>. Порівняно з 2016 р. динаміка збільшення кількості надаваних послуг через ЦНАП становила 33%. Реальним підтвердженням того, що Центри суттєво підвищують рівень надання адміністративних послуг, є те, що згідно з опитуваннями у цілому якість надання цих послуг є вищою, ніж в органах виконавчої влади<sup>46</sup>. Досвід звернення до ЦНАП за певною послугою у своєму місті мають 35% опитаних осіб і 4/5 із них задоволені його роботою (у 2014 р. таких було 3/5). Порівняння цих даних з отриманими раніше вказує на те, що рівень задоволеності підвищився більш ніж на 20%. Незадоволеними роботою ЦНАП залишилися менше 15% осіб, що до нього звернулися.

<sup>45</sup> Офіс реформи адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cnap.in.ua>.

<sup>46</sup> Звіт про розвиток Центрів надання адміністративних послуг у 2016 р. Інформація подана станом на 01 січ. 2017 р. за даними звіту МЕРТ, який опубліковано на [me.go.ua](http://me.go.ua). 14 лют. 2017 р. Новини порталу. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://issuu.com/mineconomdev/docs/f96f86420b2e80>.

Найширший спектр послуг надають ЦНАП Львова (313 адміністративних послуг), Луцька (308 послуг), Хмельницького, Вінниці, Одеси (по 283 послуги), Славути (218), Івано-Франківська (216). Утім, кількість ЦНАП, які надають понад 200 послуг, становить лише 2,7% від загальної кількості центрів. Переважна більшість центрів надає близько 100 послуг. Найкращі ЦНАП застосовують сервісно-орієнтований підхід у своїй роботі, орієнтуючись передусім на інтереси і потреби споживачів послуг та розвиваючи технології, спрямовані на підвищення якості послуг. Зокрема, у ЦНАП Вінниці та Луцька запроваджено надання адміністративних послуг у соціальній сфері, які є одними з найбільш затребуваних населенням. У низці міст України мешканці можуть звернутися за адміністративною послугою до будь-якого територіального підрозділу ЦНАП, а доставку послуг замовити на інший підрозділ; також передбачена можливість виклику адміністратора додому<sup>47</sup>.

Слід зазначити, що ЦНАП, які працюють у районах, є значно менш спроможними в наданні адміністративних послуг, ніж створені в містах. Свідченням цього є середня чисельність адміністраторів у районних Центрах (3 особи в розрахунку на один Центр), яка втричі менша за укомплектованість міських, де у 164 Центрах працює понад 1600 осіб.

Досить вузьким залишається спектр адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП органами виконавчої влади: рішенням КМУ визначено 50 таких послуг органів виконавчої влади<sup>48</sup>.

Варто зауважити, що станом на 1 грудня 2016 р. у реєстрі Мінекономрозвитку України кількість адміністративних послуг, що надається міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, перевищувала 1060<sup>49</sup>. Лише в 2017 р. цим міністерством спільно із Офісом реформи адміністративних послуг сформовані єдині вимоги (Стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг, які мають наблизити функціонування українських центрів до європейських і світових стандартів й практик надання адміністративних послуг, що сприятиме формуванню позитивного іміджу ЦНАП серед громадян та бізнесу, відновленню довіри до влади в цілому<sup>50</sup>.

Безумовно, з активізацією заходів з дерегуляції, які спрямовані на спрощення умов здійснення господарської діяльності, із зменшенням кількості регуляторних актів скорочуватиметься і перелік адміністративних послуг. У підсумку їх обсяг формуватиметься в кожному населеному пункті, де вони створюватимуться, залежно від попиту його жителів.

Відповідно до частини 1 статті 9 ЗУ “Про адміністративні послуги” адміністративні послуги надаються суб’єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через ЦНАП та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Отже, доступ до них забезпечується не лише через ЦНАП<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> У Вінниці обговорювали шляхи поліпшення надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] / ЦППР, 7 черв. 2016 р. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/20871553-u-vinnitsi-obgovoryuvali-shlyahi-polipshennyadanannya-administrativnih-poslug>

<sup>48</sup> Про внесення змін у додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523 [Електронний ресурс] : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 31 трав. 2017 р. № 374-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/905-2015-%D1%80>

<sup>49</sup> Реєстр адміністративних послуг, що надаються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади [Електронний ресурс] / Мінекономрозвитку. – Режим доступу : [me.gov.ua](http://me.gov.ua)

<sup>50</sup> Єдині вимоги (Стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] / М-во екон. розвитку і торгівлі. – 2017. – Режим доступу : [me.gov.ua](http://me.gov.ua)

<sup>51</sup> Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія / С. А. Романюк. – Київ : НАДУ, 2018. – 2016 с.

Слід також урахувати, що Центри, створені місцевими державними адміністраціями, завжди надаватимуть кількість адміністративних послуг, меншу, ніж такі самі центри в містах, зокрема через їх більшу наближеність до клієнтів і, відповідно, більший попит на різноманітні адміністративні послуги та їх кількість. Подібні обставини диктують необхідність, по-перше, активно створювати в сільській місцевості територіальні підрозділи ЦНАП, а також віддалені робочі місця. По-друге, актуальним є також налагодження роботи веб-порталів електронних адміністративних послуг з одночасним розширенням можливостей доступу до інтернет-послуг органів місцевого самоврядування та населення в сільській місцевості. У цьому контексті важливим напрямом підвищення рівня надання адміністративних послуг стало ухвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні, яка визначає основні напрями, механізми та етапи формування ефективної системи надання адміністративних та інших публічних послуг в електронній формі<sup>52</sup>. До 2019 р. Концепцією передбачено, зокрема, оптимізацію процедур надання послуг, а також реалізацію пілотних проектів із запровадження надання 45 пріоритетних послуг в електронній формі. З урахуванням цього уряду доцільно було б посилити координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг як у рамках ЦНАП, так і в інший спосіб.

Широке впровадження електронного урядування протягом останніх кількох років зумовило “оцифрування” адміністративних процесів із метою підвищення якості (особливо за критеріями скорочення термінів надання послуг та підвищення прозорості відповідних процесів, а також залучення клієнтів-громадян до оцінювання якості послуг за допомогою мережевих ресурсів Інтернету<sup>53</sup>. Подібна практика відкрила абсолютно нові можливості для перепроєктування організаційних структур і процедур, зокрема і щодо спілкування із зовнішніми заінтересованими сторонами.

“Оцифрування” адміністративних процесів як складова е-урядування зумовлює, з одного боку, постійне вдосконалення процесів діяльності організацій, що діють у сфері надання публічних послуг, з другого – налагодження конструктивної взаємодії держави з громадянами, громадами і бізнесом. Світова практика вказує на те, що в розвинених країнах намагаються максимально можливу кількість публічних послуг надавати як е-сервіси. Такий підхід забезпечує результативність, прозорість та ефективність публічного управління, що стає можливим завдяки оптимізації процесів, реалізації принципу інтегрованості (відсутність конфліктів і взаємодія різних електронних реєстрів), зменшенню витрат часових, фінансових і людських ресурсів, реалізації стандартних рішень для суб’єктів надання публічних послуг, а також зниження рівня невідповідностей, що виникають під впливом людського фактору.

На цей час в Україні вже існують розвинені регіональні та місцеві е-сервіси – веб-платформи<sup>54</sup>, на яких можна замовити окремі послуги, записатися на прийом, стежити за рухом справи, отримати консультацію через веб-портал. Адміністратори ЦНАП інформують заявників за допомогою СМС, електронною поштою або по телефону про

<sup>52</sup> Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядж. КМУ від 16 листоп. 2016 р. № 918-р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>

<sup>53</sup> Маматова Т. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики / Т. Маматова, Ю. Шаров, М. Зварич ; за заг. ред. Ю. Щербініної // Проект Євро. Союзу та Програми розвитку ООН “Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг”. – Київ : ПРООН, 2013. – 120 с.

<sup>54</sup> Портал “Відкрита влада” Дніпропетровської ОДА [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.openpower.dp.gov.ua>; ЦНАП м. Львів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cityadm.lviv.ua>; ЦНАП м. Івано-Франківськ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cnar.if.ua/>.

готовність замовленого документа. А в окремих центрах навіть можна замовити отримання готового документа поштою, щоб не відвідувати ЦНАП<sup>55</sup>.

У 2015–2017 рр. активно розвивалася веб-платформа “iGov.org.ua Портал державних послуг”<sup>56</sup>. Портал було створено волонтерською командою iGov в рамках боротьби з корупцією в Україні та вдосконалення бізнес-процесів в органах публічного управління. Портал надавав можливість авторизованого доступу до е-ресурсів суб’єктів надання адміністративних послуг із подальшим замовленням послуги або записом в електронну чергу. На цей час портал перебуває в стані переформатування до спільного державно-громадського адміністрування.

Поступове переведення все більшої кількості публічних послуг в електронний формат (доступ через Інтернет, з дому, офісу чи мобільних пристроїв у форматі “24 години на добу / сім днів на тиждень / 365 днів на рік”, наближення послуг у регіонах до кінцевих споживачів через реалізацію інноваційних проектів у цій сфері стає основою покращання якості взаємодії держави і громади: підвищується рівень задоволення через підвищення комфортності процесів взаємодії, які для більшості клієнтів стають максимально швидкими, зручними і прозорими.

Аналіз засвідчив, що останнім часом найбільшою популярністю користується електронна послуга з відкриття фізичної особи-підприємця (ФОП). Так, за допомогою он-лайн сервісу на початок серпня 2017 р. було відкрито 1211 ФОП<sup>57</sup>. Повний перелік доступних е-послуг можна знайти, скориставшись тематичним каталогом або загальним пошуком на Урядовому порталі<sup>58</sup>.

Результатом динамічного розширення можливостей надання адміністративних послуг органами влади стало те, що за останні 2 роки Україна піднялась на 25 позицій у світовому рейтингу е-урядування (E-Government Development Index, EGDI) і посіла 62-ге місце<sup>59</sup>. На суттєвий прогрес вказує також стрімке підвищення рейтингових позицій України щодо відкритих державних даних: за рейтингом Open Data Barometer Україна посіла 44-те місце (+ 18 позицій); за рейтингом Global Open Data Index – 31-ше місце (+ 23 позиції порівняно з попереднім роком)<sup>60</sup>.

Однак подальший стрімкий розвиток можливий лише за умови застосування революційних підходів та найбільш перспективних технологій, що передбачено проектом Концепції розвитку електронного урядування в Україні до 2020 року.

Прогресу на цьому шляху також сприятиме активізація процесів громадського моніторингу надання послуг органами публічної влади – діяльності громадськості, інститутів та організацій громадянського суспільства з постійного, періодичного або разового спостереження за якістю надання публічних послуг з наступним реагуванням або накопичен-

<sup>55</sup> Маматова Т. В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації / Т. В. Маматова // Аспекти публ. упр. – 2015. – № 4 (18). – С. 75–83.

<sup>56</sup> iGov.org.ua “Портал державних послуг” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://igov.org.ua/>

<sup>57</sup> Гройсман анонсував запуск в Україні цифрового підпису в паспортах і мобільних [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://biz.nv.ua/ukr/tech/grojsman-anonsuvav-zapusk-v-ukrajini-tsifrovogo-pidpisu-v-pasportah-i-mobilnih-1630811.html>

<sup>58</sup> Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua>

<sup>59</sup> Big data та blockchain в державних установах України – бути чи не бути [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://nachasi.com/2018/01/15/big-data-ta-blockchain-in-gov/>

<sup>60</sup> За даними Державного агентства з питань електронного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.e.gov.ua/>

ням інформації для подальшого реагування з метою покращання якості їх надання<sup>61</sup>. Цьому сприяють громадські опитування.

Зокрема, в дослідженні “Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики”<sup>62</sup>, зроблено висновок про відсутність системного підходу у цій сфері. Подібну прогалину можна усунути шляхом удосконалення елементів системи комплексної контрольної діяльності. Будь-який контроль не може здійснюватися, поки не встановлені стандарти, на відповідність яким має відбуватися оцінювання процесів чи продуктів діяльності. Відповідно до цього вихідного положення слід запроваджувати модель, у якій реалізується принцип “залучення клієнтів”, тобто самі споживачі послуг залучаються до встановлення стандартів послуг та оцінювання їх якості.

Комплексність системи контролю передбачає, по-перше, залучення до розроблення стандартів адміністративних послуг широкого кола заінтересованих сторін, серед яких основними є державні органи, суб’єкти надання адміністративних послуг, клієнти адміністративних послуг та громадські організації. Для забезпечення фаховості стандартів можливе також залучення професійних організацій у сфері стандартизації та науковців сфері державного управління. Встановлення відповідності вимогам та постійне поліпшення системи має характеризувати комплексний підхід до забезпечення відповідності процесів надання адміністративних послуг визначеним стандартам: лише поєднання ресурсів державного контролю, контролю з боку самих клієнтів та громадського контролю зможе забезпечити результативність процесів підвищення якості послуг<sup>63</sup>.

При організації здійснення контролю якості адміністративних послуг видається доцільним залучення професійних аудиторських організацій з огляду на міжнародний досвід та вітчизняну практику впровадження в органах публічної влади систем управління якістю. Жоден із учасників процесу надання публічних, зокрема адміністративних, послуг не зможе одноосібно забезпечити їх належну якість. Лише об’єднання зусиль усіх зацікавлених сторін гарантуватиме успіх<sup>64</sup>.

Таким чином, спостерігаємо значний прогрес у формуванні системи надання публічних, зокрема адміністративних, послуг в Україні. Водночас невирішеною залишається низка проблем у сфері взаємодії органів публічної влади із суспільством щодо надання якісних публічних послуг:

- недостатні рівні обізнаності громадян щодо процесів реформування галузі і їх залучення;
- відсутність суттєвого прогресу стандартизації та уніфікації у сфері надання публічних послуг;
- нерозвиненість законодавства, що стримує розвиток процесів аутсорсингу публічних послуг організаціям недержавного сектора;
- відсутність системи контрольної діяльності у сфері надання публічних послуг із залученням різних заінтересованих сторін;

<sup>61</sup> Шаров Ю. П. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг / Ю. П. Шаров, Т. В. Маматова // *Аспекти публ. упр.* – 2013. – № 2 (2). – С. 69–76.

<sup>62</sup> Маматова Т. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики / Т. Маматова, Ю. Шаров, М. Зварич ; за заг. ред. Ю. Щербініної // *Проект Європ. Союзу та Програми розвитку ООН “Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг”*. – Київ : ПРООН, 2013. – 120 с.

<sup>63</sup> Шаров Ю. П. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг / Ю. П. Шаров, Т. В. Маматова // *Аспекти публ. упр.* – 2013. – № 2 (2). – С. 69–76.

<sup>64</sup> Маматова Т. В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації / Т. В. Маматова // *Аспекти публ. упр.* – 2015. – № 4 (18). – С. 75–83.

– відсутність єдиної національної он-лайн платформи для отримання доступу до публічних послуг, організації залучення заінтересованих сторін до процесів їх надання й постійного поліпшення, реалізації краудсорсингових бенчмаркінгових проектів;

– недостатній рівень компетентності представників органів публічного управління для результативної діяльності в сучасних умовах.

Система цінностей органів публічного управління також не повною мірою відповідає сучасним викликам щодо первісності, клієнт-орієнтованості, інновативності і здатності співпрацювати в умовах поширення мережевої взаємодії.

Наведемо завдання щодо формування сучасної системи взаємодії органів публічної влади із суспільством у контексті надання якісних публічних послуг:

– подальше вивчення існуючих моделей та кращих практик децентралізації надання публічних (зокрема адміністративних) послуг, їх апробація під час реалізації пілотних проектів;

– створення єдиної платформи доступу до ресурсів у сфері забезпечення якості публічних (зокрема адміністративних) послуг в Україні (через подібну платформу також може бути забезпечений зручний доступ до безоплатних мережевих ресурсів з метою розвинення спільноти практики);

– системне навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема співробітників центрів надання адміністративних послуг, та представників громадських організацій із питань забезпечення якості надання послуг (із залученням ресурсів міжнародних проектів технічної допомоги, професійних тренінгових агенцій, а також центрів підвищення кваліфікації керівних кадрів та системи Національної академії державного управління при Президентові України) (далі – Національна академія);

– формування та розвиток вітчизняної системи державно-громадського контролю за сферою надання публічних послуг на основі розроблення відповідних принципів та механізмів, формування систем оцінювання зрілості вказаної системи.

#### **2.4. Суспільна оцінка вітчизняних реформ державного управління та місцевого самоврядування**

Оцінка, яку дає соціум перебігу процесів реформування, політикам та інститутам, що ініціюють і впроваджують зміни, є важливим джерелом суспільно значущої інформації та індикатором рівня задоволеності населення тими чи іншими аспектами свого життя, рівня підтримки реформ.

В умовах демократичного суспільства в процесі впровадження широкомасштабних і глибинних реформ органам державної влади необхідно вміти підтримувати плідний діалог з громадськістю, брати до уваги оцінку громадської думки та реагувати на них. Оптимальною вважається стратегія взаємного пристосування, з одного боку, реформаторських дій, ініційованих самою владою, а з другого – потреб, інтересів та очікувань громадянського суспільства. В жодному разі неможливо досягти повного консенсусу між цими двома сторонами процесів упровадження соціальних змін. Проте, як свідчить досвід країн Центральної та Східної Європи, що проходили етап радикальних перетворень суспільного ладу, успіх значною мірою залежить від уміння поєднати ці дві складові. Для країн пострадянського простору подібна тактика реформування є незвичною, вона важко сприймається правлячими елітами, однак без неї країна буде приречена на постійне гальмування реформ, громадські конфлікти, зростання недовіри до ініціатив владних структур, і, врешті-решт, зазнає фіаско в процесах модернізації соціальних інститутів і відносин. Саме

тому врахування громадської та експертної думки виступає на перший план у процесах розробки, аналізу, впровадження та моніторингу реформаторських зусиль органів влади.

Слід зазначити, що реформи державного управління в українському суспільстві нечасто сприймалися як надважливі. Час від часу окремі аспекти перетворень у сфері державного управління виходили на перший план, користуючись підвищеною увагою з боку громадянського суспільства. Такими актуальними свого часу ставали питання впровадження державних секретарів, люстрації, децентралізації, боротьба з корупцією тощо. Проте в цілому в українському соціумі не спостерігалось стійкого зацікавлення в питаннях підвищення якості надання державних послуг та управління різними сферами суспільного життя. Така тенденція свідчить про певну недооцінку громадськістю ролі цієї сфери публічного життя через відчуження громадян від сфери державного управління. Зазначена сфера діяльності видається переважній більшості громадян занадто далекою від їхніх повсякденних потреб, а можливості власного впливу на прийняття важливих рішень у державі українці оцінюють в основному дуже скромно. Відчуження неминуче перетворюється в недовіру та апатію, що і спостерігається останніми роками, незважаючи на сплеск громадської активності протягом 2014–2015 рр.

У ставленні українців до процесів реформування системи державного управління та місцевого самоврядування характерними є суперечливість оцінок, сподівань та побоювань, очікувань та сумнівів.

За результатами проведеного у 2015–2017 рр. Фондом демократичних ініціатив тематичного моніторингу громадської думки, переважна більшість українців не вірить в успішність реформ. У 2017 р. 40% з них вказали, що не вірять в успіх реформ зовсім, ще 27% – що загалом не вірять, проте не втрачають надії (для порівняння: у 2016 р. зовсім зневірених було 28%), у той час як переконання в успішності реформ висловили лише 5%, ще 22% загалом вказали, що мають віру, проте з певними сумнівами (рис. 2.5)<sup>65</sup>.

### Чи вірите Ви в успіх реформ в Україні?

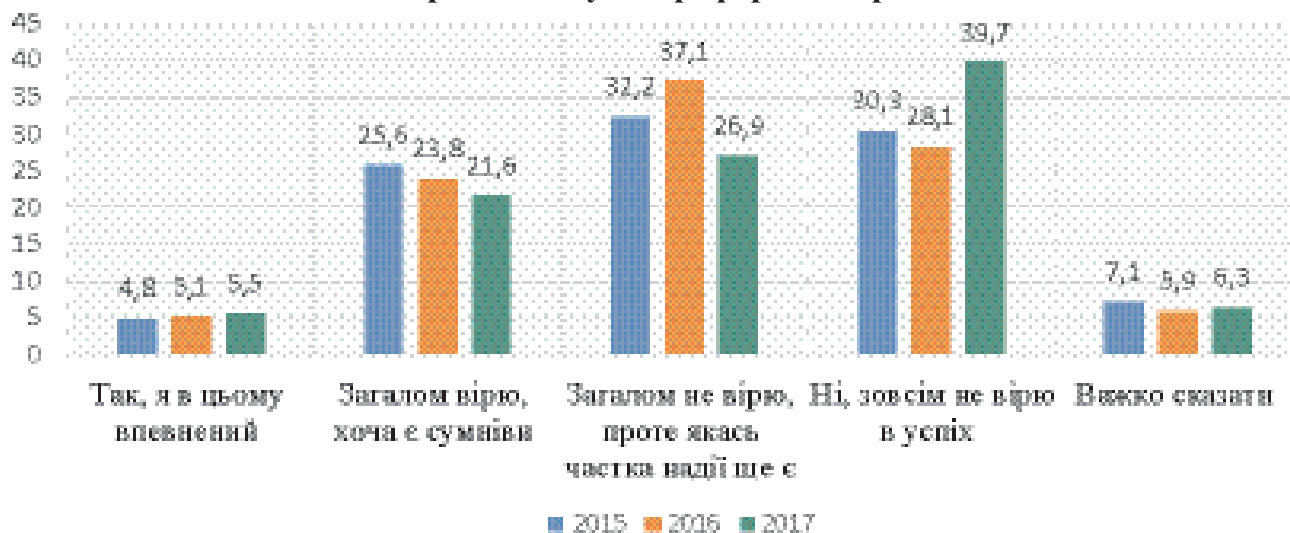


Рис. 2.5. Віра населення в успіх реформ (2015, 2016 та 2017 рр.)

Варто зауважити, що оцінки науково-експертної спільноти є оптимістичнішими. Зокрема, за результатами експертного опитування, проведеного в Національній акаде-

<sup>65</sup> Реформи в Україні: громадська думка населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-2017>



мії у квітні 2018 р., більшість науковців загалом вірить в успішність реформ, хоча й висловлює при цьому певні сумніви<sup>66</sup>.

Повертаючись до розгляду громадської думки, слід акцентувати увагу на тому, що вона важлива як на етапі розробки та впровадження, так і в процесі коригування суспільних перетворень. Зворотний зв'язок, який забезпечує громадська думка, дає змогу вчасно внести необхідні корективи та успішно завершити процес реформування. Без підтримки суспільства, опори на його найбільш активну, професійну, освічену та моральну частину будь-які реформи не будуть втілені в життя і не запрацюють на повну потужність.

Сьогодні ж громадськість неоднозначно оцінює роль суб'єктів соціальних перетворень, які роблять внесок у процеси реформування різних сторін суспільного життя (рис. 2.6). Оцінюючи рушіїв реформ, українці найбільше покладаються, з одного боку, на уряд (30%) і Президента України (28,5), а з другого – на саме населення (27%), громадські організації, волонтерів (25,6%). Таким чином, громадська думка приблизно на однаковому рівні розцінює роль політичних інститутів і громадянського суспільства в просуванні реформ. Проте в ставленні до цих сил спостерігається істотна відмінність: уряд і Президент України приблизно однаково оцінюються і як рушії реформ, і як сили, що їх стримують. Отже, в суспільстві існує дуалістично-суперечливе ставлення до цих двох політичних агентів реформ. Щодо громадських організацій і волонтерів ситуація інша: баланс оцінок однозначно позитивний, а отже, в громадській думці переважає ставлення до них як носіїв реформаторського потенціалу. Варто відзначити також відображену в результатах дослідження, хоч і не досить суттєву, проте однозначно позитивну оцінку населенням внеску науковців (10,4%) як рушіїв реформ (рис. 2.6)<sup>67</sup>.

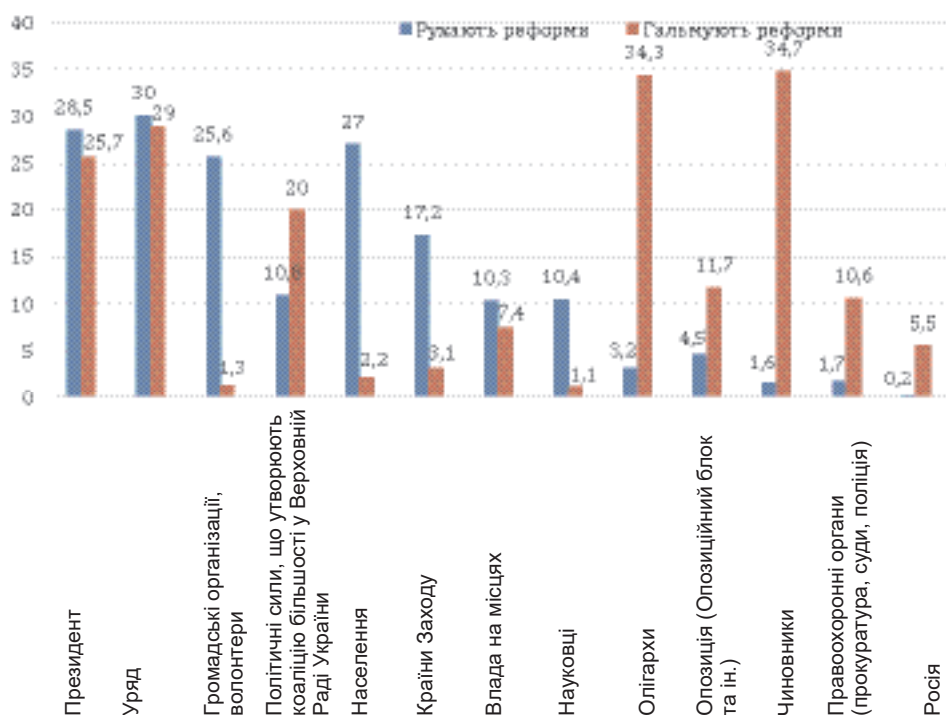


Рис. 2.6. Оцінка населенням головних сил, які рухають/гальмують здійснення в Україні необхідних реформ

<sup>66</sup> Реформи в Україні: науково-експертна оцінка / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, квіт. 2018 р. – Київ : НАДУ, 2018.

<sup>67</sup> Реформи в Україні: громадська думка населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-2017>

Звертає на себе увагу те, що досить високу оцінку громадськості отримали також країни Заходу як агенти реформ (17%). Водночас, на думку населення, найбільший опір проведенню реформ спостерігається з боку, чиновників (35%) та олігархів (34%)<sup>68</sup>. Таким чином, значна частка українців досить чітко та однозначно ідентифікує бюрократію та олігархію як ключові соціальні перешкоди на шляху модернізації суспільства: представники цих соціальних груп майже не отримали позитивної оцінки, а отже, вони абсолютно не сприймаються суспільством як можливі рушійні сили перетворень. Так, можна стверджувати, що з високою ймовірністю більшою підтримкою користуються і користуватимуться ті заходи соціально-економічної та правової політики, які будуть розроблятися з урахуванням рекомендацій і шляхом безпосереднього залучення саме тих соціальних сил, що користуються повагою та довірою суспільства.

Зазначене свідчить і про те, що в разі більш активного залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу реформ і політики розвитку можна суттєво підвищити ефективність цих реформ та політики. Тому більше зусиль держави потребує становлення інститутів громадянського суспільства як суб'єктів публічного управління.

Варто зауважити, що оцінки щодо реформаторського потенціалу різних учасників, відображені громадською думкою, істотно відрізняються від оцінювання ситуації експертним середовищем. На думку 60 експертів організацій, що входять до складу Реанімаційного Пакету Реформ, в Україні значно менше “рушіїв реформ”, ніж тих, хто перешкоджає реформам. До сподвижників реформ експерти майже однотайно відносять громадянське суспільство (80%) та країни Заходу (90,7%). Роль уряду вони оцінюють скоріше позитивно, ніж негативно: 56,7% опитаних вважають уряд рушієм, а 23,3% – гальмом реформ. Парламентську коаліцію та Президента України більшість експертів характеризує скоріше як “гальма”, ніж рушії змін. Найбільші перепони реформам створюють олігархи, чиновники та правоохоронні органи<sup>69</sup>.

Інформативним індикатором громадської оцінки реформ слугує рівень довіри до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Довіра є основоположною категорією в демократичних державах, оскільки її рівень тісно пов'язаний з раціональністю рішень про делегування повноважень та легітимністю влади. За умови необхідного рівня довіри влада може розраховувати на добровільне, усвідомлене та активне залучення активної частини суспільства до процесів модернізації, і, врешті-решт, їх успішну імплементацію в практику суспільно-політичних відносин. І навпаки, брак довіри та підтримки призводить до пасивного, а часом і активного опору суспільства змінам, ініційованим верхами без урахування громадської думки.

Питання довіри населення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших публічних інституцій є предметом моніторингу багатьох дослідницьких проектів Українського інституту соціальних досліджень ім. О. Яременка, Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, Асоціації міст України та ін.

Окремий інтерес для системної оцінки суспільних процесів становлять результати моніторингу Інституту соціології НАН України “Українське суспільство”, що проводиться з 1992 р. Результати моніторингу за 2014–2017 рр. показали зниження рівня довіри населення до переважної більшості владних інститутів (рис. 2.7).

<sup>68</sup> Реформи в Україні: громадська думка населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-2017>

<sup>69</sup> Реформи в Україні: експертна оцінка: Фонд “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва: Реанімаційний пакет реформ. – [Б. м. : б. в.], 2017. – 14 с.

### Рівні довіри населення до Президента, Верховної Ради та Уряду України

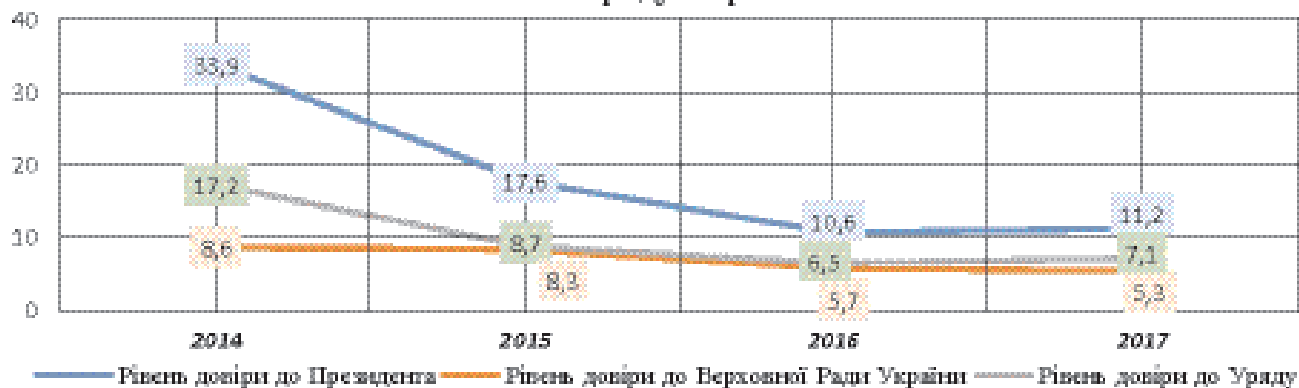


Рис. 2.7. Рівні довіри населення до Президента, Верховної Ради, Уряду України в 2014–2017 рр.<sup>70</sup>

Отже, спостерігається суттєве зниження довіри населення України до Президента України (з 33,9% частка тих, хто цілком та переважно довіряв Президентові у 2014 р., знизилася до 11,2% у 2017 р.). Доволі низьким рівнем та негативними упродовж останніх років тенденціями характеризується ситуація щодо довіри населення до Верховної Ради (8,6% у 2014 р. та 5,3% – у 2017 р.). Не вдалося зберегти ресурс довіри серед населення й уряду: з 17,2% опитаних у 2014 р. він зменшився у 2017 р. до 7,1%. У цілому в 2017 р. інтегральний показник рівня довіри населення до Президента становив 1,9 бала, до Верховної Ради – 1,7 і Уряду – 1,8 бала (рис. 2.8)<sup>71</sup>.

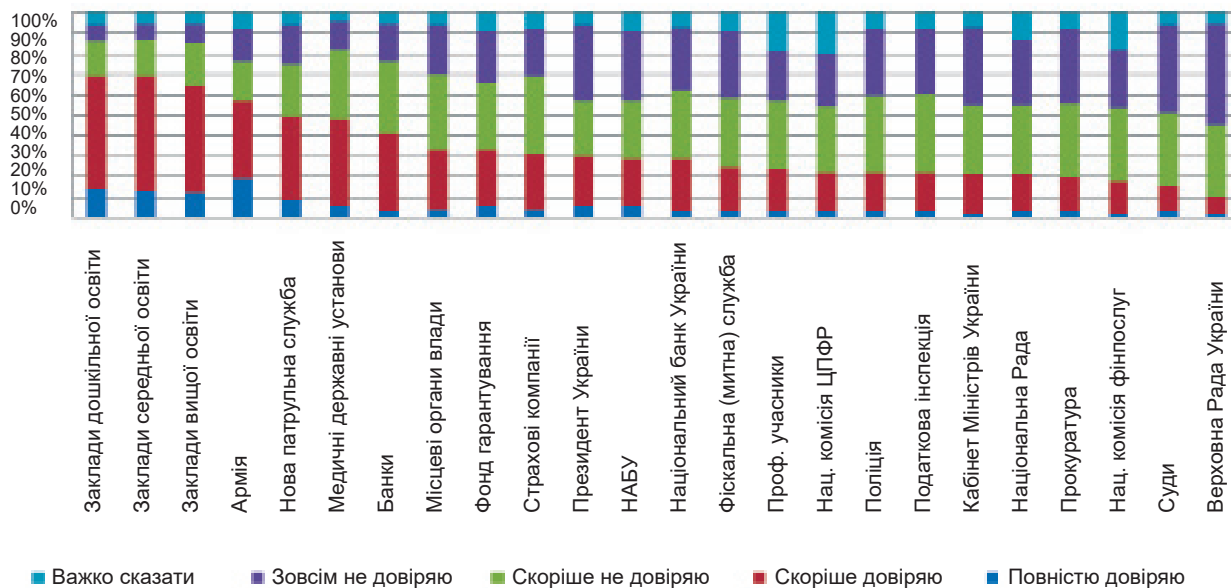


Рис. 2.8. Рівень довіри населення до публічних інститутів<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. – [Б. м. : б. в.], 2017. – Вип. 4 (18). – С. 514–523.

<sup>71</sup> Там само.

<sup>72</sup> Розрахований за 5-бальною шкалою, де 5 балів означає повну довіру, 1 бал – повну недовіру. Відповідно, чим вищим є середній бал, тим вищою є довіра.

Результати моніторингу громадської думки свідчать про те, що на тлі досить низького рівня довіри до Президента, Верховної Ради, уряду України спостерігається також значна недовіра населення й до решти державних інститутів. У цілому органам державної влади в Україні катастрофічно бракує підтримки й лояльності з боку громадян, що негативно позначається і на процесах та результатах упровадження управлінських реформ. Стабільно низьким за досліджуваний період (відповідно 2014 та 2017 рр.) був рівень довіри до прокуратури (2,0 та 2,0), судів (2,0–1,9), банків (2,2–2,1) та поліції (2,1–2,4). Низький рівень довіри висловлюють респонденти і до політичних партій (1,9–1,9)<sup>73</sup>.

Якщо оцінювати реформи за результатами внеску в реалізацію загальних цілей щодо створення оптимальної системи державного управління, здатної ефективно забезпечувати потреби громадян та реалізувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток та адекватне реагування на внутрішні й зовнішні виклики, то найбільше визнання серед експертів отримали реформи децентралізації (22%), старт медичної реформи (19%), поява нових антикорупційних органів (15%), освітня реформа (14%). Деяко нижчими є оцінки реформ щодо впровадження електронної системи публічних закупівель (10%), електронного декларування доходів і майна чиновників (8%), пенсійної реформи (7%) та реформи патрульної поліції (5%), євроінтеграції та безвізового режиму з ЄС та ін.<sup>74</sup>

Дуже низько, навіть як провальні оцінюють експерти результативність таких реформ, як судова, реформа правоохоронних органів, антикорупційна реформа, реформа державної служби, виборча реформа, реформа прокуратури (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

**Розподіл відповідей респондентів на запитання:  
Які з необхідних реформ так і не були здійснені? Чи були реалізовані  
хибним чином? Які основні провали у здійсненні реформ?<sup>75</sup>**

Реформи	Кількість згадувань
Судова	24
Правоохоронних органів	20
Антикорупційна реформа + антикорупційний суд	15
Державної служби	14
Виборча	12
Прокуратури	11

Громадська думка щодо процесів реформування, їх успішності та результатів як складне суспільне явище характеризується багатьма різноманітними параметрами. Одним із важливих параметрів сприйняття реформ виступає інтегральна оцінка якості роботи державних інституцій. Виокремлюють переважно 3 групи інституцій за якістю надаваних послуг:

1) високоякісні (навчальні заклади дошкільної, середньої та вищої освіти, а також армія). Переважна більшість населення вважає, що ці заклади працюють дуже добре або добре (від 56 до 66% позитивних відповідей);

2) середньої якості (поліція, банки), для яких позитивні оцінки коливаються в діапазоні від 40 до 50%;

<sup>73</sup> Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. – [Б. м. : б. в.], 2017. – Вип. 4 (18). – С. 514–523.

<sup>74</sup> Реформи в Україні: експертна оцінка: Фонд “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва; Реанімаційний пакет реформ. – [Б. м. : б. в.], 2017. – 14 с.

<sup>75</sup> Там само.

3) низької якості (решта державних інституцій, в тому числі органи державного управління та органи місцевого самоврядування, політичні інститути, причому найнижчі позиції займають суди та Верховна Рада), роботу яких більшість населення оцінює як погану тією чи іншою мірою (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

**Оцінка громадською думкою якості роботи державних установ, %<sup>76</sup>**

Назва	Дуже добре	Скоріше добре	Дуже добре + скоріше добре	Скоріше погано	Дуже погано	Важко сказати
Заклади дошкільної освіти	8	58	66	19	8	7
Заклади середньої освіти	7	55	62	22	9	7
Заклади вищої освіти	7	53	60	23	10	7
Армія	17	39	56	18	17	9
Нова патрульна служба/поліція	7	42	49	25	17	9
Банки	3	38	41	33	17	9
Медичні державні заклади	3	32	35	39	20	6
Місцеві органи влади	5	29	34	36	23	7
Страхові компанії	3	29	32	32	20	15
Фонд гарантування вкладів фізичних осіб	4	26	30	30	22	18
Президент України	5	23	28	27	36	9
НАБУ	3	22	25	30	32	13
Національний банк	3	21	25	36	30	10
Професійні учасники фондового ринку	1	20	21	32	21	26
Фіскальна (митна) служба	2	19	21	36	30	14
Податкова інспекція	1	18	19	38	30	13
Поліція	1	18	19	36	34	11
Кабінет Міністрів України	2	17	19	34	39	9
Національна комісія ЦПФР	1	16	17	32	23	27
Нацкомфінпослуг	1	16	17	33	25	25
Прокуратура	1	15	16	36	37	11
Національна Рада Реформ		15	16	34	32	18
Суди	1	12	13	35	43	10
ВРУ		8	8	36	48	8

Важливо звернути увагу на те, що оцінка якості роботи дуже тісно корелює з рівнем довіри до відповідних державних інституцій. Чим нижче довіра, тим гірше, на думку громадян, працює цей інститут. Довіра та оцінка якості роботи не просто взаємопов'язані – ці два показники підсилюють один одного. Очевидно, що із цих двох показників ключову роль з погляду підвищення рівня легітимності державних інституцій відіграє якість їхньої діяльності. Вказаний показник є первинним, а довіра – вторинним. Без суттєвого поліпшення якості роботи державних та місцевих органів влади, ефективності та доступності публічних послуг сподіватися на зростання рівня довіри до них з боку грома-

<sup>76</sup> Kantar TNS, вересень 2017. Моніторинг сприйняття реформ у суспільстві (восьма хвиля) [Електронний ресурс]. – С. 8. – Режим доступу : <https://tns-ua.com/news/povna-versiya-kvitneвого-zvitu-monitoringu-spriynnyattya-progresu-reform>

дян не доводиться, а отже, і не можна покращити їх сприйняття населенням. Ось чому реформи мають бути спрямовані саме на швидке покращання роботи державних інституцій, підвищення прозорості та доступності публічних послуг, упровадження та підвищення персональної відповідальності чиновників за їхню діяльність, більш уважне ставлення державного апарату до потреб громадян, його більшу відкритість та гуманність. Це може досить швидко привести і до позитивних змін у ставленні населення до органів державного управління та органів місцевого самоврядування, особливо до тих інституцій, які підтримують безпосередню комунікацію із громадянами та надають їм послуги.

Соціологічні опитування свідчать про те, що найбільшу зацікавленість у населення серед різноманітних аспектів державного управління викликають питання подолання корупції. В рамках загальнонаціонального опитування, яке з 23 жовтня по 5 листопада 2017 р. провів Фонд “Демократичні ініціативи” ім. І.Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології, антикорупційна реформа була визначена пріоритетною для нашого суспільства 59,5% респондентів, що робить її найбільш популярною на фоні решти перетворень. Друге за пріоритетністю місце серед населення посідає реформа охорони здоров’я (44,3%)<sup>77</sup>.

Динаміку в оцінках з боку громадськості щодо ступеня успішності процесу впровадження реформ у різних сферах життєдіяльності суспільства дають змогу відстежити результати кількох соціологічних досліджень, проведених Центром О.Разумкова протягом 2015–2017 рр. Наведені на рис. 2.9 оцінки громадянами деяких реформ та дій влади, які безпосередньо стосуються сфери державного управління та місцевого самоврядування, показують, що найбільш позитивно населення оцінює зусилля влади із реформування трьох сфер: системи національної безпеки та оборони, правоохоронної системи та децентралізації. В оцінках зусиль владних структур з покращання ситуації в цих сферах найкраща динаміка спостерігалася протягом 2015–2017 років<sup>78</sup>. Проте позитивна динаміка збереглася тільки щодо реформування системи місцевого самоврядування та децентралізації. Стосовно двох інших, відносно успішних сфер, у 2017 р. з’явився зворотний тренд: громадськість оцінила процес реформування системи національної безпеки та оборони, правоохоронної системи як гірший порівняно з попереднім роком.

Найкращу динаміку в цьому сенсі мають процеси децентралізації та реформування місцевого самоврядування. В небагатьох інших сферах зберігаються показники, які постійно зростають, попри те, що загальна оцінка суспільством зусиль влади навіть у цьому разі є невисокою (найвищий бал у 2017 р. – 3,75 із 10). Абсолютне значення цього показника порівняно з оцінками інших сфер проведення реформ, зокрема реформи державного управління, є значно вищим. Важливо врахувати, що результати моніторингів відображають безпосередню залежність між рівнем обізнаності про децентралізаційну реформу і тим, як опитані оцінюють зміни в роботі органів місцевого самоврядування, тобто, що більше респонденти знають про реформу, то краще вони оцінюють зміни, які відбулися за останніх два роки<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> Реформи в Україні: громадська думка населення [Електронний ресурс] : Фонд “Демократ. ініціативи” ім. Ілька Кучеріва, 2017. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselelnya-2017>

<sup>78</sup> Оцінка перебігу реформ в Україні та дій влади у різних сферах. За результатами соціологічних досліджень центру Разумкова (самостійно – 6–12 берез. 2015 р. та 18–24 груд. 2015 р.; спільно з Фондом “Демократичні ініціативи” ім. Ілька Кучеріва – 16–20 груд. 2016 р. та 15–19 груд. 2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018\\_Pidsumky\\_ukr\\_eng.pdf](http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_Pidsumky_ukr_eng.pdf)

<sup>79</sup> Підсумковий звіт за результатами досліджень громадської та експертної думки. Соціологічне дослідження (жовт.–листоп. 2017 р.) [Електронний ресурс] / Асоціац. міст України. – С. 57. – Режим доступу : [http://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/amu\\_2017\\_ua\\_mista\\_otg\\_new.pdf](http://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/amu_2017_ua_mista_otg_new.pdf)

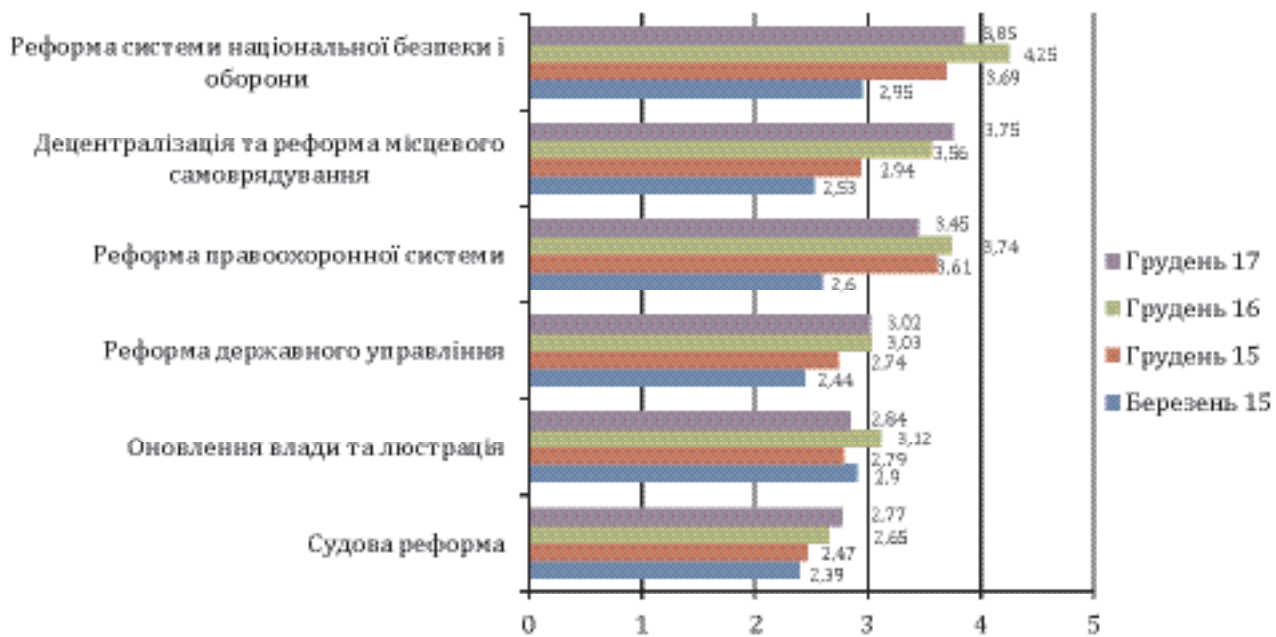


Рис. 2.9. Оцінка перебігу реформ в Україні та дій влади у різних сферах, середній бал<sup>80</sup>

Аналіз громадської думки на предмет сприйняття актуальності децентралізації влади показав, що існують деякі відмінності в поглядах опитаних на зміст децентралізації. Відмінності в поглядах, у сприйнятті процесу децентралізації залежать від розуміння значення реформування влади для людей, суспільства і держави. Природно, існують також істотні відмінності у сприйнятті актуальності реформи місцевого самоврядування громадською думкою та експертним середовищем. Загалом експерти вважають, що децентралізація в Україні, хоча і не відповідає темпам початкового плану, але просувається швидше, ніж в інших країнах, які цей шлях вже пройшли. У свою чергу, процес децентралізації створює низку потенційних викликів та ризиків у сфері регіональної політики, ефективного управління, розвитку політичного плюралізму в громадах, а саме: поглиблення соціально-економічних диспропорцій; обмежений контроль за виборами; невиконання поточних зобов'язань; корупційні ризики, пасивність громадського контролю, слабкість судової системи України; ризики управління та компетентності в адмініструванні процесів соціально-економічного управління в громадах, нестача менеджерів; нечіткий розподіл повноважень. Окрему увагу варто звернути на формування нових соціокультурних ідентичностей об'єднаних громад, з одного боку, і важливість включення цих ідентичностей в регіональну, загальноукраїнську ідентичність, нівеляцію ізоляціонізму – з другого<sup>81</sup>.

У цілому ж найбільш актуальними і запитуваними суспільством на сучасному етапі є антикорупційна реформа, реформа охорони здоров'я, пенсійна реформа, реформа органів правосуддя, люстрація чиновників, реформування армії, зміцнення обороноздатності, освітня реформа (див. табл. 2.7).

<sup>80</sup> 10-бальна шкала від 1 до 10, де "1" означає, що реформ майже або зовсім немає, а "10" – що реформи відбуваються максимально успішно. Показані оцінки окремих реформ.

<sup>81</sup> Децентралізація в Україні: Досягнення, надії і побоювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine\\_Decentralisation\\_UK\\_2017.pdf](http://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf)

**Які з реформ, на Вашу думку, є першочерговими?  
(не більше ніж 5 відповідей)<sup>82</sup>**

<b>Реформи</b>	<b>Жовтень–листопад 2017</b>
Антикорупційна реформа	59,5
Охорони здоров'я	44,3
Пенсійна реформа та реформа системи соціального захисту	35,8
Реформа органів правопорядку (судів, прокуратури, міліції)	33,8
Люстрація чиновників (перевірки та можливі звільнення)	22,2
Реформування армії, зміцнення обороноздатності	21,0
Освітня реформа	18,4
Податкова реформа	9,7
Визначення статусу окупованих територій Донбасу	11,5
Реформа у сфері енергетики	6,9
Реформа децентралізації та регіонального розвитку	6,8
Земельна реформа	6,7
Реформа виборчого законодавства	9,3
Дерегуляція і стимулювання розвитку підприємництва та інвестицій	8,3

На думку експертів, найбільшу пріоритетність отримує визнання реформ, які на сьогодні неуспішні: правоохоронних органів, антикорупційна реформа і реформа державного управління. Завданнями, які мають бути першочерговими, вважаються початок реальної боротьби з корупцією, зокрема організація та діяльність антикорупційного суду, оновлення судової влади та завершення реформи правоохоронних структур.

Найвищою метою реформ у будь-якій сфері суспільних відносин, її змістом є покращання якості життя громадян країни. Реформа може обґрунтовуватися різними міркуваннями, пов'язаними з упорядкуванням діяльності соціальних інститутів, покращанням керованості суспільних процесів, наданням необхідної динаміки тим чи іншим аспектам публічного життя та багатьма іншими. Проте реформа тільки тоді сприймається як виправдана та успішна, коли вона позитивно позначається на якості життя значної частини соціуму, що не виключає, а іноді з необхідністю передбачає погіршення умов життя певного, незначного сегменту.

Отже, майбутнє реформ, майбутнє України й українського суспільства в цілому залежить від подальшої трансформації відносин між громадянами, економікою та державою<sup>83</sup>. Аналізуючи перші результати реформ у різних сферах життя, їх вплив на якість життя громадян, варто визнати, що реформи далеко не завжди дають швидкі відчутні результати, часом ефект від запровадження інновацій може бути віддаленим у часі. На сучасному етапі найбільш відчутними для громадян є ефекти від децентралізації та реформи місцевого самоврядування, при цьому в 2017 р. спостерігався паритет щодо їх позитивних і негативних оцінок (22% відчули її позитивний вплив на якість життя, а 22,4% – негативний, у той час як 55,4% не помітили жодного впливу). Значно гірше оцінюється населенням реформа державного управління: 9,3% населення на власному досвіді відчули її позитивний вплив проти 26,5% з протилежним досвідом. На додаток несприятливою є динаміка останніх двох років, у 2015 р. баланс був кращим. Анало-

<sup>82</sup> Реформи в Україні: громадська думка населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-2017>

<sup>83</sup> Боротьба за Україну [Електронний ресурс] / Т. Еш, Дж. Ганн, Дж. Лаф та ін. // Звіт Chatham, 2018. – Режим доступу : [https://issuu.com/irf\\_ua/docs/struggle-for-ukraine\\_ua-29\\_03](https://issuu.com/irf_ua/docs/struggle-for-ukraine_ua-29_03)



гічні тренди стосуються судової та податкової реформ, перетворень у сфері управління державною власністю, реформи правоохоронної системи<sup>84</sup>.

Звертає на себе увагу і те, що населення негативно оцінює зміни, які позначилися на рівні його життя протягом останніх (2016 і 2017) років. У певних сферах життя, за оцінкою людей, зміни негативні, але не критичні – вони варіюють у межах від кількох відсотків до 20%, за показником балансу. Це стосується передусім таких сфер, як міжнаціональні відносини, міжнародний імідж країни, становище етнічних, релігійних меншин та україномовного населення. До другої групи показників ввійшли сфери життя з більш суттєвим погіршенням ситуації (близько 30% респондентів вважають, що становище погіршилося). Громадська думка відносить до цих сфер, зокрема, рівень свободи слова та демократії загалом. Але найчисленнішу групу становлять ті сфери, в яких люди відчують катастрофічне погіршення ситуації (від 40 до 87%). Саме в цій групі перебуває сфера дотримання законності державними службовцями<sup>85</sup>.

Отже, громадська думка відображає дуже скептичне ставлення суспільства до всього процесу впровадження реформ, які відбуваються в країні протягом трьох останніх років. За їхніми оцінками, люди практично не відчули позитивних змін в їх якості життя, за дуже рідкими винятками. Це стосується сфери національної безпеки та оборони, а також децентралізації, де вагома частина суспільства помітила позитивні зрушення.

У цілому, розкриваючи чинники, які зумовлюють домінування негативних оцінок у громадській думці щодо просування та успішності реформ, сукупність факторів можна розподілити на дві групи: об'єктивні та суб'єктивні. До першої групи слід віднести, по-перше, змістові характеристики самих реформ, а саме: незадовільну якість багатьох параметрів, їх відірваність від нагальних потреб громадян, низький темп та половинчастий характер упровадження. По-друге, це висока соціальна ціна, яку доводиться платити пересічним громадянам, жертви та витрати, які вони несуть, на фоні збагачення олігархічної верхівки. Перекладання соціального тягаря на плечі соціально незахищених категорій населення при одночасному маніпулюванні громадською свідомістю за допомогою дискурсу неминучості жертв і “затягування пасків” у процесі реформування призводить до негативного сприйняття реформ переважною більшістю населення. Більшість громадян країни перебуває у вкрай складному соціально-економічному становищі і тому не бажає зазнавати додаткових труднощів для незрозумілих до кінця та віддалених цілей реформ, спостерігаючи при цьому за зухвалою моделлю поведінки можновладців, на їхнє безконтрольне та безмежне збагачення, демонстративне споживання, нерозбірливість у засобах, аморальність, пожадливість, цинізм, лицемірство. Така деструктивна поведінка частини суспільства, яке вважає себе елітою, справляє надзвичайно деморалізуючий вплив, розтліває й без того морально дезорієнтоване суспільство. По-третє, здійснення реформ погано корелює зі змінами об'єктивного соціально-економічного та політико-правового становища більшої частини суспільства. Люди практично не відчують позитивних наслідків реформ. Очікувати в таких умовах на підтримку громадської думки не доводиться.

<sup>84</sup> Центр Разумкова. Україна 2017–2018: Нові реалії, старі проблеми (аналітичні оцінки) [Електронний ресурс]. – Київ : [б. в.], 2018. – С. 68–69. – Режим доступу : [http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018\\_Pidsumky\\_ukr\\_eng.pdf](http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_Pidsumky_ukr_eng.pdf)

<sup>85</sup> Центр Разумкова. Україна 2017–2018: Нові реалії, старі проблеми (аналітичні оцінки) [Електронний ресурс]. – Київ : [б. в.], 2018. – С. 68–69. – Режим доступу : [http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018\\_Pidsumky\\_ukr\\_eng.pdf](http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_Pidsumky_ukr_eng.pdf)

Існує і низка суб'єктивних причин, пов'язаних, по-перше, з постреволуційною ситуацією, якій притаманні завищені очікування громадянського суспільства щодо представників політикуму. По-друге, для українського суспільства характерне глибоко вкорінене відчуття недовіри до політичного класу, носіїв влади, обґрунтованість якого багаторазово підтверджувалася протягом недовгої, але насиченої новітньої історії України. Саме тому будь-які ініціативи, що генерує політикум без консультацій та легітимізації з боку активної частини громадянського суспільства, сприймається з підозрою і спричиняє категоричне несприйняття та опір. По-третє, брак ефективної, чесної та обопільної комунікації, взаємодії між владою та громадянським суспільством, що пояснюється недовірою та підозрілістю владного істеблішменту, бажанням зберегти закриту систему доступу до суспільно значимих ресурсів для обмеженого кола наближених осіб.

Результативність та ефективність упровадження реформи державного управління і місцевого самоврядування багато в чому залежить від налагодження належного інформаційного забезпечення заходів, що вживаються, і відповідної просвітницької роботи. Нерозуміння сутності реформи стає однією з ключових перешкод на шляху її успішного проведення. Лише 7% українців повністю задоволені станом інформування урядом суспільства про свою роботу. Натомість на думку 38% громадян, інформація, яку дає уряд, часто не відповідає дійсності, 31% вважає, що такої інформації замало, і ще 31% нарікають на її незрозумілість<sup>86</sup>.

Із цим погоджуються науковці, зауважуючи, що інформації про роботу уряду і реформи багато, але вона часто незрозуміла звичайним людям або взагалі не відповідає дійсності<sup>87</sup>. Також відзначимо відсутність належної комунікаційної роботи щодо реформи з боку місцевої влади, однак у цьому питанні є розбіжності в думках громадськості та експертів. Останні високо оцінюють роботу місцевої влади з інформування населення про свою роботу. Також 64% експертів вважають, що звичайні громадяни можуть впливати на рішення місцевої влади. При цьому лише 14% тих самих “звичайних громадян” згодні із цим твердженням. 72% експертів стверджують, що міська влада дослухається до думки громадян. З ними згодні лише 49% респондентів всеукраїнського опитування<sup>88</sup>.

У цілому ж, узагальнюючи вищевикладені результати останніх досліджень громадської, експертної, наукової думки, можна з упевненістю констатувати, що **реформування державного управління і місцевого самоврядування має спиратися на економічні, соціальні, історичні, демографічні, історико-культурні та етнічні особливості, результати наукової експертизи і громадського обговорення**. Зазначимо, що процеси запуску реформ державного управління та місцевого самоврядування вимагають часу, і навіть за умови їх запровадження будь-якій країні потрібен певний період для їх завоювання. Як свідчить досвід країн Центральної та Східної Європи, “період звикання” до нової моделі може тривати 3–4 електоральних цикли. Тому в цей час принципово важливим є своєрідний суспільний договір, неформальний мораторій на зміну базових “правил гри” (наприклад форми державного правління чи типу виборчої системи), оскільки їх зміна не дасть можливості отримати очікуваний результат.

<sup>86</sup> Реформи в Україні: громадська думка населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-2017>

<sup>87</sup> Реформи в Україні: науково-експертна оцінка / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Квітень 2018 р. – [Б. м. : б. в.], 2018.

<sup>88</sup> Підсумковий звіт за результатами досліджень громадської та експертної думки [Електронний ресурс] / Соціолог. дослідж. (жовт.–листоп. 2017 р.) // Асоц. міст України. – С. 17. – Режим доступу : [http://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/amu\\_2017\\_ua\\_mista\\_otg\\_new.pdf](http://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/amu_2017_ua_mista_otg_new.pdf)

Розглянемо напрями забезпечення успішного реформування системи державного управління та місцевого самоврядування.

Соціологічні дослідження яскраво демонструють вплив чинника публічності на оцінки населенням того чи іншого заходу публічної політики: там, де реформи супроводжувались активним і позитивним висвітленням у ЗМІ, ставали головними подіями суспільного життя протягом досить тривалого періоду, ставлення громадськості набувало позитивного характеру, зокрема децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Однак була виявлена і негативна динаміка в оцінці реформ, на які покладалися великі сподівання та які на початкових стадіях сприймалися суспільством з ентузіазмом, наприклад реформа правоохоронної системи та національної безпеки і оборони. Це вказує на існування ризику руху назад у процесі запровадження реформ. Зокрема, на початковому етапі реформування правоохоронної системи певні заходи, вжиті владою (патрульна поліція), сприймалися суспільством надзвичайно позитивно, але початковий імпульс було втрачено, багато інститутів правоохоронної системи залишилися не-реформованими. Аналогічна динаміка притаманна й іншим сферам. Отриманий досвід слід розглядати як важливий урок для агентів змін: реформування потребує систематичності, поступовості, наростаючої та кумулятивної динаміки. Тільки в разі створення таких умов процес реформування набуває необхідної динаміки, високої ефективності та легітимності для суспільства.

Політичні агенти, ініціюючи проведення тієї чи іншої реформи, повинні враховувати домінанти громадської думки, бажані пріоритети в послідовності та відносну важливість окремих перетворень. Ці пріоритети потрібно зіставляти з оцінками експертного середовища та знаходити такі компромісні рішення, які б задовольняли громадянське суспільство і негативно не впливали на саму ідеологію, стратегію і тактику імплементації соціальних змін. Компроміс має погоджуватися з активістами НУО та доноситися до суспільства.

Необхідно створити більш сприятливий суспільно-психологічний фон, змістивши в публічному дискурсі, журналістському висвітленні подій, соціальній рекламі та інших засобах масової комунікації акценти з неминучих соціальних втрат і високої ціни на позитивні результати і наслідки реформування. Ці позитивні наслідки навіть у вигляді малопомітних зрушень у функціонуванні тих чи інших соціальних інститутів мають демонструватися регулярно та бути зрозумілими людям різного рівня освіти та культури. Для цього вони повинні бути наочними, доступними, безпосередньо пов'язаними з повсякденною діяльністю людей. Зсув акцентів має полягати в приділенні більшої уваги майбутнім і досить швидким змінам у якості життя більшої частини населення.

Суперечливе сприйняття громадською думкою державних інститутів і переважно негативні оцінки успішності просування реформ змушують частково переглянути державо-центристську парадигму реформування, взяту на озброєння в Україні. Не ставлячи під сумнів ключову роль правлячих політичних кіл в ініціюванні та проведенні реформ, вважаємо за необхідне активніше запроваджувати постійно діючі та ефективні публічні майданчики для обговорення стратегії та дорожньої карти кожної з реформ. Функція влади має полягати у створенні найбільш сприятливих умов для залучення до процесів публічного обговорення якомога широкого та професійного загалу, експертів, активістів третього сектору, вчених, моральних авторитетів і просто зацікавлену публіку. Обговорення може продукувати як більш якісні, різноманітні пропозиції щодо змісту реформ, так і відчуття громадянами власного впливу на прийняття управлінських рішень, їх громадянську позицію. Така платформа могла б стати певним загальнонаціональним форумом реформ, а влада сприймалася б більшою мірою як партнер та виразник волі грома-

дяньського суспільства, а не як зовнішня сила, що керується власними, а не суспільними цілями. Залучення громади до вироблення рішень дало б змогу повніше враховувати їхні потреби і формувати стратегію реформ відповідно до суспільного запиту, а не інтересів окремих політичних сил.

## Висновки до розділу 2

1. Процес реформування системи державного управління пов'язаний із вирішенням складних проблем, що нагромаджувалися протягом усієї новітньої історії України. Основні з них полягають у відсутності чіткої моделі розподілу не тільки повноважень, а й відповідальності за прийняті рішення органами державної влади, надмірній конкурентності у відносинах між ними при формуванні та реалізації політики, постійних змінах у розподілі сфер впливу на різні аспекти суспільного життя. Це практично унеможливило здійснення скоординованої, цілеспрямованої та прогнозованої державної політики, яка б користувалася довірою і підтримкою в суспільстві. Питання скоординованості у здійсненні державної політики стає наріжним каменем державного управління. Це стосується не тільки різних гілок державної влади, а й усієї системи органів виконавчої влади.

2. Не менш актуальною для державного управління є проблема суттєвого підвищення стратегічної спроможності Кабінету Міністрів України, яку недоцільно обмежувати лише передачею (деконцентрацією) окремих його повноважень відповідним міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади. Подібний підхід звужує поняття стратегічної спроможності лише до змін у структурах органів виконавчої влади, без урахування динамічних змін у зовнішньому для них середовищі. Необхідно запроваджувати новий механізм публічного управління, який підвищує стратегічну спроможність органів влади на основі стратегічної динамічності, під якою розуміється їх здатність до проактивного виявлення і реагування на проблеми, що виникають, з тим щоб уникати несподіваних криз та здійснювати стратегічні зміни вчасно і в організований спосіб. У контексті формування стратегічних підходів у державному управлінні нагальним є створення ефективної системи стратегічного планування в державі, яка на цей час практично відсутня.

3. Здійснення реформи місцевого самоврядування формує нові умови розвитку територіальних громад у країні. Одночасно із розширенням фіскальних можливостей, які створюють нову ресурсну спроможність громад, доступу громадян до базових публічних послуг, набуттям нових повноважень, органи місцевого самоврядування перебувають під тиском суттєвих викликів, які породжуються системними процесами, що діють у державі. Серед них – зростаючі диспропорції в соціально-економічному розвитку, динамічна міграція із сільських населених пунктів та надмірна урбанізація окремих територій, що свідчить про переважно моноцентричний розвиток країни і потребу зосередитися на спільному, багаторівневому розв'язанні цих проблем.

4. Незважаючи на певний прогрес у наданні публічних послуг населенню та бізнесу, зокрема через динамічне створення ЦНАП, їх кількість залишається ще досить обмеженою. Значно нижчою за спроможністю є районні ЦНАП порівняно із міськими Центрами. Бракує подібних центрів в об'єднаних територіальних громадах та сільських населених пунктах. Недостатньою також є координація центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розвитку системи надання адміністративних послуг.

Найбільш слабкою ланкою в наданні адміністративних послуг залишається їх якість. До розроблення стандартів надання цих послуг поки що не залучаються самі

споживачі, професійні організації у сфері стандартизації, а також наукові працівники сфери державного управління. Як свідчить практика, зусилля лише державних органів недостатні для забезпечення належної якості адміністративних послуг. У цій сфері важливими є координація та спільна діяльність усіх учасників процесу організації надання та споживання цих послуг.

5. Політичні суб'єкти, ініціюючи проведення тієї чи іншої реформи, повинні враховувати домінанту громадської думки, бажані в суспільстві пріоритети перетворень. Ці пріоритети необхідно зіставляти з оцінками експертного середовища та знаходити такі компромісні рішення, які б задовольняли суспільство і не справляли негативного впливу на саму ідеологію, стратегію і тактику імплементації соціальних змін. Компроміс має досягатися з активістами неурядових організацій та оприлюднюватися.

Лише незначна частина українців вважає адекватним рівень інформування владою суспільства про свою діяльність. Численні дослідження суспільного сприйняття реалізації реформи державного управління та місцевого самоврядування переконливо доводять нагальну потребу в налагодженні належного інформаційного висвітлення здійснюваних органами влади заходів та відповідної просвітницької роботи.

Суперечливе сприйняття громадською думкою державних інститутів і переважно негативні оцінки успішності просування реформ примушують частково переглянути існуючу державо-центристську парадигму реформування. Не ставлячи під сумнів ключову роль правлячих політичних кіл в ініціюванні та проведенні реформ, необхідно активніше запроваджувати постійно діючі та ефективні публічні майданчики для обговорення стратегії і чергових етапів дорожньої карти кожної із реформ. Функція влади має полягати у створенні найбільш сприятливих умов для залучення до публічного обговорення якомога більш широкого та професійного загалу, експертів, активістів третього сектору, вчених, моральних авторитетів і просто зацікавлену публіку.

### **Пропозиції та рекомендації:**

***Щодо нормативно-правового забезпечення подальшого ефективного реформування державного управління та місцевого самоврядування, здійснення політики розвитку в Україні:***

– завершити процес внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, передбачивши створення органів місцевого самоврядування на регіональному (обласному та районному) рівні з власними виконавчими органами та повноваженнями щодо формування доходів місцевих бюджетів із власних надходжень;

– сформувати систему координації для вироблення та здійснення державної політики, що потребує внесення змін до Конституції України з метою оптимізації повноважень різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– прийняти закон про національну програму реформування державного управління, організацію системи стратегічного планування в Україні;

– внести зміни до законів України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади” в частині формування системи координації діяльності уряду, міністерств та інших органів виконавчої влади при здійсненні державної політики;

– внести зміни до законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації” з метою запровадження різноманітних інструментів координації діяльності центральних, місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, громадськості та бізнесу в реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя;

- внести зміни до законів, що стосуються добровільного об'єднання територіальних громад у частині процесу поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування на всю територію об'єднаних територіальних громад;
- внести зміни до ЗУ “Про співробітництво територіальних громад” у частині розширення інструментів державного стимулювання вирішення органами місцевого самоврядування спільних проблем розвитку;
- прийняти закон щодо запровадження механізму нагляду над рішеннями органів місцевого самоврядування;
- схвалити дорожню карту досягнення урядом стратегічної динамічності, під якою розуміється здатність органів влади до проактивного виявлення проблем, що виникають, і реагування на них з тим щоб уникати несподіваних криз та здійснювати стратегічні зміни вчасно і в організований спосіб.

***Щодо організаційного забезпечення подальшого ефективного реформування державного управління та місцевого самоврядування, здійснення політики розвитку в Україні:***

- запровадити систему багаторівневого моніторингу за імплементацією публічно-управлінських рішень, у тому числі щодо здійснення реформ, що дасть змогу постійно відстежувати його результативність та динаміку ключових показників;
- розширити практику обов'язкових публічних консультацій, у тому числі із західними партнерами, в питаннях реформи державного управління та місцевого самоврядування, які повинні бути впорядкованими та передбачати обов'язковий зворотний зв'язок щодо кожної пропозиції;
- створити єдину платформу доступу до ресурсів у сфері забезпечення якості публічних (зокрема адміністративних) послуг в Україні;
- сформувавати спеціальну інформаційно-аналітичну систему для супроводження процесів реформування державного управління та місцевого самоврядування: зі структурованою інформацією, що є основою для ухвалення рішень; гнучкими механізмами взаємодії між учасниками процесу формування політичних рішень, організації консультацій із суспільством; систематизованими даними про прийняті рішення, результатами моніторингу успішності їх імплементації та оцінки їх ефективності;
- забезпечити на рівні Кабінету Міністрів України систематичне здійснення моніторингу, узагальнення та експертного аналізу щодо стану і тенденцій оцінювання суспільством реформ у сферах державного управління та місцевого самоврядування;
- продовжити дослідження існуючих моделей та кращих практик децентралізації надання публічних послуг, їх апробації шляхом реалізації пілотних проектів;
- забезпечити постійний науковий супровід здійснення реформ та політики розвитку в державі, доступ органів публічної влади усіх рівнів до наукових ресурсів та послуг.

### Розділ 3

## СУПЕРЕЧНОСТІ ТА ВИКЛИКИ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 3.1. Виклики національній безпеці України в умовах реформування системи державного управління та місцевого самоврядування

За 27 років незалежності характер політики національної безпеки України змінювався відповідно до зміни персонального складу правлячої еліти. Спочатку мала місце багатовекторна політика безпеки, що передбачала балансування між Сходом і Заходом. У внутрішньодержавній сфері в цілому та в державному управлінні зокрема мало місце поєднання процесів демократизації відповідно до західних взірців і командно-адміністративних підходів в управлінні державою, що залишились у спадок від СРСР. З 2005 по 2010 рр. політика національної безпеки отримує чіткий західний вектор, проте з низки причин, передусім внутрішньодержавного характеру, дієвих кроків у напрямі європейської та євроатлантичної інтеграції зроблено не було. Це призвело до спроби змінити вектор зовнішньої політики на проросійський, що означало перетворення України на сателіта РФ з обмеженим суверенітетом. Відповідно і політичний режим в Україні у 2010–2013 рр. мав усі ознаки авторитаризму.

У результаті Революції Гідності політика національної безпеки знову отримала європейський та євроатлантичний вектор. У сучасних умовах це означає реформування системи національної безпеки, формування нового підходу в процесі розробки та реалізації управлінських рішень, спрямованих на запобігання загрозам національній безпеці України і їх нейтралізацію. Отже, необхідне проведення реформ не лише на вищій, загальнодержавній ланці управління, а й на місцевому рівні, у царині самоврядування відповідно до стандартів ЄС. Адже суб'єктами забезпечення національної безпеки є не лише державні структури сектору безпеки і оборони, а й інститути громадянського суспільства, громадяни України.

Захист національних цінностей і реалізація національних інтересів, що і складає сутність національної безпеки, передбачає налагодження дієвої взаємодії державних та недержавних суб'єктів її забезпечення. Ці положення відображені в проекті ЗУ “Про національну безпеку України”, стаття 10 якого присвячена громадському контролю над сектором безпеки і оборони України<sup>1</sup>.

Слід зауважити, що види національної безпеки взаємопов'язані. Так, забезпечити воєнну безпеку досить складно в умовах критичної дестабілізації політичної системи суспільства, низького рівня економічної, демографічної, інформаційної чи гуманітарної безпеки. Це повною мірою стосується України. Поряд із низкою загроз з боку РФ мають місце внутрішні проблеми – соціальні, гуманітарні, економічні, які являють собою виклики українській державності і дестабілізують політичну систему українського суспільства.

Поняття “виклик” можна ідентифікувати як проблему (сукупність однорідних, близьких проблем), яка отримала з певних причин на певному відрізку часу сильне звучання і загострено сприймається політичною елітою, має важливе значення для реалізації національних інтересів. *Виклики національній безпеці* – це явища або процеси,

<sup>1</sup> Проект Закону про національну безпеку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63531](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63531)

які тією чи іншою мірою впливають на реалізацію національних інтересів, але безпосередньо не перешкоджають цьому процесу. Проте у разі неадекватного сприйняття та недостатнього реагування на виклики вони можуть перетворитись на загрози. З іншого боку, адекватне і своєчасне реагування на виклики дає додаткові можливості і може сприяти як удосконаленню системи забезпечення внутрішньої безпеки, так і реалізації внутрішніх національних інтересів.

Наприклад, розміщення в Криму бази ВМФ РФ досить довго розглядалось політичним керівництвом України як виклик, що навіть надає певні можливості (орендна плата у вигляді знижки на енергоносії тощо). Проте вже в 2014 р. з цієї бази розпочалась збройна анексія АРК, до якої структури вітчизняного сектору безпеки і оборони виявились неготовими. Тобто понад 20 років реагування на виклик з боку України було неадекватним, що сприяло перетворенню російської військової присутності на території України на реальну загрозу у формі анексії і окупації.

Гібридна війна проти України, що ведеться РФ, має політико-дипломатичний, військовий, економічний, інформаційний виміри.

Відповідно дії РФ створюють загрозу політичній, економічній, військовій, інформаційній безпеці України.

У політичній площині підтримуються проросійські політичні сили, які діють у вигідному російському керівництву напрямі, досить часто використовуючи українські патріотичні гасла. Також здійснюється підтримка сепаратизму в різних регіонах України. Стратегічна ціль РФ – критична дестабілізація політичної ситуації в Україні, дискредитація і блокування діяльності органів державної влади. Як результат, має відбутись прихід до влади в Києві лояльних до РФ політичних сил, що можуть санкціонувати знищення української державності. Ситуація ускладнюється досить високим рівнем корупції в системі державного управління та протиріччями і конфліктами між антикорупційними правоохоронними органами.

Загрозами економічній безпеці України є дії РФ по виключенню української газотранспортної системи (далі – ГТС) із процесу енергозабезпечення держав ЄС. Окупація частини території України також ускладнює використання енергоресурсів двох нафтогазоносних регіонів України: Дніпровсько-Донецької западини і Південно-Кримської нафтогазоносною провінції. Блокуються транспортні можливості України, через територію якої проходить низка важливих для Європи транспортних коридорів. Унаслідок бойових дій на Сході України та в результаті анексії Криму Україна втратила значну частину промислового потенціалу.

Загроза військовій безпеці України з боку РФ є беззаперечним і очевидним фактом. Проте незбалансований характер реформ сектору безпеки і оборони, зволікання з переходом на стандарти НАТО відповідно до “Угоди зі стандартизації” (Standardization Agreement), як і недостатня унормованість процесу формування й забезпечення функціонування військ територіальної оборони України є викликом військовій безпеці.

До сучасних загроз інформаційній безпеці можна віднести інформаційні операції РФ проти України, змістом яких є виправдання збройної агресії проти України та окупації її територій. Основними об’єктами інформаційного впливу є політичне керівництво держави, особи, які приймають рішення, особовий склад збройних сил України, населення окупованих територій та прилеглих до них районів України.

Росія спрямовує свою пропаганду проти української влади, намагається дискредитувати європейський вибір нашої держави, завадити її євроатлантичним прагненням. У період з 2014 р. по нинішній час вона виставляє Антитерористичну операцію (з 30 квітня 2018 р. – Операція об’єднаних сил) “каральною акцією” з “хаотичними бойовими діями”,



які призводять до невинуватених жертв серед мирного населення, поширює чутки про непрофесійність і деморалізованість української армії. Ще однією загрозою у сфері забезпечення інформаційної безпеки стала інформаційна злочинність, лівча частка якої припадає на кіберзлочини. Це стосується злочинів у кредитно-банківській сфері, на фондовому ринку, протиправного заволодіння службовою інформацією. Фактично з 2015 р. Україна стала полігоном для випробування вірусів та кібератак з боку РФ. Від атаки вірусу “Petya” в 2017 р. постраждали енергетичні компанії, банки, урядові сайти, об’єкти критичної інфраструктури України та державні електронні інформаційні ресурси.

Отже, національний інформаційний простір України, на жаль, зазнає суттєвих загроз, викликів, які становлять небезпеку функціонування держави, її політичного та економічного розвитку, інтеграції в європейські та євроатлантичні структури.

Виклики та загрози гуманітарній безпеці в умовах гібридної війни РФ проти України перебувають у когнітивній (смісловій) площині. Ця смістова війна має цивілізаційний, ціннісний характер. Це виклик базовим цінностям українського народу, основам його буття та розвитку. Ця війна – це боротьба України за її право цивілізаційного вибору, за право реалізовувати національні інтереси. Це війна не зброї, а війна ідей, сміслів та віри, в якій спочатку перемагають розум і тільки потім захоплюють територію.

Тому доцільно в проекті ЗУ “Про національну безпеку України” дати, наприклад, таке визначення національним цінностям: “Національні цінності України – концептуальні, ідеологічні основи, консолідуєчі чинники, життєві орієнтири, що складають основу безпеки та розвитку людини, суспільства й держави та справляють вплив на реалізацію національних інтересів та цілей” і далі – “Фундаментальними національними цінностями України є: права та свободи людини і громадянина, державний суверенітет та територіальна цілісність, демократичний конституційний лад”.

Важливою проблемою забезпечення інформаційної безпеки України є здійснення інформаційної реінтеграції населення окупованих територій та прилеглих до них районів України. Процес фізичної реінтеграції тимчасово непідконтрольних Україні територій повинен передбачати паралельну реінтеграцію українських громадян у національний інформаційний простір України, зміну негативних стереотипів щодо України, нав’язаних населенню цих територій ЗМІ РФ.

Державно-управлінські механізми інформаційної реінтеграції Донбасу та Криму можуть бути представлені такою класифікацією: соціальні, нормативно-правові, освітні, інфраструктурні, культурні.

Соціальні механізми спрямовані на виконання державою всіх соціальних зобов’язань перед мешканцями цих територій та збереження за ними громадянських прав та свобод за умов збереження ними громадянства України; нормативно-правовими механізмами передбачається розробка Міністерством інформаційної політики (далі – МІП) України “Стратегії інформаційної реінтеграції населення окупованих територій та прилеглих до них районів України” та її прийняття.

Освітніми механізмами слід забезпечити:

1) надання пільг для учнів з Донбасу та Криму при вступі до українських закладів вищої освіти (далі – ЗВО) (у 2017 р. кількість школярів, які вступили на навчання у ЗВО України з окупованих територій Донецької та Луганської областей, становить 2,5 тис., з окупованого АРК – 263 особи);

2) забезпечити безкоштовне он-лайн навчання учнів з окупованих територій<sup>2</sup>;

<sup>2</sup> ОРДІЛО+Крим – сайт Доступна освіта [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dostupnaosvita.com.ua/>

3) запровадження у школах України дисципліни: “Медіаграмотність”, що дасть змогу учням аналізувати інформацію й протистояти пропаганді та брехні, сформує в них імунітет до фейків. Медіа-грамотність за умов гібридної війни – це ключовий метод протидії ворожій пропаганді.

Інфраструктурні механізми пов’язані з будівництвом телевеж із віщанням на окуповані території Донбасу та Криму.

Прикладом культурних механізмів є ініціатива Мінкультури України – “Український Донбас”. Це міжрегіональне культурне партнерство, що створює умови для інтеграції населення Донецької і Луганської областей в єдиний культурно-мистецький простір України. Це культурний “десант” у Донецьку та Луганську області України митців та творчих колективів з різних областей України та гастролі їх донбаських колег у відповідь.

Це не повний перелік механізмів інформаційної реінтеграції окупованих територій та проблем, що виникають у її здійсненні. Реінтеграція – це не тільки відвоювання території, це боротьба за людей – за їхню свідомість та розум.

Також надзвичайно важливим аспектом забезпечення системи національної безпеки є питання формування власної ідентичності та підвищення рівня національної стійкості.

Україна є країною, яка географічно розташована на межі євроатлантичної та євразійської цивілізацій. Елементи кожної з них є складовими українського суспільства, при цьому вони по-різному проявляються в різних регіонах. З огляду на це населенню України притаманна цивілізаційна двовекторність, що створює внутрішню напруженість у суспільстві в результаті ціннісних дисонансів, гострота яких у світлі останніх політичних подій помітно посилилась. За таких умов європейські і євроатлантичні цінності, які притаманні західному, значною мірою – центральному та північному, дозвано – південному, фрагментарно – східному регіонам України, і є тією основою, яка здатна подолати цю напруженість та створити додаткові внутрішньоінтеграційні механізми діяльності держави і громадянського суспільства, у результаті чого долаються загрози та виклики територіальній цілісності, національній єдності, підвищується національна стійкість.

Завдання перетворення України на успішну країну потребує прискореної імплементації й розвитку на національному ґрунті цінностей, на яких засновано ЄС та НАТО.

Системні реформи на основі європейських та євроатлантичних стандартів, що мають відбутися в ключових суспільних сферах, необхідні не заради формального членства України в ЄС і НАТО, про конкретні часові рамки якого поки що не йдеться. Проте мета реформ є стратегічно надважливою: зробити національну економіку більш продуктивною, політичну систему – реально демократичною, публічне управління – більш ефективним, громадян – більш соціально захищеними, сектор безпеки і оборони – сучасним та всебічно забезпеченим, Збройні Сили України – більш боєздатними. Реально це й означатиме не декларативну, а сутнісну інтеграцію України до європейського світу. При цьому ні демократія, ні верховенство права, ні культура толерантності не можуть бути самоціллю. Вказані цінності необхідно розглядати як інструмент, який дає можливість практично реалізувати назрілі суспільні трансформації відповідно до західних стандартів. Можна передбачити, що з моменту, коли громадяни України в результаті практичного здійснення європейських та євроатлантичних планів відчують зростання рівня життя та успішне реформування базових сфер українського суспільства, значна кількість конфліктних питань, породжених надмірною політизацією суспільного буття та спекулятивним використанням прагнень людей і очікувань на етапі “незрілої демократії”, зникнуть самі собою.

Противники європейської моделі розвитку вважають, що в ЄС стираються національні особливості держав-членів, відбувається надмірна уніфікація суспільно-політичного, економічного та духовно-культурного життя. Але в реальності така точка зору не витримує критики. Як відповідь, варто згадати офіційне гасло ЄС: “єдність у різноманітності”. Це означає, що різноманітність мов, культур і традицій Європи є позитивним чинником для континенту та сприяє спільній праці європейців на користь миру й добробуту.

Україна зробила вибір на користь західних цінностей, проголосивши стратегічним напрямом своєї зовнішньої політики європейську та євроатлантичну інтеграцію, що знайшло своє закріплення у відповідних законодавчих актах. Однак при цьому варто розуміти, що європейська та євроатлантична інтеграція неможливі без реформи системи державних органів, а відтак існує загроза нездійсненності перетворення України на державу, побудовану за європейськими стандартами.

Загалом визначають чотири моделі інституційного забезпечення європейської та євроатлантичної інтеграції.

Перша модель – децентралізована (нині існуюча). За таким варіантом більшість завдань, пов’язаних із координацією, мали б лягти на плечі МЗС. Друга модель – жорстко централізована, або “президентська”. Роль центру вироблення рішень відіграє підрозділ з питань європейської інтеграції, утворений безпосередньо в Адміністрації Президента. Третя модель – централізована, урядова. Нещодавній досвід функціонування у складі Секретаріату КМУ Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції засвідчив, що завдання щодо горизонтальної координації європейської інтеграції можуть виконуватися підрозділом, створеним безпосередньо в апараті Уряду. Четверта модель – Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. У 2008 р. було вперше предметно обговорено ідею створення в Україні централізованої системи координації європейської інтеграції за прикладом колишніх та нинішніх країн – кандидатів на вступ до ЄС. Проте внаслідок певних вузьковідомчих інтересів трьох ключових міністерств рішення ухвалено не було<sup>3</sup>. Насправді, на сьогодні реалізується третя модель – централізована-урядова.

04 жовтня 2017 р. Уряд України прийняв Постанову № 759 “Про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції”<sup>4</sup>, якою затвердив положення про Урядовий офіс, а також визначив перелік питань у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, спрямування, координацію та контроль яких здійснює КМУ.

При цьому варто відзначити, що питання наділення КМУ самого себе компетенцією у сфері євроінтеграції та євроатлантичної інтеграції є доволі дискусійним та суперечливим з огляду на статтю 19 Конституції України.

Крім того, як показує досвід, функціонування офісу не призвело до бажаних результатів, а його діяльність піддається критиці.

З 2016 р. ситуація у сфері інституційного і кадрового забезпечення наближення законодавства України до права ЄС погіршилась:

– не виконано плани імплементації актів права ЄС, які затверджені Урядом у 2014–2015 рр., і не запропоновано альтернативи цьому механізму організації роботи міністерств у сфері наближення законодавства;

<sup>3</sup> Угода про асоціацію Україна–ЄС: дороговказ реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_32048-1522-13-30.pdf?12091213495](http://www.kas.de/wf/doc/kas_32048-1522-13-30.pdf?12091213495)

<sup>4</sup> Про Урядовий офіс координації європейської інтеграції та євроатлантичної інтеграції : Постанова Кабінету Міністрів України від 04 жовт. 2017 р. № 759 // Офіц. вісн. України. – 2017. – 27 жовт. – № 84. – Ст. 2565.

– суттєво знизилася штатна чисельність працівників урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції, особливо тих, хто відповідав за наближення законодавства;

– не реалізовані положення регламенту КМУ щодо проведення в Секретаріаті КМУ експертизи відповідності проекту акта зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим, та праву ЄС<sup>5</sup>.

Можливо, низька ефективність роботи Урядового офісу зумовлена тим, що відповідно до частини 2 пункту 1 Положення Урядовий офіс підпорядковується Прем'єр-міністру України, Віце-прем'єр-міністру України, до компетенції якого віднесено питання європейської та євроатлантичної інтеграції, та Державному секретарю Кабінету Міністрів України. Таким чином, в Урядового офісу, крім його безпосереднього очільника – Генерального директора, є ще три керівники. Низька ефективність роботи Урядового офісу може бути пояснена обмеженою чисельністю його працівників (близько 40 осіб).

Зважаючи на важливість політики європейської та євроатлантичної інтеграції для довгострокової стратегії розвитку України, а також розгалуженість і комплексність завдань у сфері європейської інтеграції, здійснення державою європейської інтеграції потребує чіткого законодавчого закріплення як окремого напрямку державної політики<sup>6</sup>.

Безумовно, державну політику, її планування, реалізацію має здійснювати відповідний орган центральної влади, а зважаючи на важливість євроінтеграційних процесів, це повинно бути відповідне міністерство.

Таким чином, підсумовуючи все вищевказане, існує нагальна потреба створення Міністерства з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України.

Слід також звернути увагу на те, що реформування потребують не тільки центральні, а й місцеві органи влади. Система національної безпеки України складається з взаємопов'язаних елементів, одним з яких є органи місцевого самоврядування, що займаються забезпеченням національної безпеки в межах своїх функцій та повноважень.

Актуальним для українського сьогодення на рівні окремої територіальної громади стає пошук оптимальної моделі взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування на шляху реалізації політики національної безпеки із максимальною ефективністю механізмів та інструментів її реалізації на рівні конкретного регіону й території.

В умовах військового протистояння та терористичної загрози й підвищення рівня економічних ризиків держава намагається долучити до процесу соціального розвитку й забезпечення соціальної стабільності якомога більше органів та інституцій. Відбувається розширення суб'єктного складу державного регулювання процесу забезпечення національної безпеки. Саме тому роль органів місцевого самоврядування поступово зростає, особливо враховуючи розширення їх повноважень та спроможностей за результатами проведення адміністративної реформи. Таким чином, органи місцевого самоврядування суттєво підвищили власний ресурсний та організаційно-управлінський потенціал, що дає їм змогу більш ефективно розв'язувати проблеми територіального і регіонального характеру, у тому числі і проблеми, пов'язані із забезпеченням національної безпеки.

<sup>5</sup> Законотворчість і виконання Угоди про асоціацію Україна ЄС [Електронний ресурс] : аналіт. огляд № 5. – Режим доступу : [http://peg.org.ua/data/other\\_f/review\\_05\\_March\\_ukr.pdf](http://peg.org.ua/data/other_f/review_05_March_ukr.pdf)

<sup>6</sup> Угода про асоціацію Україна–ЄС: перспективи та механізми імплементації [Електронний ресурс] : аналіт. доп. KAS PolicyPaper. 2015. – Режим доступу : <http://www.kas.de/ukraine/ukr/publications/40538>

Євроінтеграційний та євроатлантичний вектори розвитку України й ті кроки, що вже були зроблені на цьому шляху, суттєво розширили підґрунтя для розв'язання проблем забезпечення національної безпеки із залученням до неї органів місцевого самоврядування. У процесі забезпечення національної безпеки та з урахуванням євроінтеграційних тенденцій зовнішньої політики України потенціал взаємодії органів місцевого самоврядування та державних органів влади розкривається через такі ключові аспекти:

- суттєве підвищення оперативності реагування системи управління на загрози, що виникають в окремих регіонах із потенціалом розповсюдження на територію всієї держави;

- мобільність ресурсів та суб'єктів управління при вирішенні завдань забезпечення національної безпеки, їх оперативне переведення з одного рівня управління на інший з метою ефективного використання там, де вони є найбільш необхідними;

- високий рівень стандартів реалізації політики у сфері забезпечення національної безпеки (з урахуванням вимог ЄС та системи оборонної політики НАТО);

- набуття унікального досвіду у сфері подолання загроз військового та терористичного характеру через запровадження механізму військово-цивільних адміністрацій та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Варто зауважити, що в Україні недостатньо розробленими залишаються проблеми визначення ролі та місця органів державного управління й місцевого самоврядування щодо здійснення тісної взаємодії з військовим командуванням, керівництвом силових структур при організації територіальної оборони, запобігання терористичній діяльності, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру та під час виконання спільних завдань в інших кризових ситуаціях. Отже, цей напрям – підвищення рівня взаємодії та відпрацювання належного механізму її реалізації – є найбільш пріоритетним та важливим з токи зору забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції із залученням органів місцевого самоврядування та їх ресурсних можливостей.

Якщо ж говорити про організаційно-правову складову участі органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки, то тут слід звернути увагу на низку законів: “Про місцеве самоврядування в Україні”<sup>7</sup>, “Про основи національної безпеки України”<sup>8</sup>, “Про військово-цивільні адміністрації”<sup>9</sup> тощо. Основним недоліком цих законодавчих актів є відсутність чіткої детермінації сценаріїв участі органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки та порядку їх реалізації. Разом з тим законодавство України визначає органи місцевого самоврядування як окрему сукупність суб'єктів у сфері забезпечення національної безпеки, а одним із ключових напрямів їх функціонування є створення умов для всебічного та безпечного розвитку регіонів.

Таким чином, забезпечення національної безпеки потребує консолідації зусиль органів публічної влади всіх рівнів та модернізації практично всіх сфер життєдіяльності суспільства.

<sup>7</sup> Про місцеве самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

<sup>8</sup> Про основи національної безпеки [Електронний ресурс] : Закон України від 19 черв. 2003 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

<sup>9</sup> Про військово-цивільні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 03 лют. 2015 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141-19>

### 3.2. Нова індустріалізація як відповідь на виклики економічного розвитку держави

В умовах глобалізації економіка кожної країни є відкритою. Відкритість економіки – це її здатність до самозбереження та розвитку у взаємодії з економіками інших країн. Нині кожна країна має тісні економічні зв'язки з великою кількістю інших держав, тобто, з одного боку – зазнає впливу, а з другого – сама впливає на їх стан. **Відкритість національної економіки зовнішньому світу** несе в собі позитивні ефекти – зростання виробництва за межі внутрішніх потреб, збільшення валютних надходжень, зростання рівня конкуренції вітчизняних виробників з іноземними, зміцнення довіри між країнами тощо.

Водночас відкритість національної економіки криє в собі й загрози, пов'язані з тим, що в період зменшення світового попиту на ту чи іншу продукцію відбувається скорочення національного експорту. При неспроможності автоматичного включення компенсуючих механізмів, притаманних внутрішньому ринку, це призводить до скорочення обсягів виробництва, зростання безробіття, збільшення навантаження на державний бюджет та цільові позабюджетні фонди, загострення соціальних і політичних суперечностей, а за певного їх рівня і до конфліктів. Крім того, значні ризики виникають у зв'язку зі зменшенням валютних резервів і зростанням зовнішнього (державного і корпоративного) боргу, що підриває цінову та курсову стабільність. Це особливо стосується малих відкритих економічних систем, до яких належить і Україна. Отже, виклики, які об'єктивно породжує відкритість економіки, ставлять перед органами державного управління та місцевого самоврядування завдання здійснювати активні дії на випередження, розробляючи компенсаційні механізми мінімізації негативних наслідків можливих змін у попиті та пропозиції на світовому ринку.

Доводиться констатувати, що із здобуттям незалежності в Україні не було розроблено модель державного управління в умовах трансформації адміністративно-командної системи в ринкову. У дійсності в Україні сформувалась не соціально орієнтована ринкова економічна система, а кланово-олігархічна, в якій боротьба кланів за владні повноваження для доступу до ресурсів, управління майном і фінансовими потоками набула форми масштабних політичних конфліктів. “Еліта” виявилась розколотою за базовими цінностями і способами вирішення визначальних соціально-економічних завдань. Концентрація капіталу в окремих олігархів і, відповідно, високий рівень монополізації та тінізації економіки суттєво обмежують кількісне та якісне економічне зростання. За інтегральними розрахунками Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, у тіньовому секторі економіки обертаються кошти, що становлять приблизно 34–43% обсягу офіційного ВВП<sup>10</sup>.

Наступним проявом кланово-олігархічної моделі української економіки є масовий вплив капіталу. За експертними оцінками (С.Корабліна, заступника директора ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”, І.Несходовського, директора Інституту соціально-економічної трансформації, А.Новака, голови Комітету економістів України), в офшорах осіло від 117 до 167 млрд дол., а щорічні офшорні втрати України сягають 11–12 млрд дол. США<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Тенденції тіньової економіки в Україні [Електронний ресурс] / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : офіц. веб-сайт. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=ukUA&tag=RozvitokRealnogoSektoraEkonomiki>

<sup>11</sup> Кораблін С. Офшорне виснаження [Електронний ресурс] / С. Кораблін // Дзеркало тижня. – 13 трав. 2016 р. : офіц. веб-сайт. – Режим доступу : [https://dt.ua/macrolevel/ofshorne-visnazhennya\\_.html](https://dt.ua/macrolevel/ofshorne-visnazhennya_.html);

Офшорні схеми є й у розвинених країнах, але в них капітали виводяться з метою зменшення оподаткування. В Україні проблема вивезення капіталу є більшою і полягає в анонімності власника. В офшори вивозиться не тільки прибуток, включаючи природну ренту, а й частина необхідного продукту, який призначений для оплати праці, а також ресурси амортизаційного фонду. Тобто метою олігархів є не розвиток власних підприємств, їх техніко-технологічна модернізація, а виведення капіталу з української юрисдикції.

В Україні довгий час декларувалося проведення економічної політики, спрямованої на реалізацію модернізаційної стратегії. Але засоби, обрані для її досягнення (поєднання ідеології “ринкового фундаменталізму” з практикою тіньового ринку і “ручного” державного управління), призвели до глибокої довготривалої економічної кризи. Так, виробництво продукції в базових галузях вітчизняної промисловості скоротилося в рази. Машинобудування практично знищене. Це спричинило зростання частки імпорту продукції машинобудування, зокрема верстатобудування, засобів наземного транспорту, літальних апаратів, плавзасобів, радіоелектроніки, комп’ютерної техніки, медичного обладнання, легкої промисловості (перевищує 80%)<sup>12</sup>.

Надзвичайну тривогу викликає той факт, що майже половина загального обсягу нових технологій, необхідних для технологічного оновлення та модернізації вітчизняної промисловості, має також імпортне походження. Треба відзначити, що запозичення іноземних технологій здійснюють ті галузі, які традиційно мають розвинену виробничу і наукову базу. Це вказує на те, що українська економіка втрачає зв’язок із вітчизняною наукою і пливе у фарватері зарубіжного науково-технічного прогресу. Можна констатувати, що економіка України досягла критичної межі залежності від зовнішніх ринків. На горизонті – виникнення технологічної несумісності її продукції з продукцією індустріально розвинених країн. За таких умов для здійснення модернізації Україна вимушена буде купувати за кордоном понад 2/3 технологій<sup>13</sup>.

Українська економіка є високочутливою до зміни характеру розвитку світового господарства. Це зумовлено тим, що в структурі експорту домінуюче становище займає обмежене коло галузей (зернове господарство, чорна металургія, хімічна промисловість), попит на продукцію яких є високоеластичний до зміни кон’юнктури на світових ринках. Так, металургійна галузь України першою відчуває прояви зміни попиту на світовому ринку. На це вказує зміна коефіцієнтів кореляції по змішаних моментах Пірсона, який за останнє десятиліття дорівнював 0,4375 при Р-значенні 0,1549<sup>14</sup>. Нині перед органами державного управління України гостро постала проблема зменшення імпортозалежності, волатильності, забезпечення сталого економічного зростання на основі випереджального розвитку виробництв п’ятого та шостого технологічних укладів, здійснення глибокої модернізації економіки країни в цілому. Для подолання небезпеки опинитися на узбіччі соціального та економічного розвитку та наблизитися, а в

Громадське радіо [Електронний ресурс] : офіц. веб-сайт. – Режим доступу : <https://hromadskeradio.org/ru/programs/hromadska-hvylya/v-ukrayini-dosi-v-ofshory-vyvodytsya-tretyna-byudzhetu>; Голос столиці [Електронний ресурс] : офіц. веб-сайт. – Режим доступу : <https://gs.fm/experts/20180221/6994257.html>

<sup>12</sup> Інституційні трансформації соціально-економічної системи України : монографія / за ред. чл.-кор. НАН України А. А. Гриценка ; НАН України, ДУ “Ін-т екон. та прогнозування НАН України”. – Київ, 2015. – С. 112.

<sup>13</sup> Державне регулювання розвитку внутрішнього ринку в умовах модернізації національної економіки : монографія / [В. Г. Бодров, О. М. Соколова, Н. І. Балдич та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук В. Г. Бодрова. – Київ : НАДУ, 2013. – С. 37, 39.

<sup>14</sup> Селіверстов О. Концептуальна модель цілепокладання розвитку ланцюга постачань / О. Селіверстов // Економіст. – 2012. – № 11. – С. 47.

перспективі ввійти до клубу високорозвинених країн, необхідно здійснити техніко-технологічний прорив у всіх сферах економічної діяльності.

За даними державної служби статистики України, темп зростання реального ВВП у 2017 р. становив 2,5%<sup>15</sup>. Основні механізми зростання продовжують концентруватися серед галузей, чия конкурентоспроможність в основному залежить від використання екстенсивних факторів виробництва і потребує відносно невисокого рівня інноваційної активності, ґрунтуючись на експорті сировинних товарів і продукції нижчих виробничих переділів. Так, виробництво промислової продукції зросло лише на 0,4%<sup>16</sup>. Це ускладнює в цілому стартові позиції для подальших прогресивних техніко-технологічних перетворень. Державна політика України має бути спрямована на структурну перебудову промисловості, розвиток інноваційної моделі економічного зростання та утвердження нашої країни як високотехнологічної<sup>17</sup>.

Реформування системи державного управління та місцевого самоврядування має спрямовуватись на подолання існуючих викликів, а реалізація стратегії “наздоганяючого” економічного розвитку – на формування сучасних високотехнологічних виробництв, спроможних продукувати наукоємну продукцію з високою доданою вартістю та забезпечувати зміну структури експорту на користь високотехнологічної конкурентоспроможної продукції.

Виходячи з цього нагальним є *перехід до техніко-технологічної модернізації економіки* через відновлення як пріоритету індустріального шляху розвитку. Цієї позиції дотримуються багато фахівців як теоретиків, так і практиків – на зміну парадигмі постіндустріалізму має прийти якісно нова модель економічного розвитку України, основою якої є її неоіндустріальний характер. Головним критерієм успішності нової моделі економічного розвитку України поряд з інноваційністю має стати рівень забезпечення соціальної справедливості.

У розвинених країнах моделі неоіндустріалізації розрізняються за формами (системна, обмежена), за інститутами, термінами проведення, джерелами фінансування та іншими формальними ознаками. Існують відмінності і в самій сутності нової індустріалізації, яка, як правило, спирається на усталені традиції і національні пріоритети виробничого розвитку.

Для Німеччини, наприклад, пріоритетним було і залишається високотехнологічне виробництво машин, устаткування, верстатів із програмним керуванням; для США – високотехнологічні літальні апарати (літаки, космічна і ракетна техніка); для Китаю – широкий спектр виробничої продукції при рівні технологій вище середнього<sup>18</sup>.

Основою будь-якої стадії індустріалізації залишається заміна технології виробництва, перехід до нового технологічного укладу.

Технологічний уклад – це комплекс технологічних процесів, які являють собою цілісність, що відтворюються і охоплюють різні галузі та об’єднання виробництв. Він включає макрокомплекс лідируючих галузей та виробництв, які належать до однієї

<sup>15</sup> Державна служба статистики України [Електронний ресурс] : офіц. веб-сайт. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua/>

<sup>16</sup> Там само.

<sup>17</sup> Олійник Н. І. Структурні реформи в економіці України в контексті трансформаційних перетворень / Н. І. Олійник // Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 трав. 2017 р.) : у 5 ч. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, А. П. Савкова, С. В. Загороднюка. – Київ : НАДУ, 2017. – Ч. 5 : Геополітичні та гео-економічні трансформації: оцінка структурних зрушень. – С. 6.

<sup>18</sup> Веселовський А. Експортний потенціал України: шляхи до відродження / А. Веселовський // Дзеркало тижня. – 2017. – № 28. – С. 5.



за типом технологічної відтворюючої цілісної сукупності, пов'язаних однотипними зв'язками через певний набір поширених ключових технологій і набувають ознак базових. Технологічні уклади визначають технологічну структуру національної економіки.

Концепція технологічних укладів виходить з того, що технологічні зміни відбуваються відносно швидко і випереджають зміни в інституційній структурі національної економіки, яка є більш інертною через ризикованість, невпевненість, асиметричність інформації та притаманний їй консерватизм інтересів. Період, за який відбуваються кардинальні зміни в соціально-економічній структурі, є періодом становлення нового технологічного укладу. Він відповідає новим принципам управління в різних сферах господарського життя.

Технологічний уклад, що формується в контурі всієї економічної системи країни, у своєму розвитку охоплює лівову частку матеріальних та нематеріальних ресурсів, у тому числі фінансові та інтелектуальні, а також відповідну сферу споживання. Він стає макроекономічним самовідтворюваним контуром (системою) зі своїм життєвим циклом. Економічне зростання будь-якої держави в сучасних умовах значною мірою залежить від її здатності вчасно адаптуватися до технологічних зрушень, спричинених передовими технологічними укладами. Розвиток економіки здійснюється шляхом зайняття домінуючого становища вищим технологічним укладом та витисненням нижчих технологічних укладів. У своєму розвитку новий технологічний уклад спирається на виробничий та науково-технологічний потенціал, створений на попередньому етапі техніко-економічного розвитку, трансформуючи його відповідно до власних потреб<sup>19</sup>.

Некритичне сприйняття органами державної влади теорії постіндустріального розвитку призвело до деіндустріалізації економіки України.

Деіндустріалізація призводить до зниження індустріальної насиченості національного господарства через деградацію всіх основних компонентів матеріального виробництва. При деіндустріалізації знижуються технологічний рівень і глибина переробки вихідної сировини, оснащеність виробничих систем; скорочуються парк верстатів, обладнання і пристосувань, попит на інноваційні розробки, наукові та інженерні кадри, падає мотивація працівників до підвищення кваліфікації, втрачаються професійні навички, компетенції тощо. Як наслідок, знижуються економічні передумови для підвищення реальних доходів населення, відбувається міграція робочої сили, "відплив мізків". На макрорівні деіндустріалізація виявляється в дезорганізації процесу виробництва, падіння технологічного рівня виробництва, декваліфікації робочої сили, дестабілізації фінансово-економічного стану національної економіки тощо. Отже, деіндустріалізація спричинює загальний занепад і втрату цілих напрямів виробничої діяльності.

Вітчизняний ринок заповнюється імпортною продукцією (інвестиційного та споживчого призначення), яка стає основною у задоволенні суспільних потреб. Доходи економічних суб'єктів "перекачуються" закордонним виробникам товарів і послуг, що спричинює дефіцит торговельного та платіжного балансів, підриває стабільність національної валюти, стійкість національної економіки, веде до зростання соціальної напруженості та загострення соціально-економічних суперечностей.

Органи державного управління України мають розробити серйозні зміни економічної стратегії, цілей і засобів економічної політики, щоб забезпечити в найкоротший час перехід від деіндустріалізації до реіндустріалізації. Головний тренд реіндустріалі-

---

<sup>19</sup> Неоіндустріальна трансформація промислового потенціалу України : кол. моногр. / [Л. В. Дейнеко, І. А. Шовкун, Е. І. Шелудько та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук, проф. Л. В. Дейнеко ; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогнозування НАН України". – Київ, 2016. – С. 41.

зації – це переважний розвиток високих технологій, якісне відновлення техніко-технологічної бази матеріального виробництва.

Спираючись на практику реіндустріалізації в США, Німеччині та Японії, можна прогнозно визначити такі перспективні технологічні сектори або сегменти:

- технології широкого спектру використання, що базуються на єдиному фізичному (біологічному, інформаційному та ін.) принципі;
- технології, здатні вирішувати одне проблемне завдання, ґрунтуючись на різних фізичних (біологічних, інформаційних) принципах;
- інтегровані технології, створювані на стику різних наук і/або наукових напрямів у результаті міждисциплінарних досліджень нано-, біотехнології, інфокогнітивні технології тощо<sup>20</sup>.

При формуванні нових секторів економіки та модернізації традиційних галузей змінюється роль технологій. Вони стають визначальним фактором сучасного виробництва, що забезпечує економічний розвиток на основі нових стандартів (екологічних, технічних, соціальних) нового індустріального суспільства.

“Нова індустріалізація” повинна стати парадигмою розвитку української економіки. Головною метою економічної політики реалізації нової індустріалізації має стати відновлення ролі й місця промисловості в економіці України як базової компоненти на основі нового, передового технологічного укладу. Зазначимо, що завдання створення якісно нової технологічної бази індустрії не суперечать тезам відомих учених про необхідність руху до нового матеріального базису виробництва на основі широкого використання технологій п’ятого і шостого укладів. Пріоритетний **розвиток сучасного матеріального виробництва, яке засноване на високих технологіях неоіндустріалізації**, – це єдина стратегія, що дає змогу подолати стагнацію української економіки і перейти до якісно нового рівня економічного розвитку країни.

У кожному елементі матеріального виробництва є те, без чого неможливо сучасне виробництво – це знання. Вони необхідні для організації процесу виробництва, визначення змісту індустріального продукту або послуги, створення й раціоналізації способів (технологій) досягнення результатів праці. Сама праця ґрунтується на знаннях, навичках працівника, його кваліфікації, вмінні поводитися з матеріалами, устаткуванням. Важливо враховувати, що сучасні знання з’являються в процесі навчання, науково-дослідницької, проектно-конструкторської діяльності. Найбільш ефективним способом перетворення наукових знань у кваліфікацію є трудова діяльність, що повною мірою стосується виробничої діяльності людей.

Для висхідного руху в міжнародному рейтингу національної конкурентоспроможності вкрай необхідним є забезпечення розширеного відтворення наукової системи. Сучасна високотехнологічна матеріальна база у поєднанні з потужним фаховим складом виконавців наукових та науково-технічних робіт, важливою складовою якого обов’язково має бути кваліфікована молодь, є основним фактором втілення перспектив України щодо успішного, насамперед в економічному контексті, майбутнього в об’єднаному європейському просторі.

В Україні, на відміну від розвинутих країн, інтенсивність витрат на наукові дослідження та науково-технічні (експериментальні) розробки невпинно скорочуються. Відповідно показник наукоємності ВВП демонструє чітку тенденцію до зниження.

<sup>20</sup> Собкевич О. В. Напрями реалізації промислової політики в Україні / О. В. Собкевич // Інноваційний шлях розвитку суспільства: проблеми, досягнення та перспективи : зб. пр. міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., 30–31 трав. 2013 р., м. Кам’янець-Подільський. – Тернопіль : Крок, 2013. – С. 239.

У 2016 р. наукоємність ВВП України становила 0,48 %<sup>21</sup> – мінімальне значення цього показника за всю історію незалежності. Для порівняння, наукоємність ВВП країн ЄС-28 у середньому становила 2,03%<sup>22</sup>. Експорт високотехнологічної української продукції становить 6% від загального експорту промислових товарів. У нових індустріальних країнах (Південна Корея, Сінгапур) цей показник дорівнює відповідно 27% і 47%<sup>23</sup>.

Отже, успішний розвиток сучасного виробництва неможливий без його глибокої інтеграції з освітою і наукою. Вона є необхідною організаційною умовою і практичною передумовою формування нової моделі національної економічної системи.

Реалізація стратегії нової індустріалізації має відбуватися одночасно за двома напрямками – відновлення потенціалу реального сектору економіки та розвиток нових високотехнологічних виробництв. При цьому найважливішою складовою стратегії неоіндустріалізації є інтеграція виробництва, науки й освіти. Це вимагає від органів державної влади та місцевого самоврядування забезпечення постійно відтворюваного наукового і техніко-технологічного потенціалу, адаптованого до неоіндустріального типу економічної діяльності людини, як продукту високорозвиненої сфери вищої і середньої спеціальної освіти та його імплементація у сферу виробничої діяльності.

Зміни в матеріальному виробництві повинні мати системний і цілісний характер. Разом з тим не потрібне сліпе копіювання галузевої і технологічної структур української економіки 90-х років ХХ ст. Також не можна обмежитися тільки освоєнням технологій виготовлення продукції, що відповідає сучасним вимогам. На новому фундаменті повинні будуватися всі елементи виробничого і пов'язаного із ним процесів. Перед органами державного управління та місцевого самоврядування стоїть завдання створення нової індустріальної системи, що відповідає передовим досягненням світової науки і техніки ХХІ ст. Новими повинні стати: а) технологічні процеси; б) галузева структура; в) економічні відносини; г) державні та громадські інститути, що забезпечують формування принципово нового індустріального виробництва. Розв'язати ці проблеми та отримати належний ефект не можна простим запозиченням методів, які успішно працюють у тій чи іншій розвиненій країні, оскільки не будуть враховані національні особливості, усталені традиції, ментальність тощо.

Процес кардинальної зміни технологічного і виробничого базису суспільства, його продуктивних сил за допомогою створення нових підприємств і секторів господарства формують у сукупності так звану нову неоіндустріальну економіку, основою якої є індустрія.

*Неоіндустріалізація* – це синхронний процес створення нових високотехнологічних секторів економіки та ефективного інноваційного оновлення традиційних секторів при суспільно узгоджених якісних змінах техніко-економічної та соціально-інституціональної сфер за допомогою інтерактивних технологічних, соціальних, політичних і управлінських змін<sup>24</sup>. Нова індустріалізація сприяє розвитку внутрішнього ринку та виробництва, збільшенню експорту продукції з високою доданою вартістю, залученню

<sup>21</sup> Стан розвитку науки і техніки, результати наукової і науково-технічної діяльності за 2016 рік [Електронний ресурс] : аналіт. довідка / М-во освіти і науки України : офіц. веб-сайт. – Режим доступу : <http://mon.gov.ua>

<sup>22</sup> Там само.

<sup>23</sup> High-technology exports (% of manufactured exports) [Електронний ресурс] / Дані Світового банку : офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MF.ZS80>

<sup>24</sup> Неоіндустріальна трансформація промислового потенціалу України : кол. моногр. / [Л. В. Дейнеко, І. А. Шовкун, Е. І. Шелудько та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук, проф. Л. В. Дейнеко ; НАН України, ДУ “Ін-т екон. та прогнозув. НАН України”. – Київ, 2016. – С. 8.

іноземних інвестицій у сучасні високотехнологічні виробництва. Відкриваються більші можливості для обміну товарами, послугами, знаннями. У підсумку це забезпечує глобалізацію національної економіки та її включення в ланцюжки створення доданої вартості.

В умовах децентралізації публічної влади і розширення повноважень органів місцевого самоврядування у фінансово-економічній сфері особливої актуальності набуває регіональна промислова політика, її формування та реалізація. Це зумовлено тим, що досягнення цілей неоіндустріалізації на загальнодержавному рівні можливе тільки в разі тісного взаємозв'язку і взаєморозуміння поставлених завдань із суб'єктами господарювання на регіональному рівні. Відзначимо, що регіональна промислова політика має найширший спектр інструментального впливу на економічні суб'єкти регіону. Цей вплив є точковим, адресним, тобто більш дієвим. Існуючий територіально-просторовий взаємозв'язок між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання створює додаткові можливості для оптимальної взаємодії всіх рівнів державного регулювання. Регіональна промислова політика виступає сполучною ланкою між державною політикою неоіндустріалізації та стратегією розвитку промислових підприємств<sup>25</sup>.

Неоіндустріалізація криє в собі ризики, які умовно можна поділити на три групи. Перша – неготовність більшості учасників до системного освоєння нових технологій. Нейтралізувати цей ризик можна за рахунок науковців (особливо у сфері технічних наук), які можуть передати свої знання, навички, досвід практикам і молодим ученим. Це забезпечить формування та розвиток нових виробництв та секторів економіки. Друга – в перші періоди освоєння нових виробництв і галузей промисловості та формування інфраструктури закономірним є поглиблення дисбалансу між техніко-економічною та соціально-інституціональною сферами. Вирівнювання цих сфер можливе за рахунок удосконалення організації праці і виробництва, модернізації системи управління на підприємстві тощо. Зокрема, розширюється співпраця в галузі освоєння і використання наукових досліджень, спільного користування технологічними платформами, інжиніринговими центрами, індустріальними парками тощо. Третя – у періоди формування нових технологічних укладів загострюються суперечності між “новими” і “старими” технологіями. Це зачіпає інтереси працівників. Нівелювати ці суперечності можливо, здійснюючи інтерактивні соціальні, організаційні та управлінські зміни. Але процес вирішення цих суперечностей є найбільш складним і тривалим.

Отже, процеси формування нової моделі економічного розвитку не можуть здійснюватися ізольовано від інших сфер і видів суспільної діяльності. Для її розроблення й особливо реалізації потрібно задіяти велику частину наявних ресурсів, науковий і освітній потенціал, політичні та інституційні можливості держави, більшість українського населення. Органам державної влади та місцевого самоврядування потрібно більш активно використовувати механізми планування, проектного інвестування, публічно-приватного партнерства тощо.

Відзначимо, що уряди багатьох країн, які прагнули сприяти розвитку тільки нових наукоємних секторів економіки, не змогли досягнути позитивного ефекту, а отже, слід виважено формувати відповідні механізми. Політика нової індустріалізації потребує перетворення нових високотехнологічних секторів економіки в найважливіший фактор прогресу лише в рамках обмежених територій або кластерних об'єднань підприємств.

<sup>25</sup> Неоіндустріальна трансформація промислового потенціалу України : кол. моногр. / [Л. В. Дейнеко, І. А. Шовкун, Е. І. Шелудько та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук, проф. Л. В. Дейнеко ; НАН України, ДУ “Ін-т екон. та прогнозув. НАН України”. – Київ, 2016. – С. 10.

Державне стимулювання розвитку тільки цих секторів є недостатнім для забезпечення системної стабільності всієї національної економіки, особливо у великих диверсифікованих економічних системах. Визначальними є інноваційні високотехнологічні виробництва, які, незважаючи на відносно низьку частку, можуть забезпечити синергетичний ефект для всієї економіки за умови вдосконалення технологій у суміжних галузях<sup>26</sup>.

Неоіндустріалізація за своєю внутрішньою суттю стає генератором багатьох модернізаційних процесів у рамках світової глобалізованої економічної системи: підсилюється конвергенція технологій у всіх галузях і видах діяльності; розширюється дифузія високотехнологій на середньотехнологічні сектори; активізуються міждисциплінарні дослідження на стику наук, у тому числі в напрямі формування “низьковуглецевої економіки”.

Формуючи стратегію нової індустріалізації економіки України, слід чітко визначити пріоритети розвитку матеріального виробництва, виділити ключові технологічні блоки та напрями, які забезпечать успіх на внутрішньому і зовнішньому ринках. Україна має достатньо можливостей для формування високотехнологічної індустрії в авіації, енергетиці (передусім атомній), телекомунікації та інших наукоємних, високопередільних секторах економіки, що дають змогу отримати високі інтелектуальні, матеріальні, фінансові результати і зайняти гідне місце у світовому поділі праці.

Характерною рисою сучасного типу організації виробництва є кластеризація. Кластерний підхід до організації промислового виробництва дає змогу об'єднати у їх межах фінансові, наукові та інші ресурси, недоступні для окремих підприємств. Крім того, ця форма економічних утворень має внутрішні властивості, які зумовлюють синергетичний ефект інноваційності, що здатен транслюватися на мікро, мезо- і макро-економічні рівні. Інноваційність означає здатність генерувати інновації, підтримувати інноваційний тип розширеного відтворення. Це передбачає одночасне і безперервне впровадження інновацій на підприємствах промисловості, забезпечуючи інноваційність у всіх галузях і сферах господарської діяльності. Висока інноваційність вважається однією з характерних рис кластерів промислових підприємств.

Передавальний механізм інноваційності кластерів промислових підприємств поширюється на територію базування за двома напрямками: по каналах зв'язків із господарюючими суб'єктами, які не є учасниками кластеру, та шляхом створення особливої атмосфери підвищеної інноваційної активності в рамках більш великої економічної системи, в якій промисловий кластер є основною складовою. Зауважимо, що здатність промислових кластерів до передавального механізму інноваційного характеру розвитку проявляється не завжди і може залишатися латентною. Зокрема, існують кластери, які копіюють чужі нововведення, але самі не генерують їх<sup>27</sup>.

Промисловий кластер – це об'єднання кількох виробництв, заснованих на відносинах “покупець-постачальник”, схожості технологій, спільних каналах розподілу<sup>28</sup>. Кластери можна охарактеризувати як групи взаємозалежних фірм, постачальників, суміжних галузей і установ, які виникають у певних місцях. Вони є географічною концентрацією взаємопов'язаних компаній, спеціалізованих постачальників, надавачів послуг,

<sup>26</sup> Бодров В. Г. Держави і ринки в умовах глобальних трансформацій. До 400-річчя політичної економії – науки про закони управління господарством: *politicos, oicos, nomos* / В. Г. Бодров, О. М. Соколова // Економіка України. – 2015. – С. 94.

<sup>27</sup> Соколова О. М. Кластери промислових підприємств як носії інноваційного характеру розвитку економіки країни / О. М. Соколова // Наук. часоп. НПУ ім. М.П. Драгоманова. Серія № 18. Економіка і право. – 2015. – № 28. – С. 60–61.

<sup>28</sup> Портер М. Международная конкуренция / М. Портер ; [пер. с англ. ; под ред. и с предисловием В. Д. Щетинина]. – М. : Междунар. отношения, 1993. – С. 32.

підприємств у суміжних галузях і пов'язаних із ними установ, таких як університети, торговельні організації, які можуть або конкурувати, або співпрацювати між собою. Специфіка функціонування промислових кластерів полягає в інтеграції галузевих і територіальних принципів організації підприємницької діяльності, у можливості більш повного використання інфраструктурного потенціалу регіону, а також здатності до зміни конфігурації мережі: заміни окремих елементів, приєднання додаткових тощо.

Промислові кластери дають змогу досягти високих результатів діяльності завдяки підвищенню конкурентоспроможності економіки країни. Прикладами найбільш відомих систем кластерного типу є кооперації компаній у сфері комп'ютерної техніки й інформаційних технологій – Силіконова долина (США); зв'язку й телекомунікацій – Гельсінкі (Фінляндія). Найбільші сегменти світового ринку притаманні промисловим підприємствам Німеччини у кластерах “нафта/нафтохімія”, “товари різних галузей машинобудування”, “транспортні засоби”, “одяг та прикраси”, “охорона здоров'я”. У Швеції найбільш сильні позиції в інших секторах, а саме – “конструкційні матеріали/метали”, “продукти лісопереробки”, “вироблення і перерозподіл електроенергії”. Для Швейцарії характерні “нафта/нафтохімія”, “товари різних галузей машинобудування”, “одяг і прикраси”, “охорона здоров'я”, “індивідуальні товари”<sup>29</sup>.

Особливістю розвитку кластерів в Україні є орієнтація більшості перспективних кластерів на традиційні галузі промисловості – легку промисловість, будівництво, металургію, тоді як пріоритетом європейських країн є розвиток насамперед високотехнологічних інноваційних кластерів у галузях машинобудування, біофармацевтики, електроніки. Водночас у нашій країні є всі передумови для розвитку інноваційних кластерів у високотехнологічних секторах на основі існуючих технопарків та індустріальних парків – біотехнологій, систем спеціального та подвійного призначення на базі наукового парку “Київська політехніка”; ядерних технологій на базі технополісу “П'ятихатки” у м. Харкові; електронної промисловості на базі індустріального парку у с. Розів (Закарпаття), автомобілебудування на базі індустріального парку “Соломоново” (Закарпаття) тощо.

Отже, промисловий кластер передбачає тісний взаємозв'язок та співпрацю між суб'єктами підприємницької діяльності незалежно від їх розмірів, які належать до однієї або суміжних галузей та/або близьких територіально, із органами влади та різними інституціями (фінансовими, дослідними, науково-дослідними) з метою більш ефективного використання потенціалу регіону та підвищення рівня його інноваційності. Це робить кластери значно більш гнучкими і рухливими порівняно з більш жорсткими й традиційними формами інтеграції взаємопов'язаних виробництв.

Державна політика підтримки розвитку промислових кластерів має бути сконцентрована на розробленні ефективних механізмів взаємодії промислових підприємств, науково-дослідних, освітніх закладів та органів державної влади, у тому числі через систему електронного урядування та створення онлайн-послуг; сприянні розвитку інноваційної інфраструктури; розробленні програм розвитку кластерів і системи оцінювання результатів їх функціонування<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Гесць В. Кластери і мережеві структури в економіці – тема досить цікава, але на сьогодні ще до кінця не вивчена... / В. Гесць // Економіст. – 2012. – № 10. – С. 10–11.

<sup>30</sup> Соколова О. М. Кластери промислових підприємств як носії інноваційного характеру розвитку економіки країни / О. М. Соколова // Наук. часоп. НПУ ім. М.П. Драгоманова. Серія № 18. Економіка і право. – 2015. – № 28. – С. 63.

Нова індустріалізація як процес створення нових високотехнологічних секторів економіки України, ефективного інноваційного оновлення та модернізації традиційних галузей може бути успішною в разі дотримання трьох умов:

1. Розподілі повноважень і відповідальності між центром із підвідомчими йому державними компаніями й областями України з розташованими на їх територіях промисловими (приватними, з державною участю) підприємствами. Це необхідно для мінімізації дублювання, погодження дій, вибору і використання найбільш ефективних для кожного рівня і умов функціонування механізмів регулювання та інститутів розвитку. Крім того, оптимальний розподіл повноважень між рівнями влади і їх перерозподілу під впливом мінливих зовнішніх і внутрішніх умов стає, на нашу глибоке переконання, додатковим джерелом економічного зростання країни і системного розв'язання інших проблем.

2. Створення на державному та місцевому рівнях сприятливих (податкових, кредитних, організаційних, наукових тощо) умов для системної реалізації пріоритетних напрямів неоіндустріалізації національної економіки.

3. Об'єднуючим документом нової індустріалізації повинен стати національний план неоіндустріалізації економіки України. На його основі органи місцевого самоврядування можуть розробляти плани розвитку територій з урахуванням структурних та інших особливостей.

Ключовим інструментом реалізації стратегії неоіндустріалізації української економіки має стати активна промислова політика держави. Вона повинна бути узгодженою і проводитися на загальнодержавному, регіональному та галузевому рівнях.

В Україні ситуація в цій сфері залишається неоднозначною. Деякий оптимізм вселяє той факт, що термін "промислова політика" перестав сприйматися в урядових колах як непристойний. Але від усвідомлення необхідності такої політики до вироблення і застосування відповідної стратегії розвитку потрібно пройти чималий шлях. Державне регулювання промислового зростання повинно мати селективний характер, підтримка і преференції мають надаватися не галузям, ефективним у цей момент, а тим, які в середньо- і довгостроковій перспективі можуть вийти на передові позиції і зіграти ключову роль як точки зростання, що рухають уперед всю економіку.

Такий підхід заснований на відомій концепції порівняльних динамічних переваг. Для забезпечення ефективності селективного підходу до регулювання промислового розвитку потрібно використовувати широкий арсенал методів науково-технічного прогнозування, щоб визначити точки індустріального зростання, найбільш перспективні для завоювання передових позицій на світовому і внутрішньому ринках.

У такому разі можна домогтися не тільки досить швидких зрушень у структурі національного господарства, а й зробити цю структуру оптимальною для досягнення стратегічних цілей розвитку країни.

Проведений аналіз дає підстави надати такі рекомендації органам державної влади і органами місцевого самоврядування України щодо шляхів розв'язання зазначених проблем і формування нової якості економічного розвитку:

1. Прискорена підготовка інноваційно орієнтованих фахівців для нових технологічних секторів, здатних в умовах зростаючої міжнародної конкуренції за виробниче й економічне лідерство управляти суспільними процесами, розвивати національне виробництво на основі передових та проривних технологічних, інноваційних і управлінських рішень.

2. Формуючи стратегію нової індустріалізації, слід орієнтуватися як на відродження збережених галузей високотехнологічних укладів, так і на нові передові технологічні тренди. При цьому програми комплексного створення нових технологій і принципово

нових виробів потрібно здійснювати в обмеженому обсязі і тільки по окремих пріоритетних напрямках.

3. З метою організаційно-правового забезпечення активної державної промислової політики необхідно створити інститути довгострокового розвитку, що забезпечать зниження адміністративних бар'єрів у фінансово-кредитній, податковій, митній системах, розширення державної підтримки у сферах захисту інтелектуальної власності, патентування, сертифікації технологічних процесів, продукції тощо.

4. Розвиток системи багаторівневої професійної освіти, інтегрованої з виробництвом і галузевою наукою та орієнтованої на потреби високотехнологічного промислового виробництва. Успішна неоіндустріалізація потребує розвиненої наукової бази, яка сприятиме генерації інновацій та їх проникненню в масове виробництво.

З метою нейтралізації ризиків перетворення модернізаційної стратегії економіки України на імітування та декларативність необхідне подальше реформування системи державного управління та місцевого самоврядування. Адже жорстка вертикаль державної влади по всьому спектру суспільного розвитку: призначення голів державних адміністрацій, вибори депутатів за закритими партійними списками, “невинний” відхід від конституційних норм при проведенні реформ – перетворилися на чинники, що гальмують соціально-економічний та духовний розвиток України.

### **3.3. Передумови і напрями модернізації управлінських підходів до розвитку соціогуманітарної сфери**

Ефективне державне управління є результатом інтегральної взаємодії низки публічних політик, серед яких соціогуманітарна політика відіграє першорядну роль, оскільки спрямована на розв'язання безпосередніх життєвих проблем людини і спільнот людей і суспільства загалом. Для України формування і реалізація дієвої соціогуманітарної політики є важливим завданням ще й тому, що з урахуванням зовнішніх загроз та внутрішніх викликів, які постали перед державою після Революції Гідності, а також попри необхідність одночасного здійснення низки невідкладних суспільних реформ та обмеженість ресурсів на їх проведення, потрібно віднайти такі рішення, які в короткі терміни забезпечили б істотне підвищення рівня життя людей, якомога повніше задоволення їхніх духовно-культурних інтересів та потреб.

До найпріоритетніших серед таких реформ належить, що цілком зрозуміло, **модернізація політики доходів населення**. Доходи населення є соціально-економічною основою як фінансово-економічного механізму забезпечення соціальної безпеки, так і відтворення та розвитку людського капіталу загалом, оскільки гарантують відповідний рівень споживання необхідних товарів і послуг, а відтак і якість життя.

Багаторічна неефективна державна соціально-економічна політика в Україні зумовила стабільно низький рівень доходів населення, який суттєво погіршився за останні роки, що посилює його бідність. Поширились депресивні, напівлегальні та нелегальні тенденції забезпечення доходів населення та звуження можливостей отримання офіційних доходів, зменшилась їх прозорість. Не вдалося запобігти скороченню реальних доходів населення, у результаті чого відбувся масовий перехід працівників бюджетної сфери до соціальної групи з низькими легальними доходами, що призвело до “розмивання” й без того нечисленного середнього класу. Праця як основне джерело доходів населення багатьма вже не сприймається як умова виходу з пастки бідності, а не самореалізації. Суттєво не зменшилась поляризація суспільства, соціальна нерівність за рівнем доходів, яка є наслідком інших видів і проявів нерівності. Співвідношення між



середніми доходами 10% населення з найбільшими та найменшими доходами за децильним коефіцієнтом становить 30:1<sup>31</sup>, тоді коли в країнах ЄС – 5,7:1. Істотно загострила проблему доходів складна ситуація із соціальним забезпеченням громадян, які переміщуються з окупованих територій, що знижує загальний рівень доходів населення. Усе це негативно позначилося на соціальному самопочутті більшості людей, посиленні рівня соціальної напруженості та суспільної нестабільності, спричинило падіння довіри до влади, навіть на тлі підвищення в 2017–2018 рр. рівня оплати праці, деякого збільшення бюджетних соціальних видатків.

На основі узагальнення підходів вітчизняних науковців можна запропонувати такі *першочергові напрями реформування політики доходів*:

- системна модернізація механізму державного регулювання доходів, який має охоплювати сфери: діяльності суб'єктів соціально-економічних відносин у процесі реалізації ними політики доходів; державних соціальних стандартів; ринку праці та зайнятості населення; сферу, пов'язану зі структурою доходів та співвідношенням її складових; трудових доходів найманих працівників, насамперед систему оплати праці; оподаткування доходів фізичних осіб тощо;

- створення засобами державної політики умов для динамічного зростання доходів усіх суб'єктів соціально-економічних відносин, насамперед через сприяння розвитку бізнесу; урахування їх (суб'єктів) взаємозалежності, специфіки інтересів у здійсненні ними політики доходів, своєчасне розв'язання суперечностей у процесі реалізації інституційними суб'єктами такої політики; забезпечення ефективної зайнятості економічно активного населення, збільшення частки інноваційних робочих місць;

- збільшення доходів державного і місцевих бюджетів не за рахунок підвищення податків, а за рахунок значного розширення бази оподаткування, яке можливе лише в разі суттєвої активізації бізнесу, зростання його доходів, що сприятиме зростанню середнього класу;

- удосконалення державних соціальних стандартів та гарантій, насамперед мінімальних соціальних гарантій у сфері доходів – мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії, розміру соціальної допомоги. Таке удосконалення має здійснюватися на основі наближення їх рівня до європейських соціальних стандартів та гарантій, а також наукової, економічної обґрунтованості, фінансової забезпеченості, формування надійних та ефективних механізмів їх реалізації;

- активізація поведінки населення на ринку праці. Особливе місце у підвищенні рівня трудових доходів найманих працівників посідає радикальне реформування системи оплати праці. Важливим пріоритетом є створення умов для суттєвого подолання значної тінізації ринку праці, яка є суттєвим негативним чинником для всіх учасників соціально-трудова відносин;

- відмова від практики, коли політика доходів в Україні традиційно зосереджена не на запровадженні у розвинених країнах таких традиційних джерел доходів, як гідна заробітна плата, доходи від бізнесу, власності, самозайнятості, системі оподаткування тощо, а на максимальному забезпеченні державних гарантій у системі соціальних трансфертів;

- створення умов для реалізації територіальними громадами нових децентралізованих вимірів політики доходів на основі нових правил формування місцевих бюдже-

<sup>31</sup> Витрати і ресурси домогосподарств України у 2016 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України) [Електронний ресурс] : стат. зб. Держ. служба статистики України. – Київ, 2017. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

тів, самостійного заробляння ними грошей, посилення їх відповідальності за використання фінансових ресурсів і т.ін.;

– докорінна зміна всієї системи оподаткування доходів, запровадження прогресивної системи (шкали) оподаткування доходів, зокрема фізичних осіб (від 10 до 40%), яка відповідала б принципам соціальної справедливості, а не перекладала б, як в Україні, основний фіскальний тягар на населення з невеликими доходами; трансформація системи оподаткування доходів індивіда у систему оподаткування доходів домогосподарства (родини), як це прийнято в багатьох країнах Європи;

– оптимізація процесу стандартизації доходів, що передбачає запровадження таких показників соціальних гарантій, за яких розмір мінімальної заробітної плати обов'язково перевищував би розмір інших їх видів (соціальних трансфертів), зокрема мінімальної пенсії, соціальної допомоги;

– запровадження системи соціальних ліфтів, які сприятимуть послабленню процесу масового соціального відторгнення населення від можливості забезпечувати мінімальні доходи та поглиблення процесів соціального залучення, інтеграції в соціум тих груп людей, які б мали стабільні доходи;

– переорієнтація концептуальних світоглядних засад політики доходів, яка має ґрунтуватися на усвідомленні кожною особою, що сучасна модель соціальної держави має ґрунтуватися на принципі відповідальності громадянина за власний добробут як основу доходів. Обов'язком держави є не стільки забезпечення загального добробуту, скільки створення умов для досягнення добробуту, стабільних доходів. Отже, новим принципом громадянських, соціальних прав має бути гарантування отримання засобів для задоволення потреб, зростання доходів, підготовка людини, домогосподарств (родин) до запобігання виникненню соціальних ризиків, основою яких є нестабільні доходи, а відтак – бідність;

– з урахуванням викладеного – досягнення макроекономічної стабільності на основі сталого зростання ВВП, стійкого соціально-економічного розвитку, які передбачають рівень інфляції менший ніж 10% у річному вимірі, стабільність національної грошової одиниці як базових, засадничих основ зростання доходів.

Реформування політики доходів є невіддільним від запровадження нових управлінських інструментів держави у сфері зайнятості та ринку праці.

Надзвичайно широке (порівняно з іншими галузями народного господарства) коло проблем, пов'язаних із функціонуванням сфери зайнятості, їх поліаспектність та недостатній рівень розв'язання в Україні засобами державного впливу зумовлюють потребу в перегляді поглядів, підходів та у **втіленні в життя демократичних методів управління ринком праці**. Тому на часі питання про формування системи публічного управління сферою праці, до якої, поряд з усіма гілками влади (законодавчою, виконавчою, судовою), мають бути залучені структури громадянського суспільства.

Особливістю нормативно-правового забезпечення сфери зайнятості в Україні є те, що в кількох актах, які його сьогодні формують, лише частково збігаються пріоритетні напрями державної політики в цій сфері. Ідеться про ЗУ “Про зайнятість населення”, середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року (затверджений розпорядженням КМУ від 3 квітня 2017 р. № 275-р), програму Гідної праці Міжнародної організації праці (далі – МОП) для України на 2016–2019 роки, Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. Звідси випливає питання про доцільність одночасного застосування частково односпрямованих та значною мірою різноспрямованих стратегічних документів розвитку сфери праці України.

Тому в основу вироблення цілісної та ефективної публічної політики у сфері зайнятості в Україні вважаємо за доцільне покласти такі основоположні взаємоузгоджені правові документів коротко- та середньострокової дії:

– ЗУ “Про зайнятість населення”, який найближчим часом мав би бути доповнений розділом “Напрями публічної політики у сфері зайнятості” та статтею “Суб’єкти публічного управління у сфері праці”;

– Концепція формування та розвитку національної моделі ринку праці, у якій слід визначити принципові засади її функціонування з урахуванням існуючих класичних та національних моделей ринків праці. До розробки цієї концепції варто долучити МОП та використати положення Міжнародної стратегії Гідної праці;

– Концепція трудоворесурсної безпеки України, складовими напрямками якої мають стати вирішення демографічної кризи, поліпшення здоров’я працюючого населення, забезпечення взаємодії ринку праці та системи освіти, безпеки праці, стримування трудової міграції і повернення трудових мігрантів;

– Генеральна угода між Спільним представницьким органом сторони роботодавців на національному рівні, Спільним представницьким органом репрезентативних всеукраїнських об’єднань профспілок на національному рівні та КМУ на 2018 рік, яка до цього часу не розроблена й не затверджена;

– щорічна загальнодержавна програма (національний план дій) щодо зайнятості населення, яку необхідно також терміново розробити і затвердити на 2018 р. Оскільки на кінець I кварталу 2018 р. така загальнодержавна програма відсутня, районні державні адміністрації з власної ініціативи розпочали розробку і затвердження територіальних програм зайнятості населення.

Особливе місце в системі нормативно-правового забезпечення функціонування сфери праці в Україні має бути відведено Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема моніторингу за індикаторами виконання її положень, та конвенціям МОП, які в Україні варто ратифікувати в повному обсязі.

Запорукою успішного функціонування вітчизняного ринку праці є, як уже зазначалось, формування системи публічного управління сферою зайнятості, паростки якої вбачаються в існуючій системі трипартизму (держава – наймані працівники – роботодавці), координаційну діяльність в якій здійснює Національна тристороння соціально-економічна рада України. У контексті сучасних викликів слід розвивати ідею про осучаснення зазначеної системи, її розбудову із залученням до публічного управління сферою праці всіх причетних до неї інститутів громадянського суспільства, наукових установ та ін. У цій системі повинні бути представлені широкі кола громадськості – не лише професійні спілки, організації роботодавців, а й громадські організації інвалідів, молоді, жінок, внутрішньо переміщених осіб, недержавні засоби масової інформації.

Серйозні проблеми, зумовлені неефективністю політики доходів та політики зайнятості населення, загальна низька оцінка ситуації в країні і свого індивідуального життя, що акумулюється, зокрема індексом соціального самопочуття, трансформується в бажання багатьох українців, особливо молодих, активних і конкурентоспроможних, виїхати за кордон на постійне місце проживання. Принаймні таке зазначають 35% осіб віком від 18 років, опитаних у вересні 2017 р.<sup>32</sup> Особливо тривожними є бажання емігрувати 53% осіб віком 18–35 років та 42% осіб із вищою освітою.

<sup>32</sup> Обстеження “Динаміка міграційних настроїв українців” / Соціологічна група “РЕЙТИНГ”. – Вересень, 2017.

Найчастіше мотивує до еміграції надія отримати кращі умови життя (64% тих, хто хотів би назавжди виїхати з України), бажання забезпечити краще майбутнє дітям (34%, причому 21% тих, хто не має дітей до 16 років), відсутність в Україні достойної роботи (23%) та прагнення отримати кращу освіту (12%)\*.

Домінуючим мотивом трудової міграції є різниця в заробітній платі. І це цілком зрозуміло, оскільки більш-менш зіставні заробітки мають в Україні лише працівники ІТ та далекобійники. За більшістю професій зарплата в Україні в 2–3 рази нижча за, приміром, польський аналог. Найбільше відставання, за даними Держстату, спостерігається в медицині: середня зарплата лікаря в Україні в 6–10, а медичної сестри – в 6–8 разів нижча за таку у сусідній Польщі. Відповідно саме цю причину зазначили 72% тих, хто хотів би працювати за кордоном (другу за поширеністю причину – різницю в умовах праці – зазначили лише 20%). І дійсно, переважна більшість (81%) трудових мігрантів, які повернулися до України, задоволені своїми закордонними заробітками (19% дуже задоволені, 62% скоріше задоволені). Звісно, більше задоволені ті, хто працював у країнах ЄС, ніж ті, хто повернувся із заробітків у Росії: 22% дуже задоволених – 14%<sup>33</sup>. Мотиваційні чинники заробітчанства практично не відрізняються ні за регіонами проживання, ні за віком респондентів.

Необхідно підкреслити, що міграційні настрої підживлюються і ситуацією на ринках праці більшості східноєвропейських країн. Через вплив значної частини власного населення до більш заможних західноєвропейських країн роботодавці Польщі, Чехії, Словаччини, Угорщини, Румунії і навіть Італії, Греції, Португалії, Іспанії вже не шукають українських працівників виключно з великим досвідом і високою кваліфікацією, а погоджуються наймати практично всіх бажаючих і за необхідності навчати упродовж одного-двох місяців.

За сучасного рівня оплати праці в Україні напевно чи можна найближчими роками розраховувати на докорінну зміну міграційних потоків – надто велика різниця заробітків в Україні і в сусідніх Польщі та Чехії. Тому бізнес і бюджетна сфера мають готуватися до помітної нестачі кадрів. Якщо сьогодні не вистачає газо- та електрозварювальників, кваліфікованих працівників машинобудування, швачок, будівельників та медиків, то в найближчій перспективі цей перелік неминуче розширюватиметься. І це стане чи не найважливішим бар'єром для залучення інвестицій – уже сьогодні відкриття нових підприємств супроводжується проблемою найму працівників, у тому числі висококваліфікованих. Безперечно, дається взнаки не лише їхня фізична відсутність – не менше, а можливо і більше, значення має невідповідність запропонованої заробітної плати очікуванням. Інвестори, особливо закордонні, орієнтуються на середні показники легальної заробітної плати в регіоні, де планується відкриття нових робочих місць, тоді як потенційні робітники враховують імовірно позбавлення права на субсидію для оплати житлово-комунальних послуг та свої неофіційні доходи. Таким чином, не тільки масштабна трудова міграція, а й поширення нелегальної зайнятості стає на заваді розвитку легального ринку праці.

Трудова міграція, крім усього іншого, є серйозним викликом та чинником негативного впливу на демографічну ситуацію в державі.

Ця ситуація цілком обґрунтовано викликає занепокоєння і громадян, і політиків, оскільки за темпами депопуляції Україна випереджає всі європейські країни (загалом за 1992–2017 рр. чисельність населення зменшилась на 9670,2 тис. осіб, або

\* Респонденти могли давати не більше двох відповідей.

<sup>33</sup> Соціологічна група «РЕЙТИНГ». Обстеження «Настрої серед українців-заробітчан». – Грудень, 2016.

на 18,6%), стрімко збільшується рівень демографічного старіння (частка осіб старше 60 років зростає з 18,6% у 1991 р. до 22,5% в 2017), тривалість життя (71,7 року) впродовж кількох десятиріч є однією з найнижчих в Європі<sup>34</sup>.

Основні причини такої ситуації: низька народжуваність (рівень народжуваності в Україні з 1960-х рр. не забезпечує навіть простого відтворення поколінь, що, врешті-решт, неминуче спричинило вичерпання потенціалу демографічного зростання), яка втім цілком відповідає європейським стандартам, а отже, не має вірогідних шансів істотного зростання; висока смертність, передовсім чоловіків – із кожної тисячі 40-річних чоловіків до 60 років не доживає 241 (для порівняння: у Польщі – 154, у Швейцарії – 55); масштабна зовнішня міграція, яка посилює природне скорочення населення, а не компенсує його, як в економічно розвинутих країнах.

Держава і суспільство в цілому мають можливості впливу на перебіг демографічних процесів, хоча навряд чи в змозі докорінним чином їх змінити. Зусилля мають бути сконцентровані на таких напрямках.

Україна необхідною є пріоритетна підтримка сімей з дітьми, оскільки рівень їхньої бідності стабільно в 1,6–1,7 раза перевищує аналог сімей без неповнолітніх дітей. Однак і світовий, і власний український досвід переконливо доводять недостатність прямої грошової допомоги (значне підвищення її розміру спричиняє бажаний результат упродовж 3–4 років, після чого потрібне нове істотне зростання виплат). До того ж, крім зрозумілих бюджетних можливостей, розмір такої допомоги обмежує заробітна плата відповідної статеві-вікової групи – не має будь-який соціальний трансферт працездатним особам перевищувати середню заробітну плату. Натомість значно більш тривалий ефект дає розширення можливостей, передусім для жінок, поєднувати свій розвиток (навчання, зайнятість тощо) із внутрішньосімейними обов'язками. З цією метою необхідно:

- сприяти максимальному розвитку системи дитячих дошкільних, шкільних та позашкільних закладів, забезпечити їхню доступність (територіальну і грошову) для будь-якої родини;
- формувати ідеологію рівної участі чоловіка та дружини у веденні хатнього господарства, вихованні дітей тощо;
- запровадити обов'язкове використання обома батьками відпустки по догляду за дитиною раннього віку (до досягнення нею одного року);
- розвивати дистанційні форми навчання та зайнятості;
- надійно захистити інтереси дитини у разі розлучення батьків;
- поширювати сприйняття сімейних цінностей серед дітей, підлітків та молоді.

Варто більш ґрунтовно вивчити досвід роботи щодо зниження смертності в східноєвропейських країнах, від яких ми все ще істотно в цьому плані відстаємо. Наприклад, від тієї ж Польщі. Хоча ще в середині 1980-х рр. тривалості життя українців і поляків були практично однаковими, наразі середня очікувана тривалість життя при народженні в Польщі становить 77,6 року, а в Україні – 71,1 (в країнах Організації з економічного і соціального розвитку (далі – ОЕСР) цей показник становить 80,3 року. Спостерігається й великий гендерний розрив: у Польщі чоловіки живуть менше за жінок у середньому на 7,9 року, а в Україні – на 9,8 (в країнах ОЕСР – на 4,8 року)<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Населення України за 2016 рік [Електронний ресурс] : демограф. щорічник / Держ. служба статистики України. – Київ, 2017. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

<sup>35</sup> База даних “Здоров'я для всіх” Європейського регіонального бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://gateway.euro.who.int/ru/datasets/european-health-for-all-database/>

Для вирішення бодай частини наявних проблем необхідно:

- заохочувати роботодавців до скорочення зайнятості в шкідливих та небезпечних умовах; забезпечувати належну охорону праці;
- покращувати якість доріг у поєднанні із жорстким контролем за дотриманням правил дорожнього руху як водіями автомобілів, так і іншими учасниками дорожнього руху, передусім працювати над викоріненням випадків керування автомобілем та іншою технікою в нетверезому стані;
- формувати і поширювати культуру вживання алкогольних напоїв у поєднанні із викоріненням пияцтва на робочому місці;
- розширювати можливості і формувати традиції масових занять фізкультурою, зокрема шляхом розбудови відповідних площадок у мікрорайонах, у школах, дитячих дошкільних закладах, створенням секцій, груп тощо;
- запровадити обов'язкове навчання плаванню дітей дошкільного і раннього шкільного віку;
- запровадити обов'язкові щеплення від масових інфекційних захворювань; заохочувати практику щорічних профілактичних медичних оглядів;
- формувати і пропагувати традиції здорового харчування, зокрема шляхом роботи з власниками ресторанів, кафе тощо;
- поступово викорінювати тютюнопаління в публічних місцях, включаючи зупинки транспорту, парки, сквери, стадіони тощо; домагатися реального викорінення продажу алкогольних напоїв та тютюну дітям і підліткам біля дитячих шкільних та позашкільних закладів, закладів професійної освіти;
- контролювати якість питної води і запровадити жорсткі санкції за недотримання встановлених нормативів.

Особливої уваги потребує *модернізація управлінських інструментів держави у сфері охорони здоров'я*.

Україна належить до країн із незадовільними показниками здоров'я, зокрема поширеними поведінковими факторами нездоров'я (вживання тютюну та алкоголю, ожиріння, низький рівень фізичної активності, високий рівень стресів). За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ), серед країн європейського регіону Україна посідає перше місце за величиною стандартизованих показників смертності населення внаслідок хвороб системи кровообігу та друге – за стандартизованими коефіцієнтами смертності від серцево-судинної патології серед населення працездатного віку, друге – за рівнем смертності, асоційованої з алкоголем, шосте – за рівнем смертності населення працездатного віку внаслідок онкологічних хвороб, сьоме – за поширеністю куріння серед чоловіків, п'яте – за споживанням алкоголю на душу населення<sup>36</sup>.

У рейтингу країн за індикаторами Цілей сталого розвитку (далі – ЦСР), пов'язаними з охороною здоров'я і благополуччям нації (2016 р.), Україна посіла 119-те місце зі 188<sup>37</sup>. Гірші показники мають лише африканські, центральноазіатські та деякі близькосхідні країни.

<sup>36</sup> Щорічна доповідь про стан здоров'я населення, санітарно-епідемічну ситуацію та результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2016 рік / МОЗ України, ДУ “УІСД МОЗ України”. – Київ, 2017. – С. 500.

<sup>37</sup> Measuring progress and projecting attainment on the basis of past trends of the health-related Sustainable Development Goals in 188 countries: an analysis from the Global Burden of Disease Study 2016 [Електронний ресурс] // The Lancet. 2017; 390: 1423–1459. – Режим доступу : [http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(17\)32336-X.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(17)32336-X.pdf)

Залежність стану здоров'я від низки біологічних та соціальних детермінант (спадковість, середовище життєдіяльності, індивідуальна поведінка і організація медичної допомоги) зумовлює потребу системного підходу до розв'язання проблем громадського здоров'я. Для подолання негативних трендів необхідно створити дієву систему громадського здоров'я через упровадження принципу “охорона здоров'я в усіх політиках держави”.

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері громадського здоров'я<sup>38</sup>. Серед них – побудова нової Національної системи охорони здоров'я, в основі якої лежить організація охорони громадського здоров'я, яка першочергово базується на засадах превентивної (профілактичної) медицини і спрямована на запобігання виникненню хвороб, продовження активного життя і зміцнення здоров'я людини як передумови сталого розвитку та економічного зростання.

Затверджена в 2016 р. Концепція розвитку системи громадського здоров'я в Україні<sup>39</sup> визначає, що основними цілями медичних реформ мають бути формування й реалізація ефективної державної політики для збереження і зміцнення здоров'я населення, збільшення тривалості та покращення якості життя громадян в умовах політики децентралізації; формування міжсекторального підходу до реалізації заходів із профілактики та формування здорового способу життя; оптимізація організації та фінансування системи охорони здоров'я.

Перші кроки щодо реалізації цієї Концепції вже зроблені<sup>40</sup>. Серед наступних першочергових заходів, які необхідно здійснити з метою формування відповідального ставлення громадян до власного здоров'я, збільшення частки населення, яке веде здоровий спосіб життя, виокремимо такі:

- відновлення та розширення мережі центрів здоров'я як закладів охорони здоров'я, діяльність яких спрямована на формування здорового способу життя населення;
- з метою раннього виявлення та профілактики захворювань формування мережі центрів профілактичної медицини, що будуть здійснювати виїзні планові обстеження населення, насамперед у сільській місцевості. Посилення профілактичної складової вітчизняної сфери охорони здоров'я за рахунок відновлення в Україні системи обов'язкових медичних оглядів (диспансеризації);
- створення на базі обласних центрів здоров'я ресурсно-інформаційних регіональних організаційно-методичних центрів, завдання яких: розробка на адміністративних територіях та в межах громад проектів “Школа здоров'я”, “Школа відповідального батьківства”, “Здорова старість”; проведення семінарів-тренінгів для органів місцевого самоврядування з питань реформування охорони здоров'я в регіоні;
- запровадження цільових програм профілактики ризикованої поведінки молоді в загальноосвітніх школах та навчальних закладах усіх рівнів акредитації;
- ухвалення ЗУ “Про громадське здоров'я”, що дасть змогу зміцнити потенціал медичної галузі, підвищити її лікувальну, соціальну та економічну ефективність;

<sup>38</sup> Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України // Відом. Верхов. Ради. – 2014. – № 40. – С. 2021.

<sup>39</sup> Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листоп. 2016 р. № 1002-р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249618799>

<sup>40</sup> Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році”. – Київ : НІСД, 2017. – С. 389.

– затвердження “Національного плану заходів щодо неінфекційних захворювань для досягнення глобальних цілей сталого розвитку” і Комунікаційної стратегії з пріоритетних питань громадського здоров’я. Це наблизить упровадження Концепції розвитку системи громадського здоров’я, досягнення цілей сталого розвитку, визначених Організацією Об’єднаних Націй (далі – ООН) до 2030 р., реалізацію засад європейської політики “Здоров’я–2020”.

Реалізація нагальних завдань щодо розвитку соціогуманітарної сфери України в умовах сучасних викликів потребує звернення особливої уваги на духовно-культурну, освітню та етнополітичну складові цієї сфери.

Зокрема, сучасна *культурна політика*, як і політика в інших сферах суспільного життя, реалізується в умовах трансформації центральних органів влади та децентралізації управління. На порядку денному стоять питання розмежування повноважень та відповідальності між центральними органами та структурами місцевого самоврядування стосовно реалізації культурної політики.

Принцип оптимального поєднання централізації і децентралізації державного управління у сфері культури передбачає чіткий розподіл функцій, повноважень і відповідальності між місцевими, регіональними і центральними органами управління у сфері культури, виключає дублювання функцій, підвищує координацію дій усіх суб’єктів управління, створює умови для прийняття раціональних і ефективних управлінських рішень. Більші можливості у формуванні та здійсненні політики у сфері культури надаються суб’єктам культурно-мистецького життя на регіональному і місцевому рівнях. Це зумовлено, зокрема, тим, що культурне життя в усій своїй різноманітності, навіть якщо його окремі аспекти мають загальнонаціональне значення, існує і розвивається в конкретних містах, селах, регіонах, де живуть митці, які створюють культурні цінності, і проживає населення, що складається з різних етнічних, субкультурних груп, які мають свої культурні інтереси і потребують їх задоволення. Різні території, місцевості відрізняються між собою історико-культурними, мовними, релігійними особливостями. Саме на регіональному і місцевому рівнях найбільше перехрещуються культурні інтереси та потреби різних субкультурних, етнічних груп, простежуються конкретні проблеми культурної сфери і можливі альтернативні варіанти їх розв’язання. Відповідно, й управління у сфері культури має бути максимально децентралізованим і наближеним до того рівня, на якому відбуваються основні процеси культурно-мистецького життя.

Децентралізація державного управління у сфері культури передбачає передавання основних функцій управління у сфері культури на місця, розширення у зв’язку з цим повноважень регіональних і місцевих органів державного управління, посилення їх відповідальності за розвиток культурної сфери. Надання максимальної автономії повноважень місцевим органам влади щодо розв’язання проблем культурного розвитку на своєму рівні зменшує вплив центру на щоденну діяльність органів влади місцевого рівня, посилює їх ініціативу, активність та співпрацю з різними суб’єктами культурної діяльності й реально розширює демократичні методи управління, що сприяє демократизації всієї системи управління у сфері культури. При цьому розподіл компетенцій має відбуватися за принципом, коли на більш високий рівень управління передаються лише ті функції, які не можуть бути ефективно реалізовані на нижчому.

В управлінській діяльності у сфері культури є й такі завдання, вирішення яких можливе лише на державному рівні. Для того щоб цілеспрямовано вирішувати стратегічні питання культурного розвитку, необхідно спиратися на концепцію розвитку національної культури. Розробити таку концепцію можна лише на центральному рівні, де, як правило, сконцентрований науковий, експертний потенціал, здатний забезпечити



обґрунтування теоретичних проблем, провести необхідні дослідження соціокультурної ситуації в країні чи в окремих регіонах.

На центральному рівні управління у сфері культури мають здійснюватися головні функції реалізації державної політики, які забезпечують вирішення стратегічних завдань культурного розвитку, а саме: розробка наукових основ державної політики у сфері культури; організація наукових досліджень, у тому числі й дослідження соціокультурної ситуації в країні; забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації кадрів для закладів та організацій культури і мистецтва; організація і здійснення культурних зв'язків із зарубіжними країнами; забезпечення єдиного культурного простору; фінансова допомога регіонам, які не мають достатніх власних ресурсів для здійснення пріоритетних програм культурного розвитку, за рахунок коштів державного бюджету; законодавче забезпечення умов для розвитку культури; виявлення й утримання пам'яток культури, інших культурних цінностей загальнонаціонального значення, які є в регіонах; розробку і здійснення державних програм для їх підтримки і використання.

Водночас згідно з принципом децентралізації управління основні питання розвитку і функціонування сфери культури мають вирішуватися на місцевому і регіональному рівнях.

Відповідно до цього більш розширеними є завдання і функції органів державного управління на місцях. Управлінська діяльність цих органів має бути спрямована на вирішення таких завдань: створення необхідних умов для відродження, збереження і розвитку національної культури, розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин, які проживають у регіоні (області чи районі); визначення пріоритетів регіонального культурного розвитку; узгодження інтересів усіх суб'єктів культурної діяльності відповідного регіону чи території; залучення до розробки та реалізації регіональних програм культурного розвитку, управлінських рішень громадських органів, організацій культури, національно-культурних товариств регіону; забезпечення доступу до культурно-мистецьких цінностей соціально незахищених верств населення; підтримка митців, творчої молоді; розв'язання специфічних проблем культурного розвитку регіону.

Децентралізація державного управління у сфері культури має здійснюватися на основі принципу демократизації управління, що спирається на розвиток самодіяльності громадян та активну участь у розв'язанні проблем культурного життя культурно-мистецьких товариств, творчих спілок, асоціацій тощо. Зазначений принцип передбачає встановлення оптимального співвідношення цілеспрямованих управлінських впливів, співробітництва, співуправління і самоуправління у сфері культури, запровадження конструктивного діалогу і тісної співпраці між органами державної влади й управління та громадськістю, їх взаємодії у вирішенні питань культурного розвитку, що відповідає специфіці культурної сфери, особливостям її розвитку.

У сучасних умовах потрібно запровадити новий підхід до фінансування культурної сфери, який передбачає поєднання різних фінансових ресурсів: бюджетних асигнувань, позабюджетних надходжень, коштів, отриманих від культурно-мистецької діяльності закладів та установ культури. Одночасно варто удосконалювати форми бюджетного фінансування сфери культури, що передбачає поєднання різних методів і принципів з метою більш раціонального використання ресурсів і формування реальної багатоканальності бюджетного фінансування, а саме: розширення сфери застосування системи грантів на конкурсній основі з метою підтримки кращих проектів; фінансування державних програм у сфері збереження і використання культурної спадщини із залученням до їх реалізації коштів бюджетів усіх рівнів і позабюджетних джерел; запровадження

системи цільових трансфертів із державного в регіональні і відповідно із регіональних у місцеві бюджети; розширення форм зустрічного фінансування на основі партнерської участі держави, підприємницьких структур та громадських організацій.

До найгостріших проблем *управління освітою* належить якість кадрового забезпечення цієї системи, що є неодмінною передумовою подальшого здійснення освітньої реформи. Освіта виступає основним чинником розвитку і накопичення людського капіталу. Саме в системі освіти засобами освітніх технологій розвивається особистість людини, її інтелектуальний ресурс і професійні якості. Реалізація цього призначення освіти неможлива без належної державної кадрової політики у сфері освіти, спрямованої на створення необхідних умов для надання доступної та високоякісної конкурентоспроможної освіти на всіх освітніх рівнях. Центральне місце в досягненні цієї мети посідає завдання оновлення системи підготовки сучасних педагогічних кадрів.

Знаковою подією останніх років стало прийняття нових законів України “Про вищу освіту” (2014 р.) та “Про освіту” (2017 р.), які створили можливості для забезпечення сталого розвитку системи освіти як основи накопичення людського капіталу, зміцнення позицій України у світовому інтелектуальному та технологічному просторах. Цими законами закладено нові принципи освіти, визначено повноваження суб’єктів управління освітою, проголошено створення систем забезпечення якості освіти, розширено можливості для професійного зростання педагогічних працівників тощо. Ці нововведення потребують зміни самої системи педагогічної освіти, оновлення її змісту та форм здобуття професійних компетентностей педагогами.

В аналітичній доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році”<sup>41</sup> розкриваються різноманітні освітні чинники, що є значущими для зміцнення національної безпеки країни в сучасних умовах гібридної війни, забезпечення економічного зростання і захисту інформаційних систем та окреслюються основні здобутки національної системи освіти як ресурсу розвитку і безпеки України. Разом з тим поза увагою дослідників та управлінців-практиків лишилася проблема кадрового забезпечення освіти. Розв’язання цієї проблеми зумовлює можливість реалізувати більшість перспективних напрямів розвитку освіти.

Основними показниками відповідності наявного стану, динаміки якості та кількості кадрового забезпечення системи освіти України поставленим завданням реформування освіти є: кількість працевлаштованих за фахом випускників педагогічних закладів освіти за спеціальностями, що навчалися за державний кошт (сьогодні їх кількість не перевищує 70%); середній бал ЗНО абітурієнтів та прохідний бал у педагогічні заклади вищої освіти, який залишається, за твердженням Лілії Гриневич, найнижчим в країні<sup>42</sup>; рейтинг українських педагогічних ЗВО у світових рейтингах університетів (найкращий із педагогічних – Національний педагогічний університет ім. М.П.Драгоманова посідає лише 4105 місце)<sup>43</sup>; кількість вакансій та резюме на посади педагогів (у 2017 р. зареєстровано 1939 вакансій та 122705 резюме претендентів)<sup>44</sup>; прогнозована потреба

<sup>41</sup> Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році”. – Київ : НІСД, 2017. – 928 с.

<sup>42</sup> Освіта як глобальний виклик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.prosvitcenter.org/uk/osvita-yak-globalnyj-vyklyk>

<sup>43</sup> Опубліковано рейтинг університетів світу Ranking Web of Universities за січень 2018 року від Webometrics [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vnz.org.ua/statti/10475-opublikovano-rejtyng-universytetiv-svitu-ranking-web-of-universities-za-sichen-2018-roku-vid-webometrics>

<sup>44</sup> Статистика зарплат [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.work.ua/ua/stat/>

у фахівцях педагогічних спеціальностей; дані зовнішньої оцінки якості сформованості основних результатів навчання випускників педагогічних закладів вищої освіти, статистика зарплат педагогів порівняно із зарплатами по інших сферах (є сподівання, що за умови підвищення окладів учителям розрив між зарплатами у сфері освіти й промисловості та іншими технологічно ємними виробництвами зменшиться)<sup>45</sup>.

Досягненню оптимальних значень цих показників сприятиме:

– прискорення розробки та прийняття ЗУ “Про освіту дорослих”, у якому потрібно визначити джерела і форми фінансування освіти дорослих, у тому числі через субвенції, а також механізми і порядок присвоєння кваліфікацій, що присуджуються, визнаються і підтверджуються закладами освіти;

– уведення в дію системи зовнішнього забезпечення якості освіти, зокрема Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти та інших незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти;

– розроблення і запровадження механізму стратегічного прогнозування структури професій на найближчі 20–25 років з метою формування як змісту освіти (як загальної середньої, так і професійної), так і переліку загальних та спеціальних компетентностей фахівців усіх спеціальностей, насамперед педагогічних, з метою підготовки учнівської молоді та професійних кадрів, здатних до навчання і роботи за новими професіями майбутнього без постійного перенавчання;

– розроблення механізму визначення потреб системи освіти в педагогічних та управлінських кадрах на регіональному та національному рівнях у галузевому та кваліфікаційному розрізах для забезпечення формування економічно обґрунтованих обсягів державного замовлення на їх підготовку;

– створення реального конкурентного середовища на ринку освітніх послуг шляхом оптимізації мережі закладів освіти відповідно до потреб сучасного ринку праці паралельно з розвитком інфраструктури регіонів, посиленням автономії (академічної, фінансової, кадрової) та відповідальності закладів освіти.

Можливо, не такою очевидною, але також досить серйозною проблемою у сфері соціогуманітарного розвитку України є проблема удосконалення відповідно до сучасних реалій і викликів міжетнічних відносин у державі, які аж ніяк не можна назвати безпроблемними. Справа в тому, що практично упродовж усього періоду незалежного розвитку України (після 1991 р.) її *державна етнополітика* за своєю сутністю і спрямованістю орієнтувалася на захист передовсім етнокультурних інтересів національних меншин. Вважалося, що аналогічні інтереси української етнополіції в незалежній Українській державі будуть забезпечуватися мало не автоматично. Але внаслідок різних причин цього не сталося. виправити таку ситуацію можна, на наш погляд, шляхом переведення державної етнополітики України на рейки міжетнічної інтеграції, як це зробили ще наприкінці 1990-х рр. держави Балтії, зокрема, Латвія та Естонія. Якщо взяти за приклад ці країни, то системоутворюючим (центральною) суб’єктом інтеграційної моделі державної етнополітики в Україні мають стати саме етнічні українці, українська етнополіція, етнокультурні інтереси якої є визначальними для формування та закріплення державної ідентичності України.

Але щоб етнічні українці виявились здатними виконати системоутворюючу роль в інтеграційних процесах, одночасно з впровадженням інтеграційних механізмів держава усією системою гуманітарної політики має здійснити комплекс заходів, спрямованих

<sup>45</sup> Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році”. – Київ : НІСД, 2017. – 928 с.

на консолідацію власне українського етносу. Відсутність достатнього рівня внутрішньоетнічної консолідації – це те, що, на жаль, і сьогодні відрізняє українців від титульних етносів країн Балтії й може створити серйозну перешкоду на шляху досягнення визначених цілей міжетнічної інтеграції в Україні. Адже, щоб відіграти роль повноцінного, а в культурному відношенні – доміантного, суб'єкта міжетнічної інтеграції українці мають досягти рівня етнічної самосвідомості, співмірного з тими ж титульними етносами в балтійських країнах.

Насамперед потрібно кардинально виправити ситуацію з побутуванням української мови – визначального чинника не лише міжетнічної інтеграції, а й внутрішньоетнічної консолідації. Нагадаємо, що відповідно до даних Всеукраїнського перепису населення 2001 р., 15% етнічних українців в Україні (а це понад 5,5 млн з 37 млн осіб) не визнали для себе українську мову рідною<sup>46</sup>.

За час, що минув після цього перепису, значно збільшилася кількість осіб, які декларують себе українцями, проте це не позначається аналогічним чином на мовних орієнтаціях громадян України. Зокрема, як свідчать результати низки репрезентативних опитувань громадської думки, проведених у 2017 р., лише приблизно половина респондентів переважно спілкується вдома українською мовою, у той час як майже чверть – російською, а ще стільки ж – і українською, і російською. Не дивно, за таких обставин, що і сьогодні понад 30% респондентів висловлюються за надання російській мові якогось особливого статусу, аж до статусу другої державної мови.

Але не тільки мовний чинник виявляє брак внутрішньої консолідації українців. На цей процес негативно впливають також інші чинники, зумовлені, зокрема, тривалим періодом бездержавного розвитку України й перебування окремих її частин у складі різних іноземних соціокультурних, у тому числі етнополітичних та релігійних, систем, а також “пролонгованою мовно-культурною російською асиміляцією українського населення”<sup>47</sup>. Саме в цьому слід шукати пояснення того, чому для значної кількості українців характерна маргінальна стратегія акультурації. Ця ж сама стратегія визначає етномовну поведінку певної кількості росіян в Україні, переважної більшості членів груп білорусів, євреїв та ін. Це майже не стосується, скажімо, угорської та румунської етнічних спільнот.

Проте дві останні постали перед іншою загрозою – піти шляхом сегрегаційної моделі акультурації. Виразне свідчення цього – угорськомовні та румуномовні громади в місцях свого компактного проживання в Закарпатській і Чернівецькій областях, члени яких у своїй переважній більшості зовсім не володіють і не розуміють державної мови.

Попри те, що “мовна” стаття нової редакції ЗУ “Про освіту” викликала аж надто емоційну та необґрунтовану критику з боку наших партнерів-сусідів, зокрема Угорщини та Румунії, які вбачають у ній звуження освітніх прав національних меншин, саме цей закон, на наш погляд, може стати найдієвішим інтеграційним механізмом етнополітики держави за всі роки незалежності України, призупинити сегрегаційні тенденції в середовищі угорської та румунської етнічних спільнот.

Політика впровадження інтеграційної моделі державної етнополітики, на наш погляд, не така вже й складна. Інтеграційний процес, після широкого попереднього громадського обговорення його засад і досягнення відповідного консенсусу, мав би бути втілений у спеціальній загальнонаціональній (державній) та низці галузевих і регіональ-

<sup>46</sup> Дані Всеукраїнського перепису населення 2001 р. [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : 2001.ukrcensus.gov.ua

<sup>47</sup> Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році”. – Київ : НІСД, 2017. – С. 288.

них програм. Ці програми мали б спрямовуватись на реалізацію системи інтеграційних механізмів та інструментів з метою створення гнучкої й динамічної організаційно-функціональної структури державного управління цим процесом, включно з можливим створенням окремого центрального органу виконавчої влади, формуванням відповідної нормативно-правової бази, оволодінням усіма етнічними спільнотами держави українською мовою на рівні, достатньому для успішної професійної діяльності у відповідній сфері, сприянням міжетнічній толерантності та протидії мові ворожнечі засобами медіа та інформації, забезпеченням рівних можливостей для конкурентоспроможності всіх соціальних та етнічних спільнот у сфері вищої освіти та на ринку праці, широкого залучення до здійснення інтеграційних програм регіонів України в рамках реформи децентралізації та ОТГ, заохоченням активної міжрегіональної взаємодії та міжрегіональних обмінів з питань міжетнічної інтеграції, більш дієвого й предметного включення в інтеграційні процеси внутрішньо переміщених осіб, які змушені були залишити постійне місце свого проживання в Криму та на Донбасі внаслідок анексіоністських та військових дій Російської Федерації тощо.

Таким чином, життєдіяльність українського суспільства і надалі визначав би культурний плюралізм. Але, разом з тим, воно характеризувалося б досить міцною загальною складовою, яку мають репрезентувати такі основні цінності: українська державність, тобто незалежність і суверенітет України; державна українська мова; патріотизм і спільна національна пам'ять Українського народу; спільне громадянство та спільні державні інститути; європейські стандарти прав і свобод людини; соціальна справедливість та народовладдя.

Водночас до інтеграційної сфери не можуть належати: рідна мова національних меншин, освіта рідною мовою національних меншин, етнічні традиції, релігійні вірування, сімейні традиції, індивідуальні стилі життя.

Розв'язання зазначених вище та інших проблем давно вже переросло рамки однієї лише управлінської діяльності держави, а стосується всього суспільства. Тобто розв'язання злободених соціогуманітарних проблем суспільного розвитку України має стати важливим напрямом саме публічного управління. Останнє може розраховувати на успіх тільки за умови базування на постійній соціальній експертизі управлінських рішень, а також на принципах, які передбачають: стратегічний аналіз, побудову прогностичних моделей соціогуманітарного розвитку, розробці й координації міжнародних, європейських, державних, регіональних, галузевих (міжгалузевих) соціальних програм і соціальних проєктів; виробленні та прийнятті управлінських рішень з урахуванням різних груп інтересів в умовах соціальної нерівності та культурної різноманітності, що зумовлює потребу розв'язання соціальних, мовних, міжетнічних, міжконфесійних конфліктів і суперечностей на засадах загальнонаціонального діалогу; чіткому розумінні посадовцями усіх рівнів визначальної ролі соціальної безпеки для забезпечення сталого суспільного розвитку України, досягнення очікуваних результатів державотворення.

### **3.4. Проблеми функціонування і напрями розвитку механізмів представницької та прямої демократії**

Як зазначають експерти, протягом останнього століття постійно зростає кількість країн, у конституційному законодавстві яких передбачені ті чи інші політичні інститути прямого народовладдя, зокрема парламенти як вищі законодавчі органи держави (із 193 суверенних держав світу 149 є парламентськими чи президентськими республіками). У сучасних суспільствах, зокрема, у пострадянських країнах, наприклад у

Грузії, Вірменії та ін., відомі численні приклади, коли в системі влади й управління посилюється використання форм прямої демократії, хоча домінантною в управлінні країною все ж залишається роль представницької демократії (Швейцарія, деякі штати США)<sup>48</sup>.

Україна за часів незалежності пройшла свій шлях вибору форми правління: від президентської (1991 р., 1992 р.), президентсько-парламентської (1993 р., 1996 р., 2010 р.) до парламентсько-президентської (2006 р., 2014 р.).

Попри всю значущість і визначальну роль представницької демократії в сучасних процесах українського державотворення, законодавчого супроводу євроінтеграційних устремлінь і проведення реформ, варто відзначити їх повільну, а іноді й латентну динаміку. Так, порівняно з країнами Балтії чи Центрально-Східної Європи, Україна досить пізно прийняла Конституцію, запровадила власну валюту і чи не найпізніше – Податковий і Кримінально-процесуальний кодекси. А забезпечення процесів децентралізації та суспільно-економічних реформ реально розпочалося тільки на 25-му році державної незалежності.

З погляду науковців вітчизняної школи парламентаризму, така парадигма становлення та розвитку інститутів прямої і представницької демократії безпосередньо залежить від рівня розвитку головного джерела влади – суспільства.

Саме з цих причин Україна, що в 1991 р., порівняно з Польщею, мала сприятливіші стартові умови (сталеплавильну галузь, розвинуту енергетику, машинобудування та чорноземи), відстала в розвитку від останньої як мінімум на 15 років. Перевагами Польщі стали цілісна зріла на той час нація, розвинуте громадянське суспільство та свідомі національних інтересів управлінська еліта. Також, на відміну від України, у кожному скликанні польського Сейму кількість парламентарів, які підтримували реформи, демократію, вели в Євросоюз і Організацію Північноатлантичного договору (далі – НАТО), представляли конституційну більшість.

Процес становлення державницької більшості як рушійної державотворчої сили в усіх восьми скликаннях Верховної Ради України засвідчив, що державницька конституційна більшість виникає тільки в парламенті VIII скликання вкрай дорогою ціною: у 1990–1994 рр. державницька конституційна більшість у парламенті становила 28%; у 1994–1998 рр. – 21%; у 1998–2001 рр. – 31%; у 2002–2006 рр. – 35%; у 2006–2007 рр. – 49%; у 2007–2012 рр. – 50%; у 2012–2014 рр. – 44%; у 2014 р. – 70% (від 422 осіб)<sup>49</sup>.

Та попри вкрай складну генезу, саме завдяки синергічній взаємодії прямої та представницької демократії в сучасну добу українського державотворення вдалося прийняти важливі державницькі рішення й уникнути суспільно-політичних криз і під час Майдану на граніті (1996 р.), у результаті якого було прийнято парламентом нову Конституцію України, і під час Помаранчевої революції (2004 р.), у результаті якої прийнято рішення про третій тур президентських виборів і перехід до парламентсько-президентської форми правління, і під час Майдану Гідності (2014 р.), у результаті якого прийнято рішення про відміну диктаторських законів від 16 січня 2014 р. та збереження держави в час анексії Криму та агресії Російської Федерації на Донбасі.

<sup>48</sup> Гаврилишин Б. До ефективних суспільств. Дорогоговкази в майбутнє : доп. Римському Клубові / Б. Гаврилишин ; упоряд. В. Рубцов. – 3 укр. допов. вид. – Київ : Унів. вид-во “Пульсари”, 2009. – 248 с.

<sup>49</sup> Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>

У зв'язку з проведенням в Україні згідно з чинною Стратегією сталого розвитку “Україна–2020”<sup>50</sup> програми децентралізації та реформи державного управління політичні інститути прямої демократії набувають особливого значення.

Як свідчить світова практика, саме в децентралізованих країнах усе частіше застосовуються такі механізми прямої демократії, як референдум, народна законодавча ініціатива, електронна демократія, електронний уряд. Тому органам державного управління та місцевого самоврядування України доцільно врахувати цей досвід і обов'язково якомога частіше провадити всенародні обговорення з найбільш гострих проблем, які є “щепленням” від сепаратизму й екстремізму в країні.

Українським законодавством передбачено проведення референдумів, всенародне обговорювання рішень і законопроектів, проте найбільш дискусійні питання рідко виносяться на всенародне обговорення.

Як засвідчують наші експертні дослідження, децентралізацію в Україні 54,2% опитаних назвали найбільш ефективною. Серед позитивних наслідків цієї реформи найчастіше називають збільшення фінансування міських програм, розвиток інфраструктури, виділення коштів для громадських організацій. Негативними наслідками реформи експерти вважають посилення боротьби всередині місцевої влади, нездатність місцевих влад ефективно реалізовувати великі кошти, процвітання корупції та відсутність реального оновлення влади. І хоча децентралізація є найуспішнішою серед реформ, 59% опитаних вважають необхідним розширити повноваження органів місцевого самоврядування, для яких актуальним залишається впровадження принципу повсюдності, що є звичною практикою в європейських країнах, задекларованою Європейською хартією місцевого самоврядування<sup>51</sup> та є базовим для реального народовладдя на всій території країни.

Ще однією проблемою представницької демократії в Україні є прихований лобізм у парламенті. У ВРУ здебільшого “заходять” цілі групи депутатів, що представляють інтереси того чи іншого впливового актора (олігарха, бізнесмена, бізнес-групи та ін.). В умовах відсутності дієвої коаліції “торгівля” голосами депутатів набуває особливої популярності для просування тих чи інших законопроектів. Випадки запрошення експертів на ці заходи та залучення громадськості є достатньо спорадичними. Місцеві ради також стали майданчиком лобістських технологій.

Разом із тим, наслідуючи кращий досвід розвинених демократій, Україною вже зроблено певні кроки для налагодження цивілізованої, антикорупційної, ефективної системи лобіювання інтересів простих громадян суб'єктами громадянського суспільства. Так, у 2016 р. Програмою USAID “РАДА” було розроблено Електронний реєстр громадських об'єднань для комітетів ВРУ, де громадські організації можуть зареєструватися та бути долученими до діяльності комітетів. Це дає можливість підходити до залучення заінтересованих сторін більш організовано, відкрито та прозоро. Проте фактично базою користуються лише 10 комітетів, а зареєстровано близько 90 організацій,

<sup>50</sup> Про Стратегію сталого розвитку “Україна–2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>; Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>; Питання впровадження єдиної державної політики реформ в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 19 січ. 2015 р. № 22/2015 (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/22/2015>; Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 23 лип. 2014 р. № 614/2014 (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/614/2014>

<sup>51</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pidruchniki.com>

що проходять перевірку під час реєстрації. Сьогодні ж 235 депутатів (55,7%) є членами або перебувають в органах управління різних громадських організацій, походження та діяльність яких важко перевірити<sup>52</sup>. Такий досвід взаємодії механізмів представницької та прямої демократії доцільно поширити на всю систему органів представницької влади України.

Нині у ВРУ запроваджено автоматизовані системи, як-от: комп'ютерна технологія інтегрованої обробки текстів законопроектів для підготовки до розгляду ВРУ (“Законотворець”), інформаційно-пошукова система “Законодавство”, система відкритого електронного голосування “РАДА”, “Графіт”, інформаційно-пошукова система “Адміністративно-територіальний устрій України” тощо. У місцевих органах самоврядування, зокрема в Київській міській раді, розроблена система голосування, що унеможливує “кнопкодавство”. Доступнішими стають сайти місцевих рад, на яких постійно оприлюднюються результати поіменного голосування, що вже стало нормою в представницьких органах влади. Однак через технічну обмеженість і низьку комп'ютерну грамотність для більшості мешканців громад вони залишаються недоступними; відсутність або обмежений доступ фізичних і юридичних осіб до урядових інформаційних ресурсів, нерівність населення в доступі до комп'ютерів або відсутність потрібних навичок користування комп'ютером, обмежені можливості громадян із фізичними вадами тощо надалі негативно впливають на становлення е-демократії в Україні.

Найактивніше електронна демократія розвивається в найбільш децентралізованих країнах Європи. Так, рівень розвитку електронної демократії, а також ступінь розвитку Інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) у світі визначає Індекс мережевої готовності (Networked Readiness Index). У звіті Всесвітнього економічного форуму (World Economic Forum – 2015) наведені дані щодо ІКТ зі 143 країн світу. Найвищий ІКТ у світі мають такі країни, як Фінляндія, Сінгапур, Швеція, Норвегія, Швейцарія, Австрія, Данія. Україна посідає 81-ше місце<sup>53</sup>.

Адаптація до форми електронного парламенту справляє істотний вплив на структуру традиційних парламентів, їх компетенцію та повноваження, відносини між парламентами й іншими особами, зокрема громадянами, сприяє розвитку нової культури взаємодії – консенсусної, яка потребує непритаманного для сучасної епохи рівня розвитку суспільних процесів, розробки нових, так званих транзитивних технологій ухвалення консенсусних рішень.

Саме тому варто офіційно вести мову про обов'язковість консенсусної взаємодії суб'єктів владних повноважень, залучених до взаємовідносин на будь-якому ієрархічному рівні функціонування представницьких органів влади. Це сприятиме підвищенню рівня довіри до органів публічної влади, адже, як свідчать сучасні соціологічні дані, головною проблемою розвитку інститутів прямої та представницької демократії в Україні визнається їхня низька легітимність серед громадян. Це підтверджується досить низькою активністю виборців під час голосування на виборах до різних представницьких рівнів протягом останніх трьох років. Деякі помилки українських політиків призвели до масового розчарування громадян у самому інституті парламентаризму. Основними з них є бажання багатьох лідерів бути причетними до адміністративного ресурсу, неадекват-

<sup>52</sup> Пропозиції до політики щодо конфлікту інтересів народних депутатів України [Електронний ресурс] / Я. Юрчишин, У. Полтавець. – Верес., 2017. – Режим доступу : [http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Propozicii\\_Politiki\\_deklaruvannya\\_Konfliktu\\_Prew-1.pdf](http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Propozicii_Politiki_deklaruvannya_Konfliktu_Prew-1.pdf)

<sup>53</sup> Мануїлова К. В. Пряма демократія як складовий чинник децентралізованої публічної влади [Електронний ресурс] / К. В. Мануїлова. – Режим доступу : <http://gtmarket.ru/news/2014/04/24/6750> 22.10.2015



ність їхніх політичних позицій стереотипам більшості простих громадян, нерозуміння різниці між політикою і PR, невміння створити повноцінні політичні партії тощо.

Найрізноманітніші дані соціологічних досліджень одностайно і наполегливо засвідчують неухильне падіння рівня довіри громадян України до органів представницької влади, що в цілому свідчить про зростання в Україні системної кризи представницької демократії (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Рівень довіри українців до органів представницької демократії (2016–2017 рр.)<sup>54</sup>**

Показник	Центр О.Разумкова		КМІС	
	Недовіра	Довіра	Недовіра	Довіра
Президент України	71,9%	22%	69%	13,7%
Уряд України	82,6%	12,8%	72,8%	9,5%
Верховна Рада України	86,6%	9%	82,1%	5,3%
Органи місцевого самоврядування	50,7%	37,5%	61%	30%

Вивчення інституційної спроможності ВРУ, проведене місією Європейського парламенту у 2015–2016 рр., виявило, що найбільшими проблемами у ВРУ у 2016 р. були: відсутність дисципліни під час проведення засідань, зокрема неповажне ставлення до головуючого; нерозуміння або невиконання законодавчих процедур, зокрема невиконання правових і процедурних вимог щодо підготовки законопроектів і відсутність чіткого усвідомлення ролі та повноважень комітетів; неособисте голосування (“кнопкодавство”); існування підозр, що дії окремих депутатів зумовлені зовнішніми інтересами, зокрема йдеться про підозри щодо винесення на розгляд чи підтримку окремих пропозицій або заперечення окремих положень законодавства без урахування інтересів народу України; існування підозр, що окремі народні депутати використовують свій статус (подають запити або оскарження) з метою підтримки або завдання шкоди приватним інтересам окремих осіб; відсутність прозорості щодо фінансового становища або ділових інтересів народних депутатів; одержання скарг про те, що окремі народні депутати ввійшли до складу ВРУ виключно заради отримання депутатської недоторканності<sup>55</sup>.

Разом з тим варто зазначити, що суттєвим показником успіху децентралізації є зростання довіри громадян до органів місцевого самоврядування. Вони мають найбільший рейтинг серед державних інституцій. І цей рівень протягом останніх років переважно підвищується. Наприклад, у 2016 р. довіра до місцевих рад становила близько 30%, а у 2017 р. (залежно від регіону) досягла 45–50%<sup>56</sup>.

Проте 55,4% опитаних вказали, що вони не відчули змін на краще від запроваджених унаслідок децентралізації змін. Ще більше – 63% – не задоволені своєю спроможністю впливати на рішення місцевої влади. Але інші 37% громадян уже відчувають готовність скористатися своїм правом узяти безпосередню участь в управлінні своїм селом, селищем чи містом у разі розширення повноважень місцевої влади. На певний

<sup>54</sup> Президенту України довіряють 22% громадян, уряду – 13%, Раді – 9% [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://dt.ua/POLITICS/prezidentu-ukrayini-doviryayut-22-gromadyan-uryadu-13-radi-9-242814\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/prezidentu-ukrayini-doviryayut-22-gromadyan-uryadu-13-radi-9-242814_.html); <http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=678&page=1>

<sup>55</sup> Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлені місією Європейського парламенту оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, президента Європейського парламенту 2002–2004 рр. у вересні 2015 – лютому 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

<sup>56</sup> Децентралізація в Україні: заявка на успіх [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dw.com/uk/децентралізація-в-україні-заявка-на-успіх/a-39814559>

баланс взаємодії механізмів представницької та прямої демократії в Україні вказують й інші об'єктивні дані<sup>57</sup> (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

### Громадська активність у формуванні публічної політики

Форми участі громадян	2014 р.	2015–2017 рр.
Громадські ради	сформовано на 93% <sup>58</sup>	100% <sup>59</sup>
Електронні петиції <sup>60</sup>	–	– ВРУ: 775, із них – 3 успішних; – Президент України: 28,5 тис., з них – 39 успішних; – КМУ: 80, з них – 0 успішних; – ОМС: близько 10 тис., з них – 1818 успішних
Вибори	– позачергові вибори Президента України у 2014 р. – явка виборців становила 60,58%; – позачергові парламентські вибори 2014 р. – 52,42% <sup>61</sup>	– місцеві вибори 2015 р. – явка виборців становила 46,6% <sup>62</sup> ; – місцеві вибори в об'єднаних територіальних громадах у 2017 р. – явка виборців становила 48,2% <sup>63</sup>

Удосконалення діяльності ВРУ неможливе без вирішення низки організаційних і політичних питань.

До організаційних питань експерти діяльності ВРУ відносять такі: проблеми якості та кількості законопроектів; поширення практики внесення законопроектів із питань, вагома частка з яких не належить до сфери законодавчого регулювання; невиправдану поспішність підготовки і прийняття деяких законодавчих рішень; порушення Регламенту ВРУ щодо проходження попереднього обговорення законопроектів у комітетах; проведення наукової (під час підготовки до першого читання) та юридичної експертизи (до всіх наступних читань) законопроектів.

Однією з найбільшочіших проблем є якість законопроектів, яка залежить від багатьох чинників. Прийняття законодавчих актів нерідко ведеться на недостатньому науковому, методичному, юридичному і технічному рівнях, із багатьма неузгодженостями. На якості законодавства позначається й внесення до парламенту значної кількості законопроектів про внесення змін до чинних законів. Основною метою цих законопроектів є усунення неточностей, неузгодженостей у законодавстві, потреба в зміні окремих норм законів без зміни їх в цілому. Проте якість таких законопроектів не дає змоги реалізувати їх основну мету, оскільки досить часто вони не спрямовані на покращен-

<sup>57</sup> Парламентські слухання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/Parlamentski\\_slukhannya/page/2](http://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/Parlamentski_slukhannya/page/2)

<sup>58</sup> Віхляєв М. Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності [Електронний ресурс] / М. Ю. Віхляєв // Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ. – 2013. – № 2. – С. 36–43. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs\\_2013\\_2\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2013_2_8)

<sup>59</sup> Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листоп. 2010 р. № 996. – Режим доступу : <http://kh.sfs.gov.ua/dfs-u-regioni/gromadska-rada/dokumenty--scho-regulyuyut-diyalnist-gr/63597.html>

<sup>60</sup> Е-петиції в Україні: формування народного порядку денного [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / Д. Хуткий. – Київ, 2017. – Режим доступу : [http://www.fulbrightcircle.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Dmytro\\_Khutkyu\\_E-petitions.pdf](http://www.fulbrightcircle.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Dmytro_Khutkyu_E-petitions.pdf)

<sup>61</sup> Вибори Президента України: підсумки спостереження ОПОРИ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://opora.ua/org/novyny/5696-5585-1446981392-vybory-prezydenta-ukrajiny-pidsumky-sposterezhenija-opory>

<sup>62</sup> Звіт про місцеві вибори в Україні 2015 року 9 грудня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://rm.coe.int/168062e26c>

<sup>63</sup> Місцеві вибори в територіальних громадах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [info-vybory.in.ua](http://info-vybory.in.ua)

ня законодавства, не відповідають Конституції і законам України та містять певні невизначеності, низку різноманітних правових прогалин та суперечностей. До того ж, включення технічно і змістовно недосконалих законопроектів до порядку денного пленарних засідань ВРУ можна пояснити відсутністю дієвого контролю за дотриманням вимог Регламенту щодо оформлення і подання законопроектів.

За останні роки набула поширення практика внесення законопроектів з питань, вагома частка з яких не належить до сфери законодавчого регулювання, а більшою мірою стосується компетенції органів виконавчої влади і певним чином уже врегульована на законодавчому рівні. Зважаючи на це, внесення зазначених законопроектів, з одного боку, є використанням права законодавчої ініціативи суб'єктами такого права, а з другого – його зловживанням, оскільки в процесі розгляду таких законопроектів створюється не виправдане навантаження на значну кількість учасників процесу його розгляду. Тому необхідно попередньо визначитися з потребою у внесенні нового закону або розв'язанням актуальної проблеми шляхом прийняття підзаконних нормативних актів, що регулюють відносини у відповідній сфері.

На якості та ефективності законів, прийнятих вищим законодавчим органом держави, позначається частота їх перегляду, про що свідчить багаторазове внесення змін та доповнень до них. Уникнути цього можна було б за умов дієвого і повного, досконалого правового регулювання певної сфери, її законодавчого забезпечення. Адже треба виходити з того, що проект закону повинен мати комплексний характер і регулювати ті питання, які охоплюють цілу сферу суспільних відносин. Недотримання такого підходу призводить до появи значної кількості нових законопроектів про внесення змін, причому всі вони будуть стосуватися одних і тих самих питань та мати відношення до одного й того ж закону.

Суттєво погіршує якість законопроектів і голосування народних депутатів України під час пленарних засідань за такі поправки, доповнення чи зміни до законопроекту, які в порушення Регламенту Верховної Ради України не проходили попереднього обговорення в комітеті.

Дієвим організаційним засобом поліпшення діяльності ВРУ, який спрямований на підвищення якості законопроектів, вважаємо вдосконалення процедури їх проходження, тобто залучення до процесу розгляду проектів законів суб'єктів законотворчої діяльності, зокрема КМУ, в частині питань, що належать до сфери його компетенції.

Згідно з частиною другою статті 90 Регламенту ВРУ “Законопроект, проект іншого акту подається до Верховної Ради за підписом особи, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, наділений таким правом”. Позитивним кроком підвищення організаційного забезпечення законотворчої діяльності та якості законопроектів можна було б вважати збільшення кількості підписів на законопроекті зазначених вище осіб не менше ніж до 20–30. Це потребувало б, звісно, внесення змін до Регламенту ВРУ. Проте збільшення кількості осіб-підписантів підвищило б і персональну відповідальність кожного з них за внесену законодавчу пропозицію.

Такі додаткові вимоги могли б стати реальним важелем впливу на процес законотворчої діяльності, поліпшивши її організаційне забезпечення, підвищивши якість законопроектів та дали б змогу уникнути безмежного використання суб'єктами права законодавчої ініціативи вносити значну кількість законопроектів, які містять безліч недоліків, що, безперечно, впливає на законотворчу діяльність і якість законодавства загалом. До того ж, неабиякий вплив на удосконалення організації парламентської діяльності в Україні має:

- співпраця суб'єктів права законодавчої ініціативи та громадськості;

– створення всіма комітетами ВРУ активних веб-сторінок, на яких висвітлювалася б не лише загальна і основна комітетська діяльність, включаючи плани, звіти тощо, а й робота, пов'язана із законопроектами;

– дотримання суб'єктами права законодавчої ініціативи, зокрема правил підготовки й оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки;

– навчання народних депутатів України та їхніх помічників засадам здійснення законотворчості та законопроектування, законотворчого процесу в Україні та світі, процесу створення та прийняття законів, уміння їх правильно тлумачити та застосовувати;

– підвищення статусу базових експертних висновків під час прийняття законів у парламенті з рекомендаційного до обов'язкового погоджувального.

У Регламенті ВРУ чітко не визначений предмет наукової експертизи, що на практиці призводить до того, що Головне науково-експертне управління змушене проводити також юридичну експертизу (у тому числі і постатейну), що не зовсім узгоджується зі змістом процедури першого читання законопроекту (обговорення основних принципів, положень, структури законопроекту), а також основним завданням цього управління.

Не чітко визначені Регламентом і результати експертизи і зміст можливих висновків за її результатами, що створює умови для затвердження різних за змістом висновків щодо аналогічних за змістом проектів. Наприклад, один законопроект може бути рекомендований для прийняття за основу, попри наявність у ньому низки недоліків, у той час як інший законопроект, з аналогічними недоліками, – рекомендований до повернення суб'єкта права законодавчої ініціативи; установлений Регламентом 14-денний термін підготовки висновків щодо законопроектів не враховує зміст та обсяг законопроектів, щодо яких мають надаватись висновки, рівень існуючого навантаження на структурні підрозділи апарату. Фіксація в Регламенті ВРУ граничного строку підготовки висновків, без можливості перегляду таких строків, на практиці може призвести або до надання недостатньо опрацьованих висновків, або до порушення встановлених строків їх підготовки, або до суттєвого зростання навантаження на окремих працівників відповідних структурних підрозділів Апарату.

Такі порушення Конституції України і чинного законодавства у вищому законодавчому органі держави є неприпустимими. Адже Основним Законом передбачено, що “Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод” (стаття 22). В Україні “визнається і діє принцип верховенства права, і тому всі закони та інші нормативно-правові акти повинні відповідати Конституції України, яка має найвищу юридичну силу” (стаття 8).

ВРУ як вищий законодавчий орган держави не має права сама порушувати Конституцію України та своїми діями створювати прецедент конституційного нігілізму і нелегітимності законів, безкарності за правопорушення та підтримки неправових дій.

До правових питань забезпечення діяльності ВРУ експерти відносять визначення принципів, стратегії і тактики розвитку національного законодавства з окреслення пріоритетності законодавчих актів на підставі об'єктивного осмислення надбань минулого, моніторингу законодавства, аналізу та прогнозування тенденцій і напрямів його подальшого вдосконалення.

Для їх реалізації має бути розроблена нова методологія підготовки проектів законів, яка має передбачати:

– запровадження нових законів України про: порядок розробки законів, яким передбачити проведення системного моніторингу наявної нормативно-правової бази на

предмет регулювання законотворчої діяльності; нормативно-правові акти, яким передбачити врахування всіх процесів законотворення – планування, підготовка, обговорення, прийняття законів, оприлюднення й оцінки їх ефективності; правила законодавчої техніки, яким передбачити запровадження чіткого інструментарію для розробки законів, зокрема обмеження права законодавчої ініціативи окремого депутата та закріплення його права законодавчої ініціативи у складі депутатських об'єднань (фракції чи депутатської групи);

– удосконалення чинного законодавства України, зокрема: скасування старих законів, які не відповідають реаліям сьогодення; усунення суперечностей та дублювання окремих норм законодавства; унормування понять “законотворча діяльність” та “законодавчий процес” у ЗУ “Про Регламент Верховної Ради України”; конкретизація механізмів забезпечення пропорційного розподілу представників політичних партій у комітетах ВРУ, гласності в їх роботі, підвищення їх ролі у законодавчому процесі та контрольній діяльності ВРУ у Законі України “Про комітети Верховної Ради України”.

Ці зміни і доповнення в чинному законодавстві України сприятимуть оновленню законодавчої політики з підвищення якості законів й удосконалення законодавчого процесу на всіх його стадіях та створенню нової загальнодержавної координаційної програми з проведення законопроектних робіт, пов'язаних із вимогами коаліційної угоди ВРУ, а також передбачатимуть створення нової комісії ВРУ з координації законотворчої діяльності та посилення ролі її комітетів як основних суб'єктів, що здійснюють законопроектну роботу.

Крім того, проведення парламентських слухань з актуальних питань законодавчої політики, запровадження процедури публічних консультацій щодо законопроектів з усіма зацікавленими суб'єктами, виконання законодавчої вимоги щодо обов'язкової антикорупційної експертизи законопроектів та інші сучасні вимоги до ВРУ обумовлені необхідністю приведення системи державного управління та парламентаризму у відповідність із сучасними викликами, оптимізації інститутів прямої та представницької демократії в Україні й посилення їх впливу на реалізацію стратегічних суспільно значущих реформ у парламентсько-президентській республіці.

### **Висновки до розділу 3**

1. Хоча питання національної безпеки набуло першочергового значення вже як кілька років тому, в Україні все ще недостатньо визначеними роль та місце органів державного управління й органів місцевого самоврядування щодо здійснення тісної взаємодії з військовим командуванням, керівництвом силових структур при організації територіальної оборони, запобіганні терористичній діяльності, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, під час виконання спільних завдань в інших кризових ситуаціях тощо. Розв'язання цих проблем зумовлює необхідність посилення взаємодії державних структур сектору безпеки і оборони з інститутами громадянського суспільства, підвищення ролі органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки.

2. Триваюча в Україні деіндустріалізація економіки стала наслідком некритичного сприйняття органами державної влади та управління підходів і тенденцій постіндустріального розвитку. Поєднання ідеології “ринкового фундаменталізму” з практикою тіншового ринку і “ручного” державного управління призвели до перманентно-кризового характеру функціонування національної економіки. Основні механізми зростання концентруються в галузях, які потребують відносно невисокого рівня інноваційної

активності та ґрунтуються на експорті сировинних товарів і продукції нижчих виробничих переділів. З огляду на це нова публічна політика України має бути спрямована на структурну перебудову промисловості, розвиток інноваційної моделі економічного зростання та утвердження нашої країни як високотехнологічної, що потребує здійснення політики неоіндустріалізації.

Відповідно, подальше реформування системи державного управління та місцевого самоврядування має спрямовуватися не стільки на подолання існуючих викликів, скільки на формування та реалізацію стратегії неоіндустріалізації, що передбачає формування сучасних високотехнологічних виробництв, спроможних продукувати наукоємну продукцію з високою доданою вартістю та забезпечувати зміну структури експорту на користь високотехнологічної конкурентоспроможної продукції.

3. Оскільки одним із найважливіших показників рівня економічного та соціального розвитку держави є доходи населення, та враховуючи, що ринковий механізм розподілу доходів населення породжує надмірну нерівність у суспільстві, необхідною є нова державна політика у сфері доходів населення. Насамперед необхідне запровадження нових управлінських інструментів щодо зайнятості та ринку праці, застосування яких створювало б більш сприятливі умови як для працівників, так і для роботодавців, у тому числі для розвитку підприємництва та стратегічного регулювання трудової міграції.

4. Незважаючи на здійснені останнім часом кроки у сфері реформування освіти, стан справ тут продовжує залишатись ще далеким від оптимального. Це підтверджує недостатня кількість працевлаштованих за фахом випускників педагогічних закладів освіти за спеціальностями, що навчалися за державний кошт, прохідний бал у педагогічні заклади вищої освіти, який залишається одним із найнижчих у країні, низький рейтинг українських педагогічних ЗВО у світових рейтингах університетів, низький рівень зарплат педагогів порівняно із зарплатами по інших сферах тощо. Вирішення цих та інших проблем, пов'язаних, насамперед, із підготовкою сучасних педагогічних кадрів, є неодмінною умовою подальшого здійснення освітньої реформи, оновлення усієї системи освіти.

5. Щодо проблем сфери охорони громадського здоров'я України, то їх розв'язання перебуває, насамперед, у руслі створення такої системи, яка має базуватись на засадах превентивної (профілактичної) медицини, спрямованої на запобігання виникненню хвороб, продовження активного життя і зміцнення здоров'я людини як передумови сталого розвитку та економічного зростання.

6. Ураховуючи, що саме на регіональному і місцевому рівнях найбільше перехрещуються культурні інтереси та потреби різних субкультурних, етнічних груп, простежуються конкретні проблеми культурної сфери і можливі альтернативні варіанти їх розв'язання, то й управління у сфері культури має бути максимально децентралізованим і наближеним до того рівня, на якому відбуваються основні процеси культурно-мистецького життя.

Необхідним є оволодіння всіма етнічними спільнотами держави українською мовою на рівні, достатньому для успішної професійної діяльності у відповідній сфері, сприяння міжетнічній толерантності та протидії мові ворожнечі засобами медіа та інформації, забезпечення рівних можливостей для конкурентоспроможності всіх соціальних й етнічних спільнот у сфері вищої освіти та на ринку праці, широкого залучення до здійснення інтеграційних програм регіонів України в рамках реформи децентралізації та об'єднання територіальних громад, заохочення активної міжрегіональної взаємодії та міжрегіональних обмінів з питань міжетнічної інтеграції, більш дієвого й предметного включення в інтеграційні процеси внутрішньо переміщених осіб, які змушені були

залишити постійне місце свого проживання в Криму та на Донбасі внаслідок анексіоністських та військових дій РФ тощо.

Загалом, зважаючи на поліаспектність проблем, пов'язаних із функціонуванням соціогуманітарної сфери, їх вирішення стає можливим лише через формування системи публічного управління, рівноправною підсистемою якої, поряд з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, стануть відповідні структури громадянського суспільства, а також бізнесу.

7. Конституційне визнання України парламентсько-президентською республікою зумовлює необхідність приведення системи державного управління та парламентаризму у відповідність із сучасними викликами, подолання яких неможливе без належного функціонування інститутів прямої та представницької демократії. Протягом усіх років незалежності України ці інститути ще не набули такого рівня розвитку, щоб реалізувався їх конструктивний потенціал, що підтверджується показниками участі суспільства у виборах, використанням інструменту петицій, діяльністю громадських рад при органах публічної влади та ін. Долати цю негативну тенденцію можна за допомогою інформування населення про необхідність участі у врядуванні, запровадження електронних сервісів та баз даних, посилення інституційної спроможності органів публічного управління та організацій громадянського суспільства, підвищення якості законопроектів, що зменшить кількість внесених змін до них та забезпечить зрозумілість для суспільства.

### **Пропозиції та рекомендації:**

#### ***Щодо запобігання суперечностям і викликам розвитку України шляхом удосконалення законодавства:***

– прийняти ЗУ “Про національну безпеку”, внести відповідні зміни до низки чинних нормативно-правових актів, у яких буде чітко окреслений комплекс повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення національної безпеки, із зазначенням, у тому числі, і джерел ресурсного забезпечення;

– на рівні законодавчого акта ухвалити Національний план неоіндустріалізації економіки України; на його основі органи місцевого самоврядування можуть розробляти плани розвитку територій з урахуванням структурних та інших особливостей; передбачити в цьому документі заходи щодо зниження адміністративних бар'єрів у фінансово-кредитній, податковій, митній системах, розширення державної підтримки у сферах захисту інтелектуальної власності, патентування, сертифікації технологічних процесів, продукції тощо;

– прийняти закони України: “Про місцевий референдум”, “Про місцеву ініціативу”, “Про електронне урядування”, “Про порядок розроблення законів України”, “Про лобізм та лобістську діяльність”, “Про партисипаторний бюджет” (із відповідним внесенням змін до Бюджетного кодексу України);

– внести зміни до ЗУ “Про комітети Верховної Ради України”, які передбачатимуть: удосконалення процедур організації і проведення комітетських слухань (обов'язковість затвердження і попереднього оприлюднення річних (квартальних) планів слухань, оприлюднення на веб-сайтах парламентських комітетів інформації про дату, час, місце проведення слухань, про їх порядок денний, порядок акредитації зацікавлених учасників; стенограм і рекомендацій слухань); створення при всіх парламентських комітетах громадських рад з метою визначення найбільш актуальних проблем правового регулювання суспільних відносин, удосконалення процедур організації та проведення комітетських слухань (з погляду їх публічності та прозорості);

– внести зміни до ЗУ “Про Регламент Верховної Ради України” щодо обов’язкового зазначення в пояснювальних записках до законопроектів інформації щодо проведення консультацій із потенційно зацікавленими суб’єктами;

– внести зміни до ЗУ “Про статус народного депутата України”, зокрема про обов’язкове щорічне оприлюднення кожною депутатською фракцією в газеті “Голос України” та на сайті ВРУ звіту перед виборцями про внесені протягом року законопроекти, результати їх проходження тощо;

– розглянути можливість внесення змін до законодавства щодо заміни оподаткування доходів індивіда оподаткуванням доходів домогосподарства (родини), як це прийнято в багатьох державах Європи; запровадження прогресивної системи (шкали) оподаткування доходів, зокрема фізичних осіб (від 10% до 40%), яка відповідала б принципам соціальної справедливості, а не перекладала б основний фіскальний тягар на населення з невеликими доходами;

– прийняти ЗУ “Про громадське здоров’я”, що дасть змогу зміцнити потенціал медичної галузі, підвищити її лікувальну, соціальну та економічну ефективність;

– прискорити розробку та прийняття ЗУ “Про освіту дорослих”, у якому, зокрема, визначити джерела і форми фінансування освіти дорослих, у тому числі через субвенції, а також механізми і порядок присвоєння кваліфікації, що присуджуються, визнаються і підтверджуються закладами освіти.

### ***Щодо суперечностей і викликів розвитку України шляхом організаційних змін:***

– прискорити упровадження стандартів ЄС і НАТО не тільки в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а й у всі сфери суспільного життя; створити Міністерство з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України;

– забезпечувати опрацювання всіх законопроектів із дотриманням відповідного рівня прозорості та консультацій; прийняття детальних правил проведення скороченої законодавчої процедури та гарантій, що така процедура використовується лише у виняткових і належним чином виправданих випадках;

– ужити необхідних заходів для припинення зайняття народними депутатами України підприємницькою діяльністю; посилити внутрішні механізми контролю за доброчесністю у ВРУ; ужиття чітких і ефективних заходів, за якими зняття недоторканності з парламентарів зробить ефективним притягнення до кримінальної відповідальності народних депутатів України, які підозрюються у вчиненні корупційних злочинів тощо (згідно з Антикорупційною стратегією на 2018–2020 роки)<sup>64</sup>;

– розробити і упроваджувати механізми стратегічного прогнозування структури професій на найближчі 20–25 років з метою формування як змісту освіти (загальної середньої і професійної), так і переліку загальних та спеціальних компетентностей фахівців усіх спеціальностей, насамперед педагогічних, підготовки учнівської молоді та професійних кадрів, здатних до навчання і роботи за новими професіями майбутнього без постійного перенавчання; визначення потреб системи освіти в педагогічних та управлінських кадрах у галузевому та кваліфікаційному розрізах для забезпечення формування економічно обґрунтованих обсягів державного замовлення на їх підготовку;

– розробити та затвердити на загальнодержавному рівні “дорожню карту” щодо стимулювання експорту високотехнологічної продукції; цілі цієї “дорожньої карти”:

<sup>64</sup> Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018–2020 роки” : проект ЗУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-zasady-derzhavnoyi-antikorupciynoyi-polityky-v-ukrayini-antikorupciyna><https://nazk.gov.ua/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-zasady-derzhavnoyi-antikorupciynoyi-polityky-v-ukrayini-antikorupciyna>



скорочення термінів отримання дозволів на експорт несировинних товарів і зменшення кількості дозволів; збільшення обсягів несировинного експорту, передусім поставок інноваційної продукції на традиційні і нові ринки; розширення кола інструментів і заходів підтримки експорту; підвищення доступності заходів підтримки експорту і збільшення числа організацій, які їх отримують;

– розробити “Національний план заходів щодо неінфекційних захворювань для досягнення глобальних цілей сталого розвитку” і Комунікаційну стратегію з пріоритетних питань громадського здоров’я, що дасть змогу наблизити впровадження Концепції розвитку системи громадського здоров’я, досягнення цілей сталого розвитку, визначених ООН до 2030 р., реалізацію засад європейської політики “Здоров’я–2020”;

– відновити в Україні систему обов’язкових медичних оглядів (диспансеризації); створити на базі обласних центрів здоров’я ресурсно-інформаційні регіональні організаційно-методичні центри, завдання яких: розробка на адміністративних територіях та в межах громад проектів “Школа здоров’я”, “Школа відповідального батьківства”, “Здорова старість”; проведення семінарів-тренінгів для органів місцевого самоврядування з питань реформування охорони здоров’я в регіоні;

– розробити і впроваджувати загальнонаціональну (державну) програму інтеграції українського суспільства (на основі цієї програми мала б бути розроблена низка відповідних галузевих і регіональних програм), спрямовану на реалізацію системи інтеграційних механізмів та інструментів з метою створення гнучкої й динамічної організаційно-функціональної структури публічного управління цим процесом;

– розвивати наукові засади публічних політик у галузях культури, освіти та між-етнічних відносин; забезпечувати підготовку і підвищення кваліфікації управлінських кадрів для зазначених галузей;

– здійснювати реальні комплексні кроки щодо формування єдиного гуманітарного простору в країні;

– упроваджувати новітні механізми залучення громадян і бізнесових структур до процесів формування та реалізації публічної політики.

## Розділ 4

# НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

### 4.1. Формування ефективної моделі публічного управління в Україні з урахуванням світового досвіду

Необхідність модернізації моделі управління суспільними справами в Україні підтверджується кардинальними змінами в усіх сферах суспільного життя і водночас недостатньою здатністю органів публічної влади відповідати на нові виклики сучасних соціально-економічних, політичних та інших трансформацій. Діяльність владних структур, як і раніше, підпорядкована стандартам і процедурам раціонального бюрократичного підходу, який недостатньо придатний для впровадження демократичних принципів врядування в умовах динамічних змін як внутрішнього, так і зовнішнього середовищ. Є низка пов'язаних із цим проблем, окремі з яких наведені в попередніх розділах.

Те, що наявна в Україні модель управління державою справляється із сучасними викликами і тенденціями суспільного розвитку не найкращим чином, актуалізує невідкладність пошуку і забезпечення становлення нової моделі, яка б прискорила позитивні очікувані зміни в суспільстві.

Згідно із світовим досвідом одним із пріоритетних напрямів формування ефективної системи публічного управління в Україні є, насамперед, **децентралізація владних повноважень та модернізація адміністративно-територіального устрою**. Важливим є розвиток місцевого й регіонального самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. Згідно з Хартією, органи місцевого самоврядування мають бути спроможними забезпечувати сприятливі умови для сталого соціально-економічного і культурного розвитку територій, раціонального використання їхнього економічного, соціального і природного потенціалу. Цьому певною мірою наразі сприяє створення об'єднань територіальних громад (ОТГ), передача в їх розпорядження землі, яка розташована за межами її населених пунктів, фінансова децентралізація. У кінці 2014 р. були внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, завдяки яким місцеві бюджети загалом зросли з 68,6 млрд грн у 2014 р. до 192 млрд грн у 2017 р. При цьому найбільш високі темпи зростання власних доходів демонструють ОТГ. Свідченням реальної державної підтримки реформ децентралізації, є щорічне зростання обсягу підтримки розвитку територій. На це у 2018 р. з Державного бюджету планують направити близько 37,8 млрд грн<sup>1</sup>.

Проте на шляху децентралізації існує немало проблем, зокрема: недостатня її підтримка широкими верствами населення; спротив деяких місцевих голів та депутатів місцевих рад; нерозвиненість соціальної інфраструктури; брак належно підготовлених управлінських кадрів; відсутність інноваційних проектів розвитку; незабезпечений ефективний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, у тому числі ОТГ, з боку держави і громадськості; неефективне використання фінансових ресурсів тощо. Усі ці проблеми потребують системного розв'язання. У цьому контексті надзвичайно корис-

<sup>1</sup> Розподіл видатків Державного бюджету України на 2018 рік // Про Державний бюджет України на 2018 рік [Електронний ресурс] : Закон України від 07 груд. 2017 р. № 2246-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17/page>

ним для України є досвід модернізації публічного управління в державах ЄС, особливо в Польщі, Угорщині, Литві, Латвії, Швеції, Франції.

Зрештою реформа місцевого самоврядування, яка здійснюється в Україні, є важливим інструментом покращання якості публічних послуг, зниження рівня корупції, оптимізації владних повноважень за рахунок їх чіткого розмежування між центральним, регіональним і місцевим рівнями управління. Водночас слід зосередитися і на посиленні публічно-управлінської спроможності суб'єктів громадського та приватного секторів, щоб забезпечити повноцінну інституціоналізацію публічного управління.

У контексті використання цифрових можливостей та запровадження елементів мережевої моделі важливим є *електронне урядування*, яке використовує інформаційно-комунікативні технології для здійснення управлінської діяльності. До його основних складових належать: орієнтація на думку громадян при запровадженні інновацій публічного управління; надання електронних публічних послуг; доступ суспільства до нормативно-правових актів; відкритість і прозорість при прийнятті управлінських рішень; можливість для громадян брати участь у виробленні публічної політики.

Застосування технологій електронного урядування в публічному управлінні визначене одним із пріоритетів “Стратегії сталого розвитку – 2020” – Президентському плані масштабної модернізації України<sup>2</sup>. Однак Україна поки що відстає від світових темпів розвитку електронного уряду, що зумовлює необхідність розробки єдиної скоординованої державної політики в цій сфері. У рейтингу Розвитку Е-Уряду (EGDI) за 2016 р. Україна посіла лише 62-ге місце за інтегрованим показником та 24-те за рейтингом відкритих даних серед 193 держав<sup>3</sup>.

Упровадження інструментів електронного урядування забезпечує: зниження витрат на обслуговування та трансакції за рахунок автоматизації управлінських процесів; економія ресурсів завдяки доставці послуг шляхом самообслуговування; зниження витрат на закупівлі через систему он-лайн (електронні каталоги, повідомлення про пропозиції через сайти, закупівельні карти для невеликих закупівель, зворотні аукціони і засоби для проведення безпаперових трансакцій тощо); скорочення витрат на освіту і відрядження (телеконференції, електронні кімнати і онлайніві семінари допомагають скорочувати витрати на освіту та ін.

Наразі розвиток електронного урядування в Україні відбувається насамперед через створення електронних сервісів надання публічних послуг, модернізацію офіційних веб-сайтів органів публічної влади, введення електронного документообігу, однак є багато інших напрямів, де його інструменти були б доцільними.

У контексті євроінтеграційного вектора України особливого значення набувають запровадження європейських норм і стандартів щодо забезпечення широкосмугового доступу, поліпшення безпеки мереж та широкого використання інформаційно-телекомунікаційних технологій приватними особами, бізнесом та органами влади шляхом розвитку локальних ресурсів Інтернет і розвитку системи он-лайн послуг, електронного бізнесу, електронного уряду, електронної охорони здоров'я, електронного навчання та ін.<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Про Стратегію сталого розвитку “Україна–2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/52015-18245>

<sup>3</sup> United Nations E-Government Survey 2016 : E-government in Support of Sustainable Development? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>

<sup>4</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/paran2820#n2820](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820)

Для підвищення економічної ефективності публічного управління доцільним для сучасної України є поглиблення *публічно-приватного партнерства (ППП)* як взаємовигідної співпраці між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватними й громадськими структурами для реалізації проектів, спрямованих на розв'язання важливих суспільно-господарських проблем. Упровадження механізму PPP дає змогу скоротити кількість публічних службовців за рахунок передачі бізнес-структурам окремих управлінських функцій, які раніше виконували державні й самоврядні органи. Значну роль у його розвитку мають відігравати такі форми, як концесія, аутсорсинг, лізинг, оренда, державні контракти, договори про розподіл продукції тощо.

Слід зауважити, що в чинному законодавстві України використовується поняття “державно-приватне партнерство” (ДПП)<sup>5</sup> як рівноправне взаємовигідне співробітництво між державою і бізнесом у процесі облаштування інфраструктури й надання публічних послуг за умови розподілу ризиків та відповідальності, що значно звужує розуміння PPP, суб'єктами якого також є органи місцевого самоврядування та організації громадянського суспільства.

На сьогодні в Україні основними формами державно-приватного партнерства виступають договори концесій та оренди. ДПП розвивається головним чином переважно в енергетичній, телекомунікаційній та транспортній сферах. Перші проекти реалізуються також в освіті та охороні здоров'я. Наприклад, у м. Чернігові за допомогою ТОВ “Технова” та ВАТ “Теплокомуненерго” з 2012 р. забезпечують все місто теплом. У м. Малині Житомирської області впровадженій цікавий проект переобладнання теплових котелень із споживання природного газу на відходи з деревообробки, що втричі зменшило собівартість 1 ГКа тепла. У м. Києві на Долобецькому острові приватний партнер створив ціле місто спорту. З'явилися перші проекти ДПП у системі охорони здоров'я<sup>6</sup>.

Загалом же в Україні ще треба формувати комплексну модель PPP як взаємовигідної взаємодії влади, бізнесу та громадськості, що сприятиме швидкій реалізації важливих проектів, поліпшенню якості надання публічних послуг, прискоренню розвитку регіонів, полегшенню фінансового тягаря, який лежить на державі, та сприяння розвитку бізнесу за рахунок розширення його господарських можливостей.

Сприяття становленню публічного управління покликана *організація системи експертно-консультативних послуг*, які надаються науковцями, експертами, працівниками органів публічної влади зовнішнім споживачам (громадянам, громадським організаціям, окремим соціальним групам і т.д.).

Становлення публічних службовців як експертів-консультантів можливе за умови оволодіння ними методами експертизи програм і проектів, документів, а також методами консультування. Їх освоєння може бути забезпечено шляхом організації спеціальної програми навчання та безпосередньої участі в розробці документів. Сучасна практика експертно-консультативної діяльності вимагає від фахівця виходу за межі вузькоспеціальних питань і стереотипів діяльності й тим самим забезпечує розширення діапазону використовуваних управлінських технік, сприяє формуванню комплексного бачення та розв'язання проблем.

У контексті вищенаведеного ключовими завданнями щодо формування в Україні ефективної моделі публічного управління є цілеспрямована активізація інститутів гро-

<sup>5</sup> Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 01 лип. 2010 р. № 2404-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

<sup>6</sup> Офіційний сайт Чернігівської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cg.gov.ua>; Державно-приватне партнерство: позитивні приклади з історії та сучасності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://komora.info>

мадянського суспільства у виробленні й реалізації публічної політики, впровадження нових форм та методів публічного управління, адекватних існуючій ситуації, а також ефективна взаємодія органів влади між собою та з громадськістю і бізнесом, із використанням цифрових технологій. Зрештою це дасть змогу успішно переборювати негативні тенденції у владі та суспільстві, прискорювати процеси демократичних та соціально-економічних перетворень в Україні.

Загалом же Україна має імплементувати у власну модель публічного управління елементи різних апробованих у світі такого типу моделей, які забезпечують підвищення її ефективності. Водночас слід організувати й пошук власних інноваційних підходів, які відповідають національним особливостям.

#### **4.2. Оновлення механізмів вироблення та реалізації публічної політики**

Угода про асоціацію між Україною та ЄС<sup>7</sup>, крім деталізації загальної прихильності ЄС та України до тісних і тривалих відносин на основі спільних цінностей, зокрема забезпечення поваги до демократичних принципів, верховенства права, доброго врядування, прав людини й основоположних свобод, принципів суверенітету та територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності, значну увагу також приділяє необхідності впровадження європейських стандартів вироблення політики – тобто процесу створення такого інституційного середовища, яке забезпечує слідування принципам і цінностям ЄС та їх відтворення. Однак для України розробка та впровадження ефективних механізмів вироблення та реалізації політики органами публічного управління є не просто складовою євроінтеграційних процесів, а, без перебільшення, необхідною умовою успішності структурних реформ у соціально-економічній та політичній сферах. Це пов'язано з тим, що саме від якості зазначених механізмів, під якими ми розуміємо сукупність процедур та інструментів, що використовуються органами публічного управління для вироблення політики, залежить реалізація інтересів різних груп населення, громадських організацій та бізнес-структур.

Як зазначають вітчизняні дослідники, у розвинутих країнах соціальні групи делегують право представляти і відстоювати власні інтереси у структурах влади своїм представникам, відповідно основною функцією представницьких органів влади (парламенту та органів місцевого самоврядування) є досягнення балансу інтересів максимально можливої кількості соціальних груп. При цьому, оскільки в західній моделі закладено принцип урахування інтересів кожної із соціальних груп і навіть окремого індивіда, саме життя людини, її свобода та добробут є основними предметними полями європейських інтересів<sup>8</sup>.

В Україні модель представництва інтересів, по суті, є гібридною, тобто поєднує формальні та неформальні політичні практики, притаманні неопатримоніальним режимам, у результаті чого було створено умови для домінування груп інтересів великого капіталу. Виходячи з цього орієнтація на впровадження європейських принципів та механізмів захисту інтересів, що дасть змогу наблизити Україну до європейських стандартів врядування, є цілком виправданою.

<sup>7</sup> Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248387631](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248387631)

<sup>8</sup> Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації : аналіт. доп. / за ред. д-ра політ. наук, проф. Г. І. Зеленько. – Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. – С. 58.

Однак слід урахувати, що вищезазначені зміни не можуть бути відірваними від контексту інституційних змін політичної системи. Сьогодні знову заговорили про перехід до парламентсько-президентської республіки. Головна перевага парламентсько-президентської форми державного правління полягає в залученні значно більшої, ніж за змішаної чи президентської, кількості політичних акторів до ухвалення політичних рішень, чим створюються умови для усунення політичної монополії фінансово-промислових груп<sup>9</sup>. І це безпосередньо впливає на механізми вироблення та реалізації політики органами публічного управління, оскільки вони повинні враховувати інтереси значно більшої кількості акторів. Тому пріоритетними механізмами повинні стати ті, які дають змогу ефективно враховувати та узгоджувати інтереси різних суспільних груп. Передусім ідеться про посилення механізмів впливу громадян на владу, прозорість та підзвітність останньої перед громадянами, а також упровадження механізмів публічної політики в бюджетних процесах як найбільш важливих складових вироблення політики на національному, регіональному та місцевому рівнях.

На сьогодні в Україні основними формами взаємодії громадськості та держави є участь інститутів громадянського суспільства у виробленні та обговоренні політико-управлінських рішень, сприяння наданню громадськими організаціями соціальних послуг населенню, проведення органами публічної влади моніторингу й аналізу громадської думки, державна фінансова підтримка діяльності організацій “третього сектору”, здійснення організаціями громадянського суспільства громадського контролю діяльності органів публічної влади, утворення консультативно-дорадчих та експертних органів тощо. При цьому ключовими принципами зазначеної взаємодії є прозорість і публічність, узгодження інтересів, участь, взаємна підтримка сторін, відповідальність, добровільність, незалежність та етичність.

Показово, що в розробленому Європейською Комісією довіднику щодо набору інструментів, які мають застосовуватися для досягнення якості публічного управління, наголошується також на необхідності дотримання не лише відповідних принципів, а й цінностей. Хоча “принципи” і “цінності” часто використовуються адміністраціями як взаємозамінні, проте для цілей інструментарію якісного управління вони різняться з точки зору довговічності:

– принципи повинні бути фундаментальними і витриманими. Наприклад, чесність є не лише цінністю, а й одним із базових принципів, який повинен застосовуватися до всіх публічних посадових осіб, незалежно від часу і місця. У деяких випадках принципи відображені в законах або нормативних актах як права чи обов’язки. Зокрема, право на належне врядування закріплено в Хартії основних прав ЄС;

– цінності також можуть бути постійними, але однаково можуть виникати і розвиватися з плином часу в міру зміни умов. У той час як цінності можуть виявитися поза часом, нові цінності виникають як продукт обставин. Наприклад, прозорість процесів і продуктивності є цінністю, прийнятою більшістю адміністрацій відносно недавно, у відповідь на поєднання технологічних можливостей (комунікаційні технології, останнім часом Інтернет) і соціальних вимог (соціальні медіа). Відкритість зумовлюється тим, що громадяни та установи можуть перейти від пасивної участі (отримання публічної інформації) до активної взаємодії з органами управління (доступ до даних, а в деяких випадках гібридних державно-приватних послуг) за допомогою ІКТ<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Державне політичне правління і національна єдність : аналіт. доп. / за ред. О. М. Майбороди. – Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2017. – С. 60.

<sup>10</sup> Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2015. – P. 17–18.

Отже, у державах з демократичним режимом діють відповідні політико-правові механізми, спрямовані на досягнення максимальної прозорості та відкритості в діяльності органів влади. В Україні, з одного боку, на сьогодні вже створено необхідну інституційно-правову базу, яка регулює як питання прозорості діяльності органів публічної влади, так і забезпечення відкритості інформації, що в цілому відповідає європейським стандартам. Інституціоналізація відповідних принципів, у свою чергу, сприяє впровадженню функціональних механізмів забезпечення партнерського діалогу громадськості та держави. Зокрема, ефективність електронних петицій, громадських експертиз, консультацій із громадськістю, громадського контролю (наприклад у контексті кадрових призначень, тендерних процедур тощо) вже давно не викликає сумніву. При цьому, що вкрай важливо, взаємодія держави і громадського сектору продовжує вдосконалюватися (цьому сприяє й реалізація відповідних положень Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки)<sup>11</sup>.

З іншого боку, залишається багато невирішених питань щодо забезпечення прозорості і публічності вироблення політики органами публічного управління. Це пов'язано як із недосконалістю деяких положень чинного законодавства щодо проведення консультацій із громадськістю, так і поширеною практикою неоприлюднення або невчасного оприлюднення публічної інформації, а також використанням громадських рад в інтересах окремих політичних сил або посадових осіб. Крім того, слід відзначити суттєвий спротив органів публічної влади розширенню прав громадськості на участь в управлінні державними справами. Як наслідок це створює штучні бар'єри для реалізації громадських ініціатив, створення та діяльності різних організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських пропозицій органами публічної влади.

У результаті, як зазначено в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, у країні фактично “відсутній ефективний громадський контроль за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування; недостатньо широким є залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення; потенціал організацій громадянського суспільства не повною мірою використовується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг; відсутня єдина державна інформаційно-просвітницька політика у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства”<sup>12</sup>.

Як наслідок фактично всі соціологічні опитування в країні фіксують вкрай низький рівень довіри до інститутів публічної влади, в основі якого причини, які мають безпосереднє відношення до принципів прозорості й публічності. Зокрема, респонденти відзначали високий рівень корупції в системі публічного управління та незадовільний стан запобігання та протидії їй, низьку якість інформування громадян про діяльність органів публічної влади, а також незадовільну якість безпосередніх комунікацій посадових осіб з громадськістю.

Отже, ключовою проблемою підвищення ефективності взаємодії держави і громадськості є переведення відкритості та прозорості з декларативних принципів у практичну площину. Зокрема, на думку вітчизняних дослідників, ідеться про необхідність:

<sup>11</sup> Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>

<sup>12</sup> Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>

– підвищення інформованості населення про діяльність органів публічної влади за допомогою вилучення зі службового користування документів і матеріалів, які призначені для широкого користування, але фактично є закритими;

– детальне та широкомасштабне висвітлення фактів зловживання в органах публічної влади;

– створення довідкових видань, які висвітлюють права громадян у сфері взаємодії з органами публічної влади;

– вироблення методології та практики висвітлення діяльності органів публічної влади з метою підвищення їх відкритості за допомогою формування доступної для всіх бажаючих інформації, що дасть змогу знизити суб'єктивізм прийнятих ними рішень<sup>13</sup>.

Таким чином, для посилення механізмів впливу громадян на владу, підвищення рівня її прозорості та публічності доцільно впровадити комплекс таких заходів:

– ухвалити Закон України “Про публічні консультації”, який повинен чітко регламентувати: а) критерії обов'язковості проведення публічних консультацій та врахування рекомендацій громадськості; б) адміністративну відповідальність за порушення суб'єктами владних повноважень процедури організації консультацій з громадськістю; в) порядок інформування про розгляд пропозицій, отриманих за результатами таких консультацій;

– ухвалити Закон України “Про громадський контроль в Україні”, що сприятиме підвищенню функціональності реалізації громадського контролю на різних рівнях;

– забезпечити практику обов'язкових публічних консультацій під час підготовки проектів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також підготовки проектів актів, що мають важливе суспільне значення;

– внести зміни до Закону України “Про доступ до публічної інформації”, що дасть змогу припинити практику незаконної відмови або обмеження доступу до публічної інформації органами державної влади;

– розробити єдине положення про структурні підрозділи органів влади, відповідальних за зв'язки з громадськістю, забезпечити формування таких відділів у кожному державному органі центральної та місцевої влади, а також розробити типові положення про підготовку відповідних звітів з метою адекватного інформування громадськості про свою діяльність;

– забезпечити систематичне підвищення кваліфікації працівників відділів зі зв'язків із громадськістю органів публічного управління;

– посилити громадський контроль щодо обов'язкового залучення та повноцінної участі в робочих групах, консультативно-дорадчих органах представників громадських організацій та неурядових аналітичних центрів;

– удосконалити порядок інформування громадськості про формування громадських рад, а також оперативно та в повному обсязі інформувати про результати розгляду рішень громадськими радами;

– посилити контроль щодо надання фінансової підтримки організаціям “третього сектору” для реалізації спільних з органами публічної влади проектів та програм;

– посилити інформування громадськості щодо виконання заходів органами публічного управління, спрямованих на підвищення публічності і прозорості вироблення політики, реалізації політико-владних ініціатив, реформаторських дій і рішень, шляхом організації круглих столів, презентацій, публікацій у ЗМІ тощо.

<sup>13</sup> Романенко Є. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління та їх комунікативні функції / Є. Романенко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2014. – Вип. 14. – С. 17–31.



Що стосується впровадження механізмів публічної політики у бюджетних процесах як найбільш важливих складових вироблення політики, то поки що вони є новими для вітчизняної управлінської практики, проте мають бути пріоритетними, оскільки контроль суспільства за фінансовими ресурсами є основою руйнування олігархічної системи, подолання обмеження доступу громадян до його розподілу, зумовленого узурпацією цього права окремими групами.

У 2015 р. було прийнято ЗУ “Про відкритість використання публічних коштів”, який визначив умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб’єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов’язкового державного соціального страхування<sup>14</sup>. Розпорядженням КМУ від 11 лютого 2016 р. № 92-р схвалено Концепцію створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет”. Наразі можемо відзначити, що впровадження інноваційних інструментів вже дає позитивні наслідки. Так, “Огляд відкритості бюджету за 2017 рік” демонструє хоч і повільну, але все ж позитивну динаміку покращення ситуації з відкритістю бюджету (індекс відкритості Державного бюджету України склав 54 бали зі 100 можливих, для порівняння – в огляді відкритості бюджету за 2015 р. він становив 46 балів)<sup>15</sup>. Проте, незважаючи на певні позитивні зрушення, Україна й досі належить до кола тих держав, які надають громадськості обмежену бюджетну інформацію. Як зазначено укладачами Індексу бюджетної відкритості, Україна дає мало можливостей для громадськості брати участь у бюджетному процесі. З наданих рекомендацій щодо покращення участі громадськості у бюджетному процесі варто відзначити такі:

- упровадження пілотних механізмів, які б дали змогу владним органам обмінюватися думками з питань національного бюджету під час моніторингу виконання бюджету. Ці механізми можуть спиратися на інновації, у тому числі соціальні аудити;
- проведення парламентських слухань щодо формування річного бюджету, під час якого будь-який член громадськості або організації громадянського суспільства можуть надавати своє бачення ситуації, необхідну інформацію;
- формалізація механізмів надання громадськістю допомоги вищому органу контролю, участі у відповідних аудиторських дослідженнях<sup>16</sup>.

Також для досягнення цих цілей Україна має визнати пріоритети для покращення прозорості бюджету, а саме запровадити практику оприлюднення інформації щодо стану бюджету за півріччя та розширити повноту звіту за підсумками року, надаючи більше інформації про заплановану й фактичну заборгованість та інформацію про заплановану і фактичну ефективність.

Фінансові ресурси є основою ведення ефективної політики держави, забезпечення потреб громадян. Характер розподілу бюджетних коштів між відомствами, відповідальними за формування та реалізацію державної політики, є свідченням ефективності його використання, пріоритетності в розвитку суспільства, дотримання принципів соціальної справедливості, соціальності, зорієнтованості на потреби громадян. Крім того, розподіл бюджетних видатків між відомствами може слугувати основою для визначення

<sup>14</sup> Про відкритість використання публічних коштів [Електронний ресурс] : Закон України від 11 трав. 2015 р. № 183-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183-19>

<sup>15</sup> Open budget survey 2017. Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=ua>

<sup>16</sup> Open budget survey 2017. Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=ua>

пріоритетності впровадження механізмів вироблення та реалізації публічної політики, установа та здійснення контролю суспільства за реалізаторами бюджетних програм залежно від частки виділених та них коштів.

Започатковані в 2014 р. системні реформи, зміна стратегічних цілей не могли не позначитися на підходах у розподілі державного бюджету. Варто відзначити, що попри суттєве падіння ВВП у 2014–2015 рр. та мінімальне його зростання у 2016–2017 рр., значні видатки, що виділяються на обслуговування державного боргу (14,13% державного бюджету в 2016 р., 13,17% – у 2017 р. та 13,3% у 2018 р.), урядова політика була спрямована на збереження існуючих підходів до бюджетних витрат у питаннях формування та реалізації соціальної політики<sup>17</sup>. Більш того, Міністерство соціальної політики України протягом 2014–2015 рр. отримало більшу частку державного бюджету, ніж це було в 2012 р. Однак державний бюджет на 2018 р. передбачає звуження видатків бюджетних програм цього міністерства. Розподіл бюджетних видатків свідчить, що більше 90% цих коштів спрямовується на Пенсійний фонд України, відповідно ефективність соціальної політики держави по відношенню до інших соціально незахищених верств є вкрай низькою.

Сфера освіти та науки, охорони здоров'я наразі є сферами проведення масштабних реформ. Їх успішність буде залежати, у тому числі, від ефективності використання бюджетних коштів. Це є вагомою підставою для посилення контролю суспільства.

Суттєве збільшення відсотка видатків державного бюджету в загальному розподілі, що спрямовуються на Міністерство охорони здоров'я України – з 1,70% (або 0,30% загальнодержавних витрат) у 2012 р. та 2,68% (6,09% загальнодержавних витрат) у 2018 р.<sup>18</sup>, а також хоч і повільна, але все ж таки позитивна динаміка стосовно Міністерства культури України та Міністерства молоді та спорту України – є свідченням оновлення підходів до забезпечення суспільного розвитку.

У контексті реформування системи державного управління та місцевого самоврядування існує необхідність звернути увагу на таку проблему, як ресурсна підтримка не лише проведення, а й закріплення інституціональних змін. Дані щодо бюджетних коштів, спрямованих на Міністерство освіти і науки України, свідчать про негативну динаміку витрат (12,9% у 2012 р. проти 9,63% у 2018 р.)<sup>19</sup>. Це є свідченням того, що впровадження нових підходів відбувалося радше під тиском суспільства (Революція гідності 2014 р.) та зумовлені євроінтеграційними чинниками, ніж остаточно визна-

<sup>17</sup> Розподіл видатків Державного бюджету України на 2016 рік // Про Державний бюджет України на 2016 рік [Електронний ресурс] : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 928-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19>; Розподіл видатків Державного бюджету України на 2017 рік // Про Державний бюджет України на 2017 рік [Електронний ресурс] : Закон України від 21 груд. 2016 р. № 1801-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19/page>; Розподіл видатків Державного бюджету України на 2018 рік // Про Державний бюджет України на 2018 рік [Електронний ресурс] : Закон України від 7 груд. 2017 р. № 2246-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17/page>

<sup>18</sup> Розподіл видатків Державного бюджету України на 2012 рік // Про Державний бюджет України на 2012 рік [Електронний ресурс] : Закон України від 22 листоп. 2011 р. № 4282-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17/page>; Розподіл видатків Державного бюджету України на 2018 рік // Про Державний бюджет України на 2018 рік [Електронний ресурс] : Закон України від 7 груд. 2017 р. № 2246-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17/page>

<sup>19</sup> Розподіл видатків Державного бюджету України на 2012 рік // Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України від 22 листоп. 2011 р. № 4282-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17/page>; Розподіл видатків Державного бюджету України на 2018 рік // Про Державний бюджет України на 2018 рік : Закон України від 7 груд. 2017 р. № 2246-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17/page>

чені на інституціональному рівні. Таке зниження видатків (особливо при позитивній динаміці ВВП) може своїм наслідком мати неможливість закріплення впроваджуваних інституціональних змін.

Порівняння бюджетних видатків за 2012–2018 рр. свідчить про значне збільшення бюджетних коштів, що виділяються на Міністерство оборони України (із 3,96% у 2012 р. до 8,73% у 2018 р.) та Міністерство внутрішніх справ України (із 3,52% у 2012 р. до 6,65% у 2018 р.)<sup>20</sup>. Попри об'єктивні потреби, зумовлені зовнішньою агресією та зростанням терористичних загроз, не можна не вказати на те, що за недостатньої функціональності державних інститутів та в умовах системної корупції ефективність використання державних видатків на оборону та підтримку правопорядку буде вкрай низькою. Підвищення функціональності державних інститутів, що здійснюють нагляд, контроль та впровадження механізмів звітності перед суспільством, є першочерговим завданням ефективної політики держави в означених сферах.

Суттєві видатки з державного бюджету спрямовувалися на створені протягом 2014–2015 рр. антикорупційні інститути, переважно через вплив зовнішніх чинників. Так, прагнення політичної еліти до підписання Угоди про асоціацію з ЄС та угоди про безвізовий режим України з ЄС (підписання у Страсбурзі 17 травня 2017 р.) спонукало належно виконувати вимоги, у яких боротьба з корупцією значилася одним із ключових зобов'язань, які брала на себе Україна. Проте після досягнення цих політичних цілей ухвалений наприкінці того ж самого року Державний бюджет демонстрував уже зменшення фінансування антикорупційних органів. Серед інституцій боротьби з корупцією позитивна динаміка бюджетних витрат спостерігається лише стосовно бюджетного фінансування Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, що, серед іншого, зумовлено нагальною потребою пошуку джерел наповнення державного бюджету.

Розпорядженням КМУ від 11 листопада 2016 р. № 905 схвалено Концепцію запровадження посад фахівців з питань реформ, метою якої є створення необхідних умов для підготовки та реалізації національних реформ шляхом оновлення і посилення кадрового потенціалу через залучення на державну службу кваліфікованих і компетентних фахівців – фахівців з питань реформ. Розпорядженням КМУ “Про передачу деяких бюджетних призначень, передбачених Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України у 2017 році на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління” від 18 серпня 2017 р. № 581-р Міністерству фінансів України дано доручення щодо відкриття Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату КМУ бюджетної програми для здійснення окремих заходів з комплексної реформи державного управління. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 647 затверджено Порядок розподілу і використання бюджетних коштів на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління, який визначає механізм розподілу видатків, передбачених Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату КМУ на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління.

З метою реалізації зазначеної Концепції у ЗУ “Про Державний бюджет України на 2017 рік” затверджено видатки в обсязі 300 млн грн. Проте, як свідчать дані державного бюджету, за 2017 та 2018 роки фіксується суттєве збільшення коштів (з 0,036% до 0,16%

<sup>20</sup> Розподіл видатків Державного бюджету України на 2012 рік // Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України від 22 листоп. 2011 р. № 4282-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17/page>; Розподіл видатків Державного бюджету України на 2018 рік // Про Державний бюджет України на 2018 рік : Закон України від 7 груд. 2017 р. № 2246-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17/page>.

державного бюджету)<sup>21</sup>, що отримує Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату КМУ в межах загальнодержавних видатків та кредитування на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління. Це, у свою чергу, підвищує значимість бюджетного процесу у питаннях реформування державного управління. Знову ж таки, виникає потреба визначення механізмів громадського контролю за формуванням та використанням державних фінансів. На відміну від центральних органів виконавчої влади, які мають власні сайти й забезпечують оприлюднення інформації стосовно державної політики, зокрема звітів про виконання паспортів бюджетних програм, відслідкувати звітність Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату КМУ є проблемним питанням. Водночас важливим є удосконалення механізмів громадського контролю за відповідальними виконавцями бюджетних програм, забезпечення максимальної прозорості їх діяльності.

Варто зазначити, що європейська практика демонструє наявність механізмів, які забезпечують підконтрольність суспільству всіх органів публічного управління в питаннях реалізації ними функції щодо вироблення публічної політики. Формування та вироблення регуляторної політики у сфері господарської діяльності є тим напрямом політики держави, де проявляється здатність держави взаємодіяти із суспільством та створювати такі інституційні умови, які б сприяли розвитку економіки та відповідно зростанню добробуту громадян.

Протягом 2012–2016 рр. спостерігаємо зміни, що відбуваються у підходах щодо формування регуляторної політики держави, що своїм наслідком мало певні зміни позицій малого, середнього та великого бізнесу. Зокрема, за даними Державної служби статистики, великі підприємства протягом 2012–2016 рр. мали негативну динаміку обсягу виробленої продукції (товарів, послуг), а у 2016 р. середні підприємства вперше потіснили великі підприємства за обсягом виробленої продукції<sup>22</sup>. Посилення тенденції до перерозподілу позицій великого, середнього, малого та мікропідприємництва на ринку виробництва продукції за різними видами економічної діяльності має низку причин. Безумовно, це чинники, які пов'язані з окупацією частини промислового регіону на Сході України, де саме великий бізнес мав найбільшу концентрацію промислового виробництва.

Проте є й інші чинники. Так, необхідність виконання зобов'язань по Угоді про асоціацію з ЄС, безвізовому режиму, тиск громадянського суспільства змусили правлячі сили вдаватися до прийняття законодавства, яке створювало б умови для зменшення корупційної складової у виробленні політики. Інституційні зміни 2014–2016 рр. хоч і не зруйнували, але все ж таки похитнули позиції олігархічної системи та фінансово-промислових груп. Дія Угоди змусувала уряд вдаватися до кроків сприяння малому та середньому підприємству в підвищенні його інституційної спроможності та конкурентоспроможності. Усунення дисонансу регуляторної політики з потребами та специфікою суб'єктів підприємництва, особливо малого, стало першочерговим завданням здійснення якісних змін не лише у сфері регулювання, а й економічної політики в цілому. Удосконалення механізмів регуляторної політики, дозвільної системи та лі-

<sup>21</sup> Розподіл видатків Державного бюджету України на 2017 рік // Про Державний бюджет України на 2017 рік [Електронний ресурс] : Закон України від 21 груд. 2016 р. № 1801-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19/page>; Розподіл видатків Державного бюджету України на 2018 рік // Про Державний бюджет України на 2018 рік [Електронний ресурс] : Закон України від 07 груд. 2017 р. № 2246-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17/page>

<sup>22</sup> Обсяг виробленої продукції (товарів, послуг) підприємств за видами економічної діяльності з розподілом на великі, середні, малі та мікропідприємства у 2012–2016 роках. Економічна статистика / Економічна діяльність / Діяльність підприємств. Дата останньої модифікації: 24/11/17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

цензування, державного нагляду та дерегуляції є основними передумовами побудови цивілізованих партнерських відносин держави та бізнесу.

Стратегія “Україна–2020” у частині дерегулювання господарської діяльності та розвитку підприємництва окреслила низку завдань щодо здійснення реформ та створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці. Це, зокрема, скорочення кількості документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, скасування регуляторних актів, які ускладнюють ведення підприємницької діяльності, скорочення кількості органів державного нагляду (контролю), забезпечення надання послуг для громадян та бізнесу в електронному вигляді.

У 2016 р. було впроваджено оновлену Методику проведення аналізу регуляторного впливу (АРВ)<sup>23</sup>, яка, зокрема, передбачає обов’язковість проведення кількісних розрахунків вигод і витрат від запровадження регулювання, дає можливість мінімізувати витрати бізнесу та держави від дії неефективних регуляторних актів, зменшити адміністративне навантаження на бізнес, що в результаті сприятиме його сталому розвитку та економії бюджетних коштів.

З метою спрощення адміністрування та зменшення навантаження на малий і середній бізнес також було запроваджено інструмент мораторію (передбачений статтею 31 ЗУ “Про Державний бюджет України на 2014 рік” (зі змінами, внесеними Законом України від 31 липня 2014 р. № 1622-VII) – заборонено проведення перевірок контролюючими органами підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців). З 2014 р. по 30 червня 2015 р. в Україні діяв механізм, який передбачав заборону на перевірку підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців контролюючими органами, крім Державної фіскальної служби України та Державної фінансової інспекції України. Перевірка ставала можливою виключно з дозволу Кабінету Міністрів України, за заявкою суб’єкта господарювання щодо його перевірки, згідно з рішенням суду або згідно з вимогами Кримінального процесуального кодексу України.

Попри наміри сприяти розвитку малого та середнього бізнесу, накладення мораторію зумовило протиріччя в трикутнику “держава–бізнес–громадяни”. Контролюючі органи, зокрема Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, отримали різке збільшення кількості звернень громадян щодо порушень суб’єктами господарювання законодавства у сфері захисту прав споживачів. Також мало місце збільшення кількості випадків недобросовісного ведення бізнесу окремими суб’єктами господарювання.

Отже, органи публічного управління мають забезпечити краще розуміння потреб та очікування громадськості й бізнесу, вдосконалювати процеси та спростити адміністрування для здешевлення й підвищення якості публічних послуг. Громадяни та бізнес мають брати активну участь, артикулювати свої запити та очікування стосовно послуг, які будуть отримувати. “Дружба з малим бізнесом”, “доброзичливе ставлення до малого бізнесу”, “дружній діловий клімат”, “дружній бізнес”, “дружня політика” – нині стають трендами належного врядування та тими інструментами, які сприяють усуненню протиріч між бізнесом, особливо малими підприємцями, та органами публічного управління. Традиційним стає ведення рейтингів доброзичливого ставлення до малого бізнесу. Дослідження показують, що прості коригування, такі як зниження податкових

<sup>23</sup> Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 груд. 2015 р. № 1151. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1151-2015-%D0%BF>

ставок, не мають великого значення у розв'язанні цих проблем. Нижче наведені заходи публічної політики стосовно підтримки малого бізнесу, які перераховані в порядку їх значимості, роблять малі підприємства “дружніми” для своїх урядів<sup>24</sup>:

- ліцензування: для багатьох підприємців досвід ліцензування (отримання та дотримання правил) може бути однією з основних перешкод;
- оподаткування: складність установлених правил оподаткування може створювати більше труднощів для підприємців, ніж самі податкової ставки;
- регулювання праці: трудове законодавство щодо найму та зайнятості є ключовими для підприємців, які прагнуть розширюватися. Вони хочуть побачити політику, яка максимально полегшить найм нових працівників;
- здоров'я та безпека: правила охорони здоров'я та безпеки охоплюють весь спектр правил – від страхування працівників до кодексів безпеки. Вони суттєво впливають на ділові операції;
- навчання: тренінги та мережеві можливості, запропоновані органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями, є цінними для підприємців, які прагнуть удосконалити свою професійну діяльність, працювати в бізнесі краще;
- веб-сайти: урядові веб-сайти часто допомагають малим підприємствам дотримуватися вимог законодавства щодо своєї діяльності або надавати інформацію про діяльність у громаді. Уряди, які пропонують інформативний, простий у використанні досвід веб-сайтів, як правило, оцінюються більш високо.

У цілому створення сприятливого бізнес-середовища для існуючих та потенційних малих та середніх підприємств є однією з пріоритетів публічної політики розвинутих країн – вони повинні стати пріоритетом і для України. Деякі з проблем, які підлягають вирішенню, включають: розвиток освіти як належного підґрунтя для підприємницької кар'єри; важкий доступ до фінансів та ринків; труднощі в передачі бізнесу; страх перед “каральними” санкціями у випадку невдачі; обтяжливі адміністративні процедури<sup>25</sup>.

Насамкінець зазначимо, що стратегія і результати впровадження оновлених механізмів вироблення політики органами публічного управління в Україні повинні бути тісно пов'язані з інституціями та правовими документами ЄС, оскільки відчуття належності українського суспільства до європейської спільноти – це важливий чинник його подальшого розвитку. Угода про асоціацію України з ЄС пропонує стандартний набір інструментів, набір правил для всіх країн, що виявили прагнення до демократичної модернізації. Результат від їх впровадження – це, передусім, формування прозорих правил на основі верховенства права; створення адміністрації, яка служитиме своєму народу; вибудовування сприятливих умов для інвестицій. Імплементация відповідного інституційного середовища, яке наблизить Україну до європейських стандартів врядування та вироблення політики, повинна мати своє логічне завершення в процесі інтеграції та укорінення європейських принципів та цінностей в життя українців.

<sup>24</sup> Small Business Friendliness Survey – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://businessintexas.com/sites/default/files/thumbtack\\_small\\_business\\_survey\\_-\\_texas\\_no\\_1.pdf](https://businessintexas.com/sites/default/files/thumbtack_small_business_survey_-_texas_no_1.pdf)

<sup>25</sup> Promoting entrepreneurship [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship_en)

### 4.3. Удосконалення системи визначення професійних кваліфікацій та сертифікації публічних службовців

Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 рр. у розділі “Державна служба та управління людськими ресурсами” визначає, що цілі реформування, передбачені Стратегією сталого розвитку “Україна–2020”, не можуть бути досягнуті без професійних, добросесних та етичних державних службовців. Актуальність проблеми визначення професійних кваліфікацій та сертифікації публічних службовців в Україні пов’язана з необхідністю розв’язання суперечностей між:

- вимогами суспільства до професіоналізму фахівців, залучених до публічного управління та адміністрування, і недосконалістю державної політики щодо визначення професійних кваліфікацій та сертифікації публічних службовців в Україні;

- потребою забезпечення системи публічної служби України висококваліфікованими фахівцями і недосконалістю методик, за якими здійснюється відбір персоналу на цю службу, професійна атестація службовців;

- потребою розвитку кадрового потенціалу публічного управління і відсутністю професійних стандартів та неефективністю правового, фінансового, соціально-економічного, інформаційного, психологічного механізмів забезпечення принципів публічного управління та демократії, зокрема прозорості, неупередженості, об’єктивності тощо.

У більшості держав світу система визначення професійних кваліфікацій та сертифікації публічних службовців представлена незалежними центрами оцінювання персоналу. Наприклад, American Center for Government Auditing (США), що має в організаційній структурі головний та регіональні підрозділи з аудиту роботи державних службовців та сертифікації; Institut Français de l’Audit et du Contrôle Interne (Франція); підрозділи з оцінки та аудиту персоналу Committee Public Governance ОЕСР. У Республіці Казахстан це “Центр оцінювання ефективності державних органів”, що має в організаційній структурі сектор оцінювання державних службовців, та досить багато інших прикладів.

З точки зору ОЕСР, головна мета функціонування подібних центрів з аудиту та оцінювання публічних службовців у сучасних умовах – це зміцнення цілісності держави та суспільства; підвищення рівня довіри населення до публічної служби; боротьба з корупцією, що є проблемою для багатьох урядів і публічних адміністрацій, особливо в період економічної кризи.

В Україні створений Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС (у минулому – Центр сприяння інституційному розвитку державної служби). Одним із головних завдань його функціонування, згідно з Постановою КМУ “Про утворення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби”<sup>26</sup>, є підвищення професійного рівня державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Однак будучи в структурі органу державної влади (Національне агентство України з питань державної служби), Центр не має можливості повноцінно оцінювати та проводити аудит системи управління персоналом в органах публічної влади. Аргументом такого твердження є те, що орган державної влади не може одночасно бути і замовником (розробником політики, розпорядником коштів на реалізацію цієї політики), і виконавцем. Для цього необхідно мати штат професійних психологів, психодіагностів, текстологів та інших фахівців, які спроможні забезпечити валідність процедур оці-

<sup>26</sup> Про утворення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квіт. 2004 р. № 485. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/485-2004-%D0%BF>

нювання, контролювати відповідні процеси згідно з принципами неупередженості, відкритості і т. ін.

Крім проблеми інституційного забезпечення, маємо порушення структурно-логічних зв'язків між базовими документами, що регламентують діяльність щодо визначення професійних кваліфікацій та сертифікації публічних службовців в Україні. Хоча є Національна рамка кваліфікацій, проте відсутні такі важливі документи: ЗУ “Про національну систему кваліфікацій” (на розгляді в ВРУ з 2011 р.); Галузевий стандарт публічного управління та адміністрування; Професійний стандарт діяльності публічного службовця; Положення про діяльність асесмент-центрів в Україні. Освітній стандарт підготовки фахівців за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування” має статус тимчасового.

Методики, що застосовуються для оцінювання персоналу в органах публічної влади, не мають наукового обґрунтування та експертних підтверджень їх валідності. У цьому контексті важливо зазначити, що майже всі міжнародні центри з визначення професійних кваліфікацій та сертифікації публічних службовців використовують уже існуючі методики, які мають сертифікати підтвердження їх валідності та міжнародне визнання. Проте в українській практиці відбору персоналу на публічну службу ці методики не застосовуються, хоча це дало б можливість створити профіль кожного службовця. На сторінці профілю службовця може бути сформована картка з визначеними сильними та слабкими професійними навичками, компетенціями, переліком компетентностей, які потрібно вдосконалити.

Маємо й інші суперечності організаційно-правового забезпечення системи професійних кваліфікацій у сфері публічного управління:

- ЗУ “Про професійний розвиток працівників” чітко не окреслює елементи системи професійного розвитку працівників, визначаючи в окремих статтях суб'єктів управління у сфері професійного розвитку працівників, діяльність роботодавців у цій сфері та участь професійних спілок, організацій роботодавців, їх об'єднань у забезпеченні професійного розвитку працівників (статті 3–5);

- ЗУ “Про державну службу” – один із нормативно-правових актів, який за своїм предметом регулювання чітко належить до системи професійних кваліфікацій у сфері публічного управління. Проте, передбачаючи наявність професійних стандартів для державних службовців (пункт 8 частини 3 статті 13), цей акт не містить системного підходу до забезпечення означених стандартів. Зокрема, у цьому законодавчому акті не вказано, який орган на рівні держави визначає професійні стандарти у сфері публічного управління;

- законодавчо визначена необхідність наявності відповідної кваліфікації наукових працівників означає необхідність відповідного професійного стандарту (стандартів), що, у свою чергу, є частиною Національної рамки кваліфікацій і має стати складовим елементом Національної системи кваліфікацій;

- до кола повноважень Уряду України не включено затвердження професійних стандартів;

- проектами законів України “Про національну систему кваліфікацій”, “Про систему професійних кваліфікацій” обґрунтовувалася необхідність створення системи професійних кваліфікацій, орієнтованих на формування єдиної, цілісної, відкритої та гнучкої системи кваліфікацій, що охоплюватиме рівні професійної кваліфікації і види начальної, середньої, професійно-технічної, вищої, післядипломної, неформальної та інформальної освіти, навчання впродовж життя особи. Такий підхід є відображенням ідей, що відповідають потребам сучасного розвитку суспільства, у тому числі в контексті приєднання до європейських орієнтирів освіти;



– відсутність системного підходу до формування як системи підготовки фахівців у сфері публічного управління в контексті визначення їх професійних кваліфікацій та сертифікації, так і загалом національної системи кваліфікацій;

– неефективна технічна система проведення тестування, недостатній рівень спеціалізації, застаріла програма перевірки знань з відсутністю етичної складової, що не відповідає кращим європейським зразкам;

– відсутність ефективного контролю з боку уповноважених органів з оцінювання та визнання/підтвердження кваліфікацій за процесом та результатами підготовки й атестації фахівців і, як наслідок, неможливість аналізу ефективності цих процесів.

Отже, можна констатувати, що існуюча система недосконала як на рівні нормативно-правового регулювання цієї діяльності, так і з точки зору порушення морально-етичних норм, створення умов для корупційних дій і т. ін. Вищенаведені аргументи підтверджують необхідність створення в нашій державі асесмент-центру з визначення незалежного оцінювання державних службовців, діяльність якого має вирішити наявні проблеми забезпечення якості та ефективності функціонування органів державної влади.

Викладене зумовлює необхідність залучення до розв'язання цієї проблеми інституційно-правового підходу з відповідною розробкою концептуального документа щодо визначення професійних кваліфікацій та сертифікації фахівців у сфері публічного управління. Як вбачається, у рамках такої Концепції необхідно вирішити низку питань як науково-методологічного характеру (щодо понятійного апарату, принципів побудови системи професійних кваліфікацій у сфері публічного управління тощо), так і практичного, у тому числі таких питань:

– формування прозорої системи підготовки та атестації фахівців у сфері публічного управління із акцентом на професійні компетентності та заснованої на незалежній оцінці кандидатів згідно з кращими світовими практиками, що, в остаточному підсумку, має зробити працю державних службовців більш фаховою та ефективною;

– створення Громадської ради з визначення професійних кваліфікацій державних службовців;

– забезпечення зрозумілого, прозорого і недискримінаційного порядку проведення оцінювання державних службовців через створення сертифікаційного центру як акредитованої відповідно до закону організації, що створює й реалізує інструменти оцінювання результатів навчання (набутих компетентностей) відповідно до затверджених професійних стандартів, надає особі відповідну професійну кваліфікацію за результатами оцінювання);

– надання можливостей для громадськості повноцінного відкритого доступу до інформації про хід та результати реформування системи професійних кваліфікацій у сфері публічного управління (зокрема шляхом участі представників відповідних громадських організацій, наукових установ у діяльності вказаної вище Громадської ради з визначення професійних кваліфікацій державних службовців).

У контексті вищевикладеного існує нагальна потреба:

1) законодавчого закріплення Національної рамки кваліфікацій окремим законодавчим актом, переліку кваліфікаційних рівнів Національної рамки кваліфікацій та короткого інтегрованого компетентнісного опису, а також однозначної прив'язки рівнів формальної освіти до кваліфікаційних рівнів Національної рамки кваліфікацій;

2) легітимізації Національної системи кваліфікацій, створення уповноважених організацій з оцінювання та визнання/підтвердження кваліфікацій (у науковій літературі йдеться, зокрема, про Національний центр кваліфікацій та його галузеву (міжгалузеву) структуру), інформаційного забезпечення системи освіти, реєстру кваліфікацій;

3) визначення органу, уповноваженого на реалізацію державної політики у сфері професійних кваліфікацій, статус і повноваження якого визначатимуться спеціальним законодавством про систему професійних кваліфікацій;

4) визначення органу, уповноваженого на реалізацію державної політики у системі професійних кваліфікацій у сфері публічного управління;

5) унормування змін у кодах видів економічної діяльності в частині визначення у них такого виду економічної діяльності, як “публічне управління та адміністрування”;

6) визначення можливостей реалізації державно-громадського партнерства в управлінні освітою, зокрема розширення повноважень і відповідальності громадськості щодо забезпечення якості освіти, визначення змісту освіти, управління закладами освіти та системою освіти загалом, у тому числі шляхом визначення в переліку принципів і засад освітньої політики принципів державно-громадського управління, державно-громадського партнерства, державно-приватного партнерства;

7) внесення в подальшому змін до Положення про Національну академію державного управління при Президентові України в частині створення і функціонування в її складі спеціального підрозділу як сертифікаційного центру;

8) формування методології та упровадження методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів освітньої діяльності, стандартів вищої освіти з метою підвищення якості освіти та конкурентоспроможності випускників з урахуванням, зокрема, Національної рамки кваліфікацій, Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (EQAVET), рекомендацій щодо реалізації компетентнісного підходу у вищій освіті за проектом Європейської Комісії “Налаштування освітніх структур в Європі” (Тюнінг), Міжнародної стандартної класифікації освіти;

9) унормування положення про порядок формування реєстру експертів з питань освіти за галузями знань для потреб формування галузевих експертних рад Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, Науково-методичної ради та науково-методичних комісій Міністерства освіти і науки України, а також інших видів експертної діяльності у сфері вищої освіти.

#### **4.4. Становлення багаторівневого врядування**

Багаторівневе врядування є безальтернативною моделлю для держав, які прагнуть забезпечувати сталий розвиток та процвітання. Про це свідчить як зарубіжний, так і вітчизняний досвід.

Здійснені та заплановані в Україні кроки у напрямі реформ державного управління та місцевого самоврядування, формування і реалізації політики суспільного розвитку можуть бути ефективними тільки в разі узгодження дій на всіх рівнях. Сьогодні взаємодія між політичними, економічними і соціальними акторами у певній сфері або на певній території стає ключовим чинником для ефективного вирішення більшості питань суспільного значення. Усвідомлення цього в ЄС суттєво змінило модель європейського врядування, у системі якого з’явилось завдання щодо налагодження вертикальної і горизонтальної взаємодії суб’єктів різних рівнів, які реально або потенційно зацікавлені у вирішенні певних питань (див. рис. 4.1).

Одразу відзначимо, що йдеться саме про врядування – спосіб управління в державі та її адміністративно-територіальних одиницях, який виходить за межі системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування й передбачає участь суб’єктів громадського і приватного секторів із усіх рівнів (міжнародного, національного, регіонального, місцевого). Так, суспільство в цій моделі стає як об’єктом, так і суб’єктом управління.



Рис. 4.1. Модель багаторівневого врядування (розвинуто на основі джерела<sup>27</sup>)

Поняття багаторівневого врядування (multilevel governance – MLG) увійшло в науковий лексикон на початку 90-х рр. Підставою цього була практика держав ЄС щодо узгодження цілей розвитку та дій різних суб'єктів. У Білій книзі про багаторівневе врядування (White paper on multilevel governance), схваленій Комітетом регіонів ЄС в 2009 р., таке врядування визначено як скоординовані зусилля з боку ЄС, держав-членів, місцевих та регіональних органів влади, засновані на партнерстві й спрямовані на розробку й реалізацію політики ЄС<sup>28</sup>. Аналогічне визначення міститься і в Хартії багаторівневого врядування в Європі (Charter for Multilevel Governance in Europe), ухваленій Комітетом регіонів ЄС в 2014 р.<sup>29</sup>. Хоча в цих документах ідеться тільки про органи публічної влади, однак до такого типу управління мають бути залучені й неурядові структури. Це витікає з принципів багаторівневого врядування, зафіксованих у Хартії:

- забезпечення прозорого, відкритого та інклюзивного процесу прийняття політичних рішень;
- заохочення участі та партнерства публічних і приватних заінтересованих сторін у процесі розроблення політики, у тому числі через відповідні електронні платформи, поважуючи права всіх інституційних партнерів;
- сприяння ефективності політики, узгодженості дій і бюджетній синергії між усіма рівнями врядування;
- дотримання субсидіарності та пропорційності у виробленні політики;
- забезпечення максимального захисту прав на всіх рівнях врядування.

<sup>27</sup> Good multilevel governance for vocational education and training: the paper of European Training Foundation. – 2013. – Torino : European Training Foundation. – P. 7.

<sup>28</sup> The Committee of the regions' white paper on multilevel governance, 17 and 18 June 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf>

<sup>29</sup> Charter for Multilevel governance in Europe : Document of Committee of the Regions (CoR) EU [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx>

Згідно з баченням Європейської Комісії, багаторівневе врядування охоплює й принципи “належного врядування”, яке серед іншого спрямоване на те, щоб публічні ресурси використовувалися ефективно, забезпечуючи адекватне співвідношення ціни та якості й реагуючи на критичні потреби суспільства й економіки. Таким чином, воно спирається на принципи ефективності, участі громадськості, підзвітності, послідовності і т.д.

Багаторівневе врядування передбачає насамперед:

- забезпечення умов для участі заінтересованих публічних і приватних сторін у формуванні й упровадженні як програмних, так і регуляторних документів на всіх рівнях врядування;

- систематичну горизонтальну і вертикальну взаємодію та координацію, безперервний процес переговорів і узгодження дій між суб'єктами різних рівнів у процесі розробки і реалізації політики;

- різні форми партнерства для вирішення питань спільного значення (міжмуніципального, міжрегіонального, міжсекторального, міжрівневого, публічно-приватного);

- розроблення та реалізацію стратегій, програм і проектів місцевого/регіонального розвитку з дотриманням комплексу принципів багаторівневого врядування.

Підходи і принципи багаторівневого врядування не є теоретичними надбанням, сьогодні вони активно використовуються на практиці в державах ЄС та ОЕСР у регуляторній, інноваційній, міграційній, регіональній політиках, у сфері водних ресурсів, енергетики та ін. Безумовно, вони можуть бути застосовані й для вдосконалення системи та методів місцевого і регіонального управління в нашій державі.

В Україні поступово приходить розуміння їх важливості. Так, у Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року<sup>30</sup> йдеться про те, що процес формування та реалізації державної політики регіонального розвитку повинен базуватися, серед іншого, на засадах багаторівневого управління. Документ буквально пронизаний такими категоріями, як “партнерство”, “співпраця”, “координація”, “взаємодія” та ін.

Також в Угоді про асоціацію, а саме у статті 446 глави 27 “Транскордонне та регіональне співробітництво” зазначено: “Сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництві, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства”<sup>31</sup>.

Отже, однією з вимог Європейської Співдружності до України на шляху її європейської інтеграції є формування багаторівневого управління територіальним розвитком. А це означає, що має зазнати трансформації вся система управління місцевим і регіональним розвитком, зокрема в контексті посилення вертикальних і горизонтальних зв'язків для забезпечення синергії у вирішенні питань спільного значення, а також зв'язків із суспільством, розвитку партнерських форм взаємодії.

<sup>30</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

<sup>31</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; ратифікована Законом України від 16 верес. 2014 р. № 1648-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

Щоб обґрунтовано рекомендувати підходи та інструменти щодо формування системи ефективного багаторівневого врядування в нашій державі, передусім наведемо приклади відповідних зарубіжних практик.

**Закріплення принципів багаторівневого врядування в документах ЄС.** Хоча відповідні підходи використовувалися в ЄС уже з початку його створення, однак велику увагу цьому питанню там почали приділяти з 2000-х рр. Там ця модель стала предметом Хартії багаторівневого врядування в Європі (далі – Хартія), яка має рекомендаційно-факультативний характер для суб'єктів публічного управління. Хартія є політичним маніфестом, що свідчить про велике прагнення регіональних та місцевих органів влади в усій Європі стати повноправними партнерами у виробленні політики ЄС. Хартія закликає органи влади всіх рівнів (місцевого, регіонального, національного, європейського та міжнародного) визнати цінність багаторівневого врядування та відповідальність місцевих і регіональних влад за здійснення публічних політик. Документом визнається необхідність участі політичних і економічних суб'єктів, інститутів громадянського суспільства та громадян у демократичному житті на всіх рівнях.

Підписантам Хартії та всім зацікавленим сторонам пропонується запускати спільні проекти, разом здійснювати пошук партнерів, обмінюватися інформацією, співпрацювати з іншими органами публічного управління, сприяти бюджетній синергії всіх рівнів, вживати спільних політичних заходів з метою досягнення кращих результатів щодо спільних політичних цілей, щоб зрештою підвищити ефективність публічної політики в умовах обмежених ресурсів, а також розвивати демократичну відповідальність в Європі. При цьому йдеться не лише про розвиток взаємодії в системах публічного управління держав. Завдяки Хартії підтримується розвиток транснаціонального співробітництва та мережевих структур, що пов'язують політичні, громадські, бізнесові, освітні і наукові організації, а також публічні адміністрації на місцевому, регіональному, національному та європейському рівнях. Разом суб'єкти публічного управління різних рівнів і навіть різних держав можуть оперативніше знайти ефективні рішення, краще координувати та інтегрувати політичні програми різних рівнів та сфер.

Станом на квітень 2018 р. Хартію підписали 220 суб'єктів – органів регіонального і місцевого управління та їх асоціацій<sup>32</sup>, які цим самим засвідчили, що добровільно беруть на себе відповідальність розробляти й реалізовувати політику із залученням заінтересованих суб'єктів різних рівнів, підтримувати ідеї багаторівневого врядування. Візуалізована карта європейського регіону свідчить, що найбільше її підписантів у Португалії, Італії, Бельгії, Словенії, Греції, Іспанії, Німеччині. Водночас у таких державах, як Франція, Польща, Естонія, Латвія тільки починається цей процес.

Підходи багаторівневого врядування також знайшли відображення в Регламенті Європейського парламенту та ради, згідно з п. 11 загальних положень якого кожна держава-член повинна організувати партнерство з представниками органів публічної влади, економічними та соціальними партнерами, іншими інституціями, що представляють громадянське суспільство, а також створити за потреби “парасолькові” організації такого партнерства. Їх метою є забезпечення реалізації принципів багаторівневого врядування, а також субсидіарності, пропорційності та врахування специфічності умов функціонування держав-членів<sup>33</sup>. Стаття 5 цього документа присвячена саме партнерству та багаторівневному врядуванню.

<sup>32</sup> Charter for Multilevel Governance (MLG) in Europe: веб-сторінка. – Режим доступу : <https://portal.cor.europa.eu/>

<sup>33</sup> Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013. – Режим доступу : <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-regulation-common-provision-regulation-cpr>

Щодо фінансового забезпечення багаторівневих ініціатив, то в Регламенті Європейського парламенту та ради, зокрема в пункті 18 загальних положень відзначено, що у зв'язку зі складним і взаємопов'язаним характером завдань, з якими стикаються держави та їх території, рішення, що підтримуються європейськими фондами, повинні бути інтегрованої природи, багатогалузевими і багатомірними. Відповідно, кошти різних фондів мають бути об'єднані в інтегровані пакети, розроблені спеціально для конкретних територіальних потреб. Кошти фондів ЄС використовуються через програми, розроблені за прозорими процедурами та з належним рівнем координації заінтересованих сторін (пункт 27 загальних положень Регламенту), за принципом співфінансування (пункт 105) та з використанням “партнерської угоди” – документу, підготовленого державами-членами за участю партнерів (частина 2 Регламенту, статті 2, пункту 20) та ін.

Загалом усі процедури діяльності Європейського Парламенту та Ради описані відповідно до принципів багаторівневого врядування, щоб максимально узгодити рішення та здійснювати політику згуртування в ЄС.

**Інституційне забезпечення багаторівневого врядування.** Головним ідеологом та організатором багаторівневого врядування в Європі є Європейський Комітет регіонів (European Committee of the regions, CoR). Саме за його ініціативою була розроблена Хартія та наразі організовується багато заходів для практичного становлення багаторівневого врядування.

Сповідуючи принципи багаторівневого врядування, Європейський Комітет регіонів є активним його суб'єктом, адже узагальнює та представляє інтереси 350 регіонів і міст ЄС, щорічно вносить понад 50 пропозицій щодо законодавства ЄС, проводить консультації з понад 40 зацікавленими сторонами та організовує більше 300 заходів на рік<sup>34</sup>.

Загалом суб'єкти багаторівневого врядування можуть бути будь-яких рівнів і масштабів – це органи державної влади, органи місцевого самоврядування, навчальні заклади, неурядові структури, об'єднання громадян, підприємства, установи і т.д. над-національного, національного, регіонального, місцевого рівнів, окремих сфер, галузей чи інституцій, окремі громадяни. При цьому в кожній сфері (щодо кожного окремого питання) будуть різні групи заінтересованих суб'єктів і також вони можуть виконувати різні ролі у вирішенні спільних завдань. Відповідно до світової практики основними серед ролей у багаторівневому врядуванні є такі: ініціатор багаторівневого рішення; основний суб'єкт, який приймає рішення; співрозробник чи співвідповідальний за прийняття рішення; консультант, радник; виконавець рішень; оцінювач та експерт (аналіз, оцінювання і моніторинг); інвестор; співінвестор; партнер; оцінювач.

Ще однією відомою у світі структурою, яка з 2000-х рр. просуває ідеї багаторівневого врядування, є Організація економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)). На сьогодні OECD об'єднує 35 держав-членів і надає їх урядам рекомендації щодо вивчення, розробки та покращання політики. На сайті OECD<sup>35</sup> станом на кінець квітня 2018 р. представлено понад 700 різних доповідей, інформаційних повідомлень, присвячених тематиці багаторівневого врядування, тоді як вітчизняні публічні і громадські структури часто навіть не використовують такого поняття та, відповідно, їх підходи теж недостатньо враховують принцип багаторівневості.

<sup>34</sup> European Committee of the regions : веб-сайт. – Режим доступу : <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/index.aspx>

<sup>35</sup> The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) : веб-сайт. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/>

Важливою є діяльність наукових інституцій у цьому напрямі. Наприклад, протягом останніх років досить активно діє Постійна дослідницька група з питань європейського адміністрування та багаторівневого врядування (The Permanent Study Group XIV on EU Administration and Multilevel Governance). Ця група є однією з 22-х дослідницьких груп Європейської групи публічного адміністрування (The European Group for Public Administration, EGPA), яка створена в Міжнародному інституті адміністративних наук (International Institute of Administrative Sciences, IIAS), що зареєстрований у Бельгії як міжнародна некомерційна організація. Група організовує відповідні дослідження, обмін відповідними знаннями та досвідом, проводить спеціалізовані конференції та семінари, сприяє застосуванню інноваційних ідей та методів у публічному управлінні, об'єднує науковців та публічних службовців<sup>36</sup>. Її щорічні конференції з проблематики публічного управління вже є відомими в усьому світі.

**Організаційне, інформаційне та ресурсне забезпечення багаторівневого врядування.** Згідно з Хартією застосування принципів багаторівневого врядування передбачає співпрацю між суб'єктами різних рівнів та мобілізацію набору конкретних інструментів та практик, спрямованих на ефективне вироблення політики.

Для підтримки цілей багаторівневого врядування на сайті Європейського Комітету Регіонів створена спеціальна веб-сторінка Хартії<sup>37</sup>, зокрема щоб заохочувати обмін найкращими практиками, допомагати сторонам усіх рівнів публічного управління досягати спільного розуміння його принципів, забезпечувати узгодженість багаторівневих дій та ін.

Хоча завдання та заходи, що випливають із зобов'язань за Хартією, не повинні призводити до нових бюрократичних процедур або витрат для місцевих органів влади, які її підписали, Європейський Комітет Регіонів закликає всі рівні влади та заінтересованих сторін активно використовувати насамперед такі інструменти багаторівневого врядування, як Європейські групи територіального співробітництва (European groupings of territorial cooperation (EGTCs), європейські макрорегіони (European macroregions), брати участь у таких спільних платформах, як-от "Європа 2020" (Platforms of the CoR Europe 2020), моніторингова платформа (Monitoring platform), мережа моніторингу субсидіарності (Subsidiarity monitoring network) та ін.<sup>38</sup>

За участі ОЕСР в 2017 р. створена Глобальна обсерваторія з місцевих фінансів (The Global Observatory on Local Finance), яка має на меті: обмін інформацією про механізми фінансування органів місцевого та регіонального врядування з понад 100 держав, що становить 82% населення світу; надати місцевим та регіональним органам влади інформацію про ефективні фінансові інструменти; організувати глобальні дебати щодо фінансування місцевого і регіонального розвитку та справедливого розподілу національних доходів; сприяти діалогу та партнерству між місцевими органами влади, національними урядами, міжнародними установами та науковцями<sup>39</sup>.

На користь децентралізації слід навести висновок фахівців Глобальної обсерваторії, які після узагальнення та аналізу показників розвитку держав виявили, що біль-

<sup>36</sup> International Institute of Administrative Sciences: веб-сайт. – Режим доступу : <https://www.iias-iiisa.org/>

<sup>37</sup> Charter for Multilevel Governance (MLG) in Europe: веб-сторінка. – Режим доступу : <https://portal.cor.europa.eu/>

<sup>38</sup> Charter Commitments [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/commitments/Pages/default.aspx>

<sup>39</sup> The Global Observatory on Local Finance: веб-сайт. – Режим доступу : <http://www.uclg-localfinance.org/observatory>

шість децентралізованих держав мають найвищі показники ВВП на душу населення, у той час як найбільш централізовані держави мають найнижчі показники, хоча, як виняток, є кілька держав з протилежними тенденціями<sup>40</sup>.

З огляду на зазначене у світі актуалізувалося питання розвитку субнаціональних територій, і таким чином у системі врядування у сфері місцевого і регіонального розвитку з'явилися суб'єкти глобального рівня, які з-поміж інших функцій забезпечують заінтересовані сторони рекомендаціями, необхідною аналітичною інформацією, підготовленою на основі емпіричних даних великої кількості учасників, здійснюють функцію їх координації тощо.

Наприклад, з метою створення доданої вартості в економічній сфері в ЄС створюються тематичні смарт-платформи (Smart Specialization Thematic Platforms) – інструменти для підтримки співпраці між підприємцями, дослідниками та іншими суб'єктами розвитку регіонів, які були введені в дію у 2015 р. – для інноваційної модернізації промислового, агропромислового та енергетичного комплексів<sup>41</sup>. Усього 135 європейських регіонів визначили пріоритети у сфері промисловості як складової розвитку їх спеціалізації та визнали необхідність спільних міжрегіональних проектів. На кінець квітня 2018 р. завдяки вказаній платформі було задіяно 255 регіонів (для порівняння – рік тому було 80 регіонів), які можуть реалізувати партнерські проекти.

Отже, як видно з вищевикладеного, для узгодження інтересів і дій за кордоном використовується “метод відкритої координації” (Open Method of Coordination) як універсальний рамковий метод багаторівневого врядування та вироблення політики в різних сферах і галузях. Основні етапи та особливості застосування цього методу:

1. Узагальнення цілей та інтересів заінтересованих сторін різних рівнів щодо певних ініціатив та після перемовин визначення спільних цілей, принципів дій і взаємодії.
2. Підготовка спільних багаторівневих стратегій, програм та проектів, що базуються на використанні знань і досвіду заінтересованих сторін та є основою для їх залучення до їх реалізації. Розроблення показників успішності досягнення спільних цілей, систем оцінювання та моніторингу.
3. Реалізація багаторівневих стратегій, програм та проектів, їх спільний моніторинг.
4. Підготовка на вищому рівні прийняття рішення спільних доповідей про реалізацію багаторівневої ініціативи.
5. Спільне оцінювання багаторівневих стратегій, програм та проектів і взаємне навчання за результатами набутого досвіду.

В основу “відкритого методу координації” покладено порівняльний аналіз, який дає змогу встановити переваги спільної діяльності. У ЄС метод реалізується виключно за рахунок добровільних угод (письмових та усних), що забезпечує більшу його ефективність, ніж методи обов'язково характеру<sup>42</sup>. Слід відзначити, що використання електронних (цифрових) технологій суттєво полегшує та прискорює процеси здійснення багаторівневих ініціатив.

Загалом же у світі на сьогодні є велика кількість інструментів, які сприяють розвитку багаторівневої взаємодії.

<sup>40</sup> Subnational governments around the world. Structure and finance : a first contribution to the Global Observatory on Local Finances. – OECD, UCLG, 2016. – С. 22.

<sup>41</sup> Smart Specialization Thematic Platforms [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>

<sup>42</sup> Multi-level governance in support of Europe 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/mlg\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/mlg_report.pdf)



## *Особливості становлення та інструменти багаторівневого врядування в Україні:*

1. У цілому в нашій державі сформовані базові *нормативно-правові основи* для запровадження моделі багаторівневого врядування, незважаючи на те, що відповідне поняття ще не набуло широкого застосування в документах. На сьогодні прийнято низку нормативно-правових актів, у яких закріплене право громадян та громадських організацій щодо участі в публічному управлінні, а також наведені відповідні механізми – від Конституції України та міжнародних документів до актів локальної дії. Водночас фактично активність українського суспільства в управлінні суспільними справами залишається ще на невисокому рівні, що зумовлено низкою причин, як-от низький загальний рівень громадянської компетентності та демократичної відповідальності, невелика кількість показових позитивних прикладів, зневіра суспільства в справедливих підходах влади, конформізм як у більшості громадян, так і цілих інституцій тощо.

На сьогодні відсутні спеціальні документи щодо розвитку в державі багаторівневого врядування, які б забезпечували системне його становлення. Хоча окремі елементи багаторівневого врядування відображені в документах, що стосуються регіонального розвитку, однак вони мають переважно декларативний характер, оскільки не містять положень, що розкривають механізм їх застосування.

Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року<sup>43</sup> та План пріоритетних дій Уряду на 2018 рік<sup>44</sup> орієнтований переважно на розвиток горизонтальної взаємодії та координації з окремих питань, водночас щодо місцевого і регіонального рівнів ця взаємодія і координація окреслена лише в контексті забезпечення процесу добровільного об'єднання територіальних громад.

Слід відзначити як позитив, що в Плані пріоритетних дій Уряду на 2018 рік передбачено заходи щодо інтеграції України до Європейської платформи смарт-спеціалізацій, зокрема реєстрацію пілотних регіонів та України в цілому на цій платформі, а також сприяння інтеграції існуючих кластерів України з Європейською платформою співпраці кластерів. Водночас міжрегіональне, міжмуніципальне та державно-регіональне співробітництво, розвиток каналів зв'язку та системна організація обміну інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства ще не стали пріоритетними завданнями для органів державної виконавчої влади.

2. *Інституційна система* багаторівневого врядування в Україні тільки починає формуватися і наразі представлена в основному тимчасовими структурами, які створені на громадських засадах або за кошти зарубіжних інституцій. Наприклад, у державі було створено багато різного роду тимчасових консультативно-дорадчих структур, які справляють вплив на територіальний розвиток і здійснення реформи місцевого самоврядування:

– Рада регіонального розвитку при Президентові України<sup>45</sup>;

<sup>43</sup> Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 03 квіт. 2017 р. № 275-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>

<sup>44</sup> Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 берез. 2018 р. № 244-р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/244-2018-%D1%80>

<sup>45</sup> Про Раду регіонального розвитку [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 21 квіт. 2015 р. № 224/2015. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/224/2015>

- Національна рада реформ та її виконавчий комітет при Президентові України<sup>46</sup>;
- Експертна група з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування при Верховній Раді України<sup>47</sup>;
- Робоча група з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади при Мінрегіоні України<sup>48</sup>;
- Експертна рада з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики при Мінрегіоні України<sup>49</sup>;
- Консультативний центр з впровадження реформи місцевого самоврядування при Асоціації міст України<sup>50</sup>;
- регіональні робочі групи з підтримки та впровадження добровільного об'єднання територіальних громад;
- громадські ради при органах публічної влади всіх рівнів та з різних питань;
- регіональні центри розвитку місцевого самоврядування та ін.

Хоча й маємо багато структур, до яких входять представники різних рівнів та сфер, однак очевидно, що всі вони недостатньо узгоджують інтереси різних рівнів. Певною мірою це забезпечують обласні ради в регіонах та асоціації органів місцевого самоврядування в державі загалом, однак їх діяльність почасти спрямована на вирішення внутрішньосистемних завдань.

3. *Організаційні особливості*: хоча рішення щодо забезпечення місцевого і регіонального розвитку приймаються на всіх рівнях переважно прозоро, однак ще не забезпечено належної інклюзивності в процесі їх розроблення та реалізації (участь широкого кола заінтересованих сторін організовується переважно на стадіях консультацій із певних нових питань і не триває протягом усього циклу розробки та реалізації політики); ролі, функції та обов'язки суб'єктів публічного управління, як правило, традиційно чітко розмежовані, що певним чином стримує становлення багаторівневого врядування й не сприяє ініціативам, які мають міжрівневий характер; залишається недостатньою горизонтальна і вертикальна взаємодія між центральними, регіональними і місцевими органами публічної влади, про що свідчить мала кількість спільних ініціатив.

Тільки починає формуватися загальнодержавна системи обміну знаннями й інформацією з питань регіонального та місцевого розвитку, реформування системи публічного управління. При цьому украй мало використовуються електронні можливості та інструменти, які б заохочували участь та партнерство публічних і приватних заінтересованих сторін у процесі розроблення політики. Це може бути забезпечено через

<sup>46</sup> Питання Національної ради реформ і Виконавчого комітету реформ [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 13 серп. 2014 р. № 644/2014 2015. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/644/2014>

<sup>47</sup> Про експертну групу з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : розпорядження голови Верховної Ради України від 05 лют. 2015 р. № 167. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/167/15-%D1%80%D0%B3>

<sup>48</sup> Про утворення Робочої групи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [Електронний ресурс] : наказ Мінрегіону від 17 берез. 2014 р. № 75. – Режим доступу : [http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3529/Nakaz75\\_2PolocheniaRG.pdf](http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3529/Nakaz75_2PolocheniaRG.pdf)

<sup>49</sup> Про утворення Експертної ради з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики [Електронний ресурс] : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 19 січ. 2015 р. № 3. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4182/Nakaz.pdf>

<sup>50</sup> Консультативний центр АМУ з впровадження реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://auc.org.ua/page/konsultativnii-tsentr-amu-z-vprovadzheniya-reformi-mistsevo-go-samovryaduvannya>

створення загальнодержавних тематичних платформ. Наприклад, існуюча платформа “Децентралізація в Україні”<sup>51</sup>, хоча і є дуже інформативною та містить актуальну інформацію з більшості питань реформи, однак ця платформа скоріше реалізує інформаційно-просвітницьку, ніж координаційну функцію, оскільки не оснащена постійно діючими інструментами для електронних опитувань, обговорень тощо. Такі завдання нині виконують соціальні мережі, однак вони створюються хаотично, можуть функціонувати не системно та мати невелике коло учасників. Створення ж загальнонаціональних тематичних платформ може усунути вказані суперечності, зробити національне врядування більш гнучким та чутливим до суспільних настроїв.

На жаль, непоодинокими є випадки перекладання відповідальності за вирішення певних питань одним органом влади на інший, негативного ставлення працівників одного органу влади до іншого, прийняття управлінських рішень без залучення всіх потенційно заінтересованих сторін (або ж формалізація цього процесу), невиконання або часткове виконання домовленостей та угод, неузгодженості дій і відсутності систем координації тощо. Ці та інші проблеми можуть вирішуватися лише за умови налагодження взаємодії в системі публічного управління.

4. Публічне *фінансування* соціально-економічного розвитку в державі досі здійснюється за галузевим підходом, без достатнього урахування міжгалузевих особливостей об’єктів фінансування, що не сприяє бюджетній синергії.

Запроваджені з 2005 р. ЗУ “Про стимулювання розвитку регіонів”<sup>52</sup> угоди щодо регіонального розвитку між КМУ та обласними радами досі не набули належного визнання та застосування, хоча такі угоди є дієвими для становлення багаторівневого врядування в державі. Укладені угоди з Вінницькою, Волинською, Донецькою, Івано-Франківською, Львівською Херсонською обласними радами з початку їх підписання фінансувалися незадовільно, а сьогодні майже не згадуються у публічному дискурсі.

Як позитивний крок слід відзначити створення Державного фонду регіонального розвитку, однак кошти для його функціонування виділяються ще недостатні (2016 р. – 3 млрд грн, 2017 р. – 3,5 млрд грн, заплановано на 2018 р. – 6 млрд грн), щоб суттєво посилити вертикальні та горизонтальні фінансові зв’язки, сформувати культуру партнерської проектної діяльності.

5. На сьогодні в Україні *підготовка керівних кадрів* для сфери публічного управління, які б володіли методологією багаторівневого врядування, здійснюється лише в Національній академії державного управління при Президентові України. Спеціалізація “Багаторівневе врядування” була запроваджена в 2016 р., її місія – підготовка інноваційно орієнтованих та ініціативних вищих керівних кадрів, спроможних здійснювати управлінську діяльність в межах інклюзивних моделей управління державою, а саме за участю політичних, соціальних та економічних партнерів наднаціонального, національного, регіонального та місцевого рівнів протягом усього циклу політики для отримання спільних додаткових ефектів і результатів. При цьому йдеться не лише про керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а й керівників громадських та політичних організацій. Водночас, ураховуючи масштаби питання становлення багаторівневого врядування в державі, підготовка таких фахівців, а також популяризація цієї моделі, мають набути системного характеру й забезпечуватися ін-

<sup>51</sup> Децентралізація в Україні : інтернет-сайт. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/>

<sup>52</sup> Про стимулювання розвитку регіонів [Електронний ресурс] : Закон України від 08 верес. 2005 р. № 2850-IV. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>

шими вищими навчальними закладами, а також засобами масової інформації, самими органами публічної влади.

Для практичного застосування підходів і принципів багаторівневого врядування необхідний певний ступінь соціальної й політичної зрілості як органів публічної влади, так і інших суспільних інститутів та громадян, усвідомлення ними своєї ролі в забезпеченні розвитку територій та готовності безпосередньо взяти співучасть у відповідних процесах. Загалом їх застосування може дещо уповільнити процеси розвитку на певний період, коли набуватиметься досвід співдії та прийняття рішень буде потребувати більше часу, тобто відбуватиметься відповідна інституціоналізація. Проте зрештою буде забезпечено більш упевнений та прийнятний для всіх суспільний поступ.

## Висновки до розділу 4

1. Вітчизняна модель публічного управління потребує суттєвих якісних перетворень та, враховуючи новітній зарубіжний досвід, має функціонувати на принципах демократичності, легітимності, відкритості, підзвітності та ін. Відповідно, це забезпечує посилення взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства та суб'єктами підприємництва й подальше ефективніше вирішення суспільно-господарських та політичних питань. При цьому мережевий підхід сприятиме ідентифікації заінтересованих груп, знижуватиме трансакційні витрати та забезпечуватиме загальну синергію. Практично реалізація цього підходу потребуватиме досить багато ресурсів і зусиль й на першому етапі уповільнить та ускладнить суспільно-політичні процеси, проте за умови достатньої інтенсивності й системності дій у цей період зрештою можна зробити стрибок на більш високий рівень суспільного розвитку.

2. Перманентна наявність значної кількості суспільних проблем, які не можуть бути розв'язані зусиллями лише влади, а також необхідність виконання умов Угоди про асоціацію між Україною та ЄС зумовлюють потребу впровадження європейських стандартів вироблення політики та відповідного оновлення її механізмів. Від якості механізмів публічної політики залежить реалізація інтересів різних груп населення, громадських організацій та бізнес-структур.

На сьогодні в Україні основними формами взаємодії громадськості та держави є участь інститутів громадянського суспільства у виробленні й обговоренні політико-управлінських рішень, надання разом із громадськими організаціями соціальних послуг населенню, проведення моніторингу політики, опитування та аналіз громадської думки, фінансова підтримка діяльності організацій "третього сектору", здійснення організаціями громадянського суспільства громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, утворення консультативно-дорадчих та експертних органів тощо. Хоча вже маємо багато форм публічної взаємодії, проте якість їх застосування потребує суттєвого вдосконалення. У цьому контексті пріоритетними механізмами повинні стати ті, які дають змогу ефективно враховувати та узгоджувати інтереси різних суспільних груп. Передусім ідеться про посилення впливу громадян на владу, прозорість та підзвітність останньої перед громадянами, а також упровадження механізмів публічної участі в бюджетних процесах як найбільш важливих складових вироблення політики на національному, регіональному та місцевому рівнях.

3. Очевидним є те, що реалізацію нової публічної політики в державі можуть забезпечувати лише професіонали. Тому актуальним є визначення професійних кваліфікацій та сертифікації публічних службовців і розв'язання пов'язаних із цим за-

вданням суперечностей, зокрема таких, як інституційна нерозвиненість, недосконалість методик, за якими здійснюється відбір персоналу на службу, професійна атестація державних службовців тощо. З урахуванням цього необхідною є легітимізація національної системи кваліфікацій, що передбачає як ухвалення низки нормативно-правових документів, так і створення уповноважених організацій з оцінювання та визнання/підтвердження кваліфікацій, їх організаційне та науково-методичне забезпечення.

4. Сталий місцевий і регіональний розвиток у нинішніх умовах відсутності належного рівня згуртованості, недостатніх темпів соціально-економічного розвитку та ін. потребує запровадження інноваційної для України моделі – багаторівневого врядування. Ця модель довела свою ефективність на практиці в багатьох державах світу, а в ЄС стала рамковою для всіх видів політик. Не випадково запровадження елементів цієї моделі передбачено в Угоді про асоціацію України з ЄС. Водночас необхідно, щоб відповідні принципи були зафіксовані у базових документах про політику розвитку територій. Також потрібні спеціальні інституції, які б були координаторами з узгодження багаторівневих дій, та належне ресурсне забезпечення. Позитивним є те, що в нашій державі вже застосовуються окремі елементи багаторівневого врядування, проте вони ще не набули достатнього поширення. Зазначене актуалізує необхідність сприяння розвитку багаторівневого індивідуального та інституційного лідерства.

#### **Пропозиції та рекомендації:**

##### ***Щодо правового забезпечення подальшого реформування системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні:***

- розробити Всеукраїнську хартію багаторівневого врядування з метою подальшого приєднання до неї місцевих і регіональних органів публічної влади, їх асоціацій, громадських структур (або забезпечити їх приєднання до Хартії багаторівневого врядування в Європі);
- передбачити у Плані пріоритетних дій Уряду на 2019 рік заходи щодо формування в Україні системи ефективного багаторівневого врядування;
- покласти підходи і принципи багаторівневого врядування в основу Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2025 року та відповідних регіональних стратегій розвитку; забезпечити розроблення й подальшу реалізацію цих стратегій згідно з принципами багаторівневого врядування;
- ухвалити закони України “Про публічні консультації” та “Про громадський контроль в Україні”, що сприятиме підвищенню ефективності механізмів впливу громадян на владу, прозорості та підзвітності останньої перед громадянами;
- законодавчо закріпити Національну рамку кваліфікацій;
- запровадити єдине положення про структурні підрозділи органів влади, відповідальні за зв’язки з громадськістю, забезпечити формування таких відділів у кожному державному органі центральної та місцевої влади;
- передбачити в кодах видів економічної діяльності в частині визначення у них такого виду економічної діяльності, як “публічне управління та адміністрування”;
- унормувати положення про порядок формування реєстру експертів з питань освіти за галузями знань для потреб формування галузевих експертних рад Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, Науково-методичної ради та науково-методичних комісій Міністерства освіти і науки України, а також інших видів експертної діяльності у сфері вищої освіти.

***Щодо організаційного забезпечення подальшого реформування системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні:***

- організувати загальнонаціональне дослідження новітніх підходів та інструментів публічного управління з подальшим виходом на практичні рекомендації;
- запроваджувати у закладах вищої освіти, які здійснюють підготовку фахівців у галузі знань “Публічне управління та адміністрування”, спеціалізації або дисципліни “Багаторівневе врядування”;
- створити спеціальні структурні підрозділи в центральних органах влади, увести посади в регіональних органах влади, завданням яких була б багаторівнева координація дій; створювати міжвідомчі ради як “парасолькові” структури багаторівневого партнерства та організувати їх конструктивну діяльність;
- посилити роль агенцій регіонального розвитку як координаційних центрів із багаторівневого вироблення рішень щодо місцевого і регіонального розвитку, у тому числі шляхом застосування ними в практичній діяльності методу відкритої координації;
- створити уповноважені організації з оцінювання та визнання/підтвердження кваліфікацій (зокрема Національний центр кваліфікацій та його галузеву (міжгалузеву) структуру); визначити орган, уповноважений на реалізацію державної політики у сфері професійних кваліфікацій, повноваження якого визначатимуться спеціальним законодавством про систему професійних кваліфікацій;
- стимулювати створення і розвиток органів самоорганізації населення, місцевих ініціатив, ініціатив громадськості й бізнесу та інших форм локальної взаємодії для посилення загальної відповідальності за місцевий і регіональний розвиток;
- запровадити подібно до європейської практики “зелені книги” для належної організації багаторівневих консультацій із найважливіших питань розвитку держави та її територій, а також “білі книги”, щоб системно і зрозуміло доводити до суспільства конкретні напрями публічної політики;
- запровадити на сайтах органів публічної влади інструменти он-лайн опитувань та обговорень;
- створити національний інтернет-сайт “Багаторівневе врядування в Україні”; запровадити в межах цього сайту тематичні платформи для згуртування навколо конкретних проблем, що мають багаторівневий характер, узагальнювати багаторівневі практики, забезпечувати обмін знаннями щодо місцевого і регіонального розвитку, організувати електронні лабораторії для генерування й обговорення ідей тощо;
- приєднуватися до глобальних мереж взаємодії;
- створити постійно діючі тематичні діалогові майданчики для обговорення можливостей із реалізації спільних проєктів і досягнення консенсусу держави, бізнесу і суспільства щодо інструментів спільного розв’язання проблем;
- запровадити обов’язкові публічні консультації під час підготовки проєктів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також підготовки проєктів актів, що мають важливе суспільне значення;
- посилити інформування громадськості щодо виконання заходів органами публічного управління, спрямованих на підвищення публічності і прозорості вироблення політики, реалізації політико-владних ініціатив, реформаторських дій і рішень шляхом організації круглих столів, презентацій, публікацій у ЗМІ тощо;
- започаткувати проєкт-ініціативу “Держава дружна до бізнесу” як проєкт безперервного вивчення урядових політик у сфері малого та середнього бізнесу, проведення опитувань і консультацій щодо урядових заходів з підтримки бізнесу, інформування про умови ліцензування та оподаткування, регулювання праці, забезпечення здоров’я

і безпеки, навчання з актуальних питань ведення бізнесу, у тому числі за допомогою електронних технологій;

- започаткувати проект-ініціативу “Партнерство для реформування державного управління” з метою налагодження зв’язку між громадянами та державними органами з актуальних державно-управлінських питань, збирання відгуків громадян щодо якості публічних послуг і забезпечення реакції відповідальних органів, задоволеності бізнесу та громадян реформами в рамках реалізації Угоди про асоціацію України з ЄС;

- розробити й запровадити методологію оцінювання реформи державного управління та місцевого самоврядування;

- розширити комплекс програмних і проектних заходів, спрямованих на підтримку співпраці регіональних органів публічної влади, закладів вищої освіти, суб’єктів інноваційного підприємництва та громадськості;

- передбачити в місцевих стратегіях і програмах розвитку заходи багаторівневої діяльності для забезпечення місцевого і регіонального розвитку, виділяти з місцевих бюджетів кошти для їх реалізації;

- сприяти відкритому звітуванню органів публічної влади та неурядових структур про свою діяльність, у тому числі спільного щодо вирішення питань суспільного значення;

- популяризувати в суспільстві партнерські публічні ініціативи;

- стимулювати формування міжрегіональних, міжмуніципальних, публічно-приватних та міжрівневих угод, у тому числі для розвитку індустріальних парків, кластерів, територіальних інноваційних систем та мережевих форм діяльності;

- стимулювати укладання угод щодо співфінансування проектів з іншими органами публічної влади та неурядовими структурами, у тому числі відновити практику укладання угод між Кабінетом Міністрів України та обласними радами;

- запровадити на всіх рівнях територіального управління бюджети участі (партиципаторні бюджети);

- спрямувати частину коштів Державного фонду регіонального розвитку на фінансування партнерських проектів (міжмуніципальних, міжрегіональних, міжсекторальних тощо);

- запровадити державні й регіональні гранти для реалізації проектів, що надаються на засадах співфінансування;

- розробити спільно з науковими установами “Методичні рекомендації з питань багаторівневого формування і реалізації державних, регіональних і місцевих стратегій, програм та проектів розвитку” (для всіх потенційних учасників – державних, регіональних, місцевих, громадського та приватного секторів), урахувати та описати в них типові завдання, які мають багаторівневий характер;

- сприяти відкритому звітуванню органів публічної влади та неурядових структур про свою діяльність, у тому числі спільного щодо вирішення питань суспільного значення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : зб. матеріалів / В. П. Тимощук, Н. Л. Добрянська, О. В. Курінний та ін. ; заг. ред. В. П. Тимощука, О. В. Курінного. – Київ : [б. в.], 2015. – 428 с.
2. Актуальні питання надання адміністративних послуг : зб. нормат.-прав. та інформ.-аналіт. док. / за заг. ред. Т. В. Журавля. – Київ : GIZ, 2016. – 114 с.
3. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про зовнішнє становище України в 2015 році”. – Київ : НІСД, 2015. – 684 с.
4. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році”. – Київ : НІСД, 2017. – 928 с.
5. Ананьева С. Е. Создание службы управления персоналом на предприятии [Электронный ресурс] / С. Е. Ананьева, М. Н. Швецов. – Режим доступа : [http://www.unn.ru/pages/vestniki\\_journals/99990193\\_West\\_econ\\_finans\\_2004\\_2\(6\)/65.pdf](http://www.unn.ru/pages/vestniki_journals/99990193_West_econ_finans_2004_2(6)/65.pdf)
6. Бакуменко В. Д. Завдання науки державного управління в Україні в контексті суспільних трансформацій [Електронний ресурс] / В. Д. Бакуменко // Аналітика і влада. – 2012. – № 6. – С. 72–78. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/avlad\\_2012\\_6\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/avlad_2012_6_14)
7. Бакуменко В. Д. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління / В. Д. Бакуменко, С. А. Попов // Ефективність держ. упр. – 2015. – Вип. 43. – С. 21–28.
8. Берегельський А. Проблеми проведення реформ з оптимізації систем центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] / А. Берегельський. – Режим доступу : [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=341:opituvannya-kompaniji-gfk-ukraine-3&catid=8&Itemid=350](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=341:opituvannya-kompaniji-gfk-ukraine-3&catid=8&Itemid=350)
9. Боротьба за Україну : звіт Chatcham [Електронний ресурс] / Т. Еш, Дж. Ганн, Дж. Лафта ін. – Режим доступу : [https://issuu.com/irf\\_ua/docs/struggle-for-ukraine\\_ua-29\\_03](https://issuu.com/irf_ua/docs/struggle-for-ukraine_ua-29_03)
10. Васильєва Н. В. Адміністративні послуги на регіональному рівні: теорія, методологія та проекти реалізації : монографія / Н. В. Васильєва. – Донецьк : Юго-Восток, 2013. – 400 с.
11. Виконання Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки станом на 31 берез. 2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/analiz\\_RDU.pdf](http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/analiz_RDU.pdf)
12. Витрати і ресурси домогосподарств України у 2016 році (за даними вибірк. обстеження умов життя домогосподарств України) [Електронний ресурс] : стат. зб. Держ. служби статистики України. – Київ : [б.в.], 2017. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
13. Газарян С. В. Організаційно-функціональна структура служби управління персоналом державного органу відповідно до принципу меритократії [Електронний ресурс] / С. В. Газарян, О. А. Носик. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/3/02.pdf>



14. Геєць В. Кластери і мережеві структури в економіці – тема досить цікава, але на сьогодні ще до кінця не вивчена... / В. Геєць // Економіст. – 2012. – № 10. – С. 10–11.
15. Гончарук Н. Т. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні / Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудіус // Аспекти публ. упр. – 2018. – Т. 6. – № 1. – С. 42–49.
16. Гройсман В. Ми здійснюємо перший етап реформи державних контролюючих органів [Електронний ресурс] / Володимир Гройсман. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/247553799>
17. Делія Ю. В. Юридична природа місцевих референдумів: поняття, стадії та ознаки / Ю. В. Делія // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 3. – С. 19–26.
18. Державна служба в цифрах 2015 : інформ. вид. [Електронний ресурс] / упоряд. та відп. ред. Марина Канавець. – Режим доступу : [http://www.center.gov.ua/attachments/article/26/CSF\\_2015\\_UKR.pdf](http://www.center.gov.ua/attachments/article/26/CSF_2015_UKR.pdf)
19. Державне політичне правління і національна єдність : аналіт. доп. / за ред. О. М. Майбороди. – Київ : ІПіЕНД ім. І.Ф.Кураса НАН України, 2017. – 248 с.
20. Державне регулювання розвитку внутрішнього ринку в умовах модернізації національної економіки : монографія / [В. Г. Бодров, О. М. Соколова, Н. І. Балдич та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук В. Г. Бодрова. – Київ : НАДУ, 2013. – 204 с.
21. Державний стандарт України ДСТУ ISO 9001-2001: Системи управління якістю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.zoda.gov.ua/files/WP\\_Article\\_File/original/000011/11933.pdf](http://www.zoda.gov.ua/files/WP_Article_File/original/000011/11933.pdf)
22. Державний стандарт України ДСТУ ISO 9001-2001: Системи управління якістю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.zoda.gov.ua/files/WP\\_Article\\_File/original/000011/11933.pdf](http://www.zoda.gov.ua/files/WP_Article_File/original/000011/11933.pdf)
23. Державні секретарі міністерств: старт нової управлінської реформи [Електронний ресурс] / Ігор Коліушко, Вікторія Дерезь. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/internal/derzhavni-sekretari-ministerstv-start-novoyi-upravlinskoyi-reformi-.html>
24. Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine\\_Decentralisation\\_UK\\_2017.pdf](http://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf)
25. Деякі питання реформування державного управління України [Електронний ресурс] : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9>
26. Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 18 серп. 2017 р. № 644. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/644-2017-%D0%BF>
27. Динаміка міграційних настроїв українців [Електронний ресурс] // Соціологічна група “РЕЙТИНГ” ; вересень 2017 року. – Режим доступу : [http://ratinggroup.ua/research/ukraine/dinamika\\_migracionnyh\\_nastroeniukraincev.html](http://ratinggroup.ua/research/ukraine/dinamika_migracionnyh_nastroeniukraincev.html)

28. Діяльність центрів надання адміністративних послуг в умовах децентралізації: досвід, аналіз, методичні рекомендації : посібник / О. Андрєєв, П. Остапенко. – [Б. м. : б. в.], 2017. – 96 с.
29. Звіт про роботу Національного агентства України з питань державної служби за 2017 рік [Електронний ресурс] / уклад. : К. Ващенко (кер.) [та ін.]. – Київ : НАДС, 2018. – 36 с. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/sites/default/files/imce/zvit%20%282%29.pdf>
30. Здоров'я для всіх: База даних Європейського регіонального бюро Всесвітньої Організації Охорони Здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://gateway.euro.who.int/ru/datasets/european-health-for-all-database/>
31. Зеленько Г. Система державного управління в Україні: траєкторія змін 2014–2016 рр. / Г. Зеленько // Проблеми інституційних змін політичної системи сучасної України : наук. зап. ІПіЕНД ім. І.Ф.Кураса НАН України. – Київ : ІПіЕНД ім. І.Ф.Кураса, 2016. – Вип. 5–6 (85–86). – С. 4–33.
32. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації : аналіт. доп. / за ред. д-ра політ. наук, проф. Г. І. Зеленько. – Київ : ІПіЕНД ім. І.Ф.Кураса НАН України, 2014. – 164 с.
33. Інституційні трансформації соціально-економічної системи України : монографія / за ред. чл.-кор. НАН України А. А. Гриценка ; НАН України ; ДУ “Ін-т економіки та прогнозування НАН України”. – Київ : [б. в.], 2015. – 273 с.
34. Інформаційна довідка щодо проведених функціональних обстежень центральних органів виконавчої влади у 2006–2012 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [file:///C:/Users/Natali/Downloads/Informaciyna\\_dovidka\\_1.pdf](file:///C:/Users/Natali/Downloads/Informaciyna_dovidka_1.pdf)
35. Казюк Я. М. Децентралізація: місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. Перше півріччя 2016 р. : фін.-аналіт. матеріали / Я. М. Казюк. – Київ : [КМУ], 2016. – 306 с.
36. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади : монографія / О. В. Карпенко ; НАДУ. – Київ : АМУ, 2014. – 408 с.
37. Кодекс адміністративного судочинства від 6 липня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
38. Кодекс адміністративного судочинства від 6 липня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
39. Коли чиновників місцевого самоврядування обиратимуть за європейськими стандартами? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uezd.com.ua/koly-chynovnykiv-mistsevoho-samovryaduvannya-obyratymut-za-jevropejskymy-standartamy>
40. Консультативний центр АМУ з впровадження реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://auc.org.ua/page/konsultativnii-tsentr-amu-z-vprovadzhennya-reformi-mistsevogo-samovryaduvannya>
41. Костенко І. Служба управління персоналом організації: бути чи не бути? [Електронний ресурс] / І. Костенко. – Режим доступу : [http://n-auditor.com.ua/uk/component/na\\_archive/389?view=material](http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/389?view=material)

42. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : зб. наук.-аналіт. та навч.-метод. матеріалів, нормат.-прав. актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місц. рівні / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – Київ : ТОВ “Поліграф. Центр “Крамар”, 2010. – 258 с.
43. Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) [Електронний ресурс] / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. – 133 с. – Режим доступу : [с.http://77.121.11.9/bitstream/PolNTU/94/1/.....0.pdf](http://77.121.11.9/bitstream/PolNTU/94/1/.....0.pdf)
44. Малюга А. В. Досвід і перспективи удосконалення законодавства про державну службу в Україні [Електронний ресурс] / А. В. Малюга. – Режим доступу : <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/12/materialy.pdf>
45. Маматова Т. В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації / Т. В. Маматова // Аспекти публ. упр. – 2015. – № 4 (18). – С. 75–83.
46. Маматова Т. Системи управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2008: існуючі практики та напрями удосконалення : аналіт. дослідж., виконане в рамках Проекту ПРООН “Муніципальна програма врядування та сталого розвитку” / Т. Маматова, О. Бортнік. – Київ : ПРООН МПВСР, 2013. – 56 с.
47. Менеджмент якості в органах місцевого самоврядування : монографія / [О. Бортнік, С. Квітка, Т. Маматова, С. Серьогін] ; за заг. ред. С. Серьогіна. – Дніпропетровськ : Грані, 2015. – 140 с.
48. Методика розрахунку чисельності окремих категорій працівників на основі норм з праці [Електронний ресурс] : наказ М-ва праці та соц. політики від 4 верес. 2000 р. № 222. – Режим доступу : <http://www.kadrovik.ua/content/metodika-rozrakhunku-chiselnost-okremikh-kategor-i-prats-vnik-v-na-osnov-norm-z-prats>
49. Міжгалузеві нормативи чисельності працівників, зайнятих добром, розстановкою, підвищенням кваліфікації(перепідготовкою) та обліком кадрів [Електронний ресурс] : наказ М-ва праці та соц. політики від 18 груд. 2003 р. № 341. – Режим доступу : <http://uazakon.com/big/text1188/pg1.htm>
50. Модель делегування суспільних послуг: польський досвід для України : практ. посіб. / кол. авт. : М. Дадел, С. Серьогін, Є. Бородін [та ін.]. – Дніпро : Грані, 2016. – 136 с.
51. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Станом на 10 листоп. 2017 р. [Електронний ресурс] / М-во регіон. розвитку, буд-ва та житлово-комун. господарства України. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/>.
52. Моніторинг сприйняття реформ у суспільстві [Електронний ресурс] : Підготовлено TNS для Нац. ради реформ (лют. 2017 р.). – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/ua/report/all>
53. Москаленко С. О. Особливості здійснення державного управління в контексті вітчизняних соціоекономічних реалій [Електронний ресурс] / С. О. Москаленко. – Режим доступу : [academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12MSOVSr.pdf](http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12MSOVSr.pdf)

54. Надання адміністративних послуг в Україні: погляд з регіонів / упоряд. М. Корявець. – Чернігів : Поліс. фонд міжнар. та регіон. дослідж, 2015. – 118 с.
55. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : навч. посіб. для посад. осіб місц. самоврядування / В. Тимошук / Асоц. міст України – Київ : ТОВ “Підприємство “ВІ Еней”, 2015. – 124 с.
56. Населення України за 2016 рік. Демографічний щорічник [Електронний ресурс] / Держ. служба статистики України. – Київ : [б.в.], 2017. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
57. Настрої серед українців-заробітчани [Електронний ресурс] / Соціолог. група “РЕЙТИНГ”, груд. 2016. – Режим доступу : [http://ratinggroup.ua/research/ukraine/nastroeniya\\_i\\_ozhidaniya\\_ukraincev\\_regionalnye\\_osobennosti.html](http://ratinggroup.ua/research/ukraine/nastroeniya_i_ozhidaniya_ukraincev_regionalnye_osobennosti.html)
58. Науково-практичний коментар до Закону України “Про адміністративні послуги” / за заг. ред. В. П. Тимошука. – Київ : ФОП Москаленко О. М., 2013. – 392 с.
59. Неоіндустріальна трансформація промислового потенціалу України : кол. моногр. / [Л. В. Дейнеко, І. А. Шовкун, Е. І. Шелудько та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук, проф. Л. В. Дейнеко ; НАН України, ДУ “Ін-т економіки та прогнозув. НАН України”. – Київ : [б.в.], 2016. – 278 с.
60. Нижник О. М. Стратегічний регіональний розвиток: концептуалізація поняття / О. М. Нижник // Державне управління: теорія та практика. – 2016. – № 1. – С. 127–140.
61. Нові реалії, старі проблеми (аналітичні оцінки): Україна 2017–2018 [Електронний ресурс]. – Київ : Центр Разумкова, 2018. – С. 68–69. – Режим доступу : [http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018\\_Pidsumky\\_ukr\\_eng.pdf](http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_Pidsumky_ukr_eng.pdf)
62. Олійник Н. І. Структурні реформи в економіці України в контексті трансформаційних перетворень / Н. І. Олійник // Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 трав. 2017 р.) : у 5 ч. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, А. П. Савкова, С. В. Загороднюка. – Київ : НАДУ, 2017. – Ч. 5 : Геополітичні та гео-економічні трансформації: оцінка структурних зрушень. – 96 с.
63. Опубліковано рейтинг університетів світу Ranking Web of Universities за січень 2018 року від Webometrics [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vnz.org.ua/statti/10475-opublikovano-rejtyng-universytetiv-svitu-ranking-web-of-universities-za-sichen-2018-roku-vid-webometrics>
64. Організація надання послуг: теорія, методологія, практика : монографія / авт. кол. кафедри регіон. упр., місц. самоврядування та упр. містом НАДУ ; за заг. ред. О. І. Васильєвої, О. С. Ігнатенка. – Донецьк : Юго-Восток, 2014. – 388 с.
65. Освіта як глобальний виклик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.prosvitcenter.org/uk/osvita-yak-globalnyj-vyklyk>
66. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / [В. Д. Бакуменко, І. С. Бондар, В. Г. Горник, В. В. Шпачук]. – Київ : КНУКіМ, 2016. – 167 с.
67. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг (2015 рік, а також порівняння з минулими роками) [Електронний ресурс] / Фонд “Демократ. ініціативи”. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/ua/polls/2015a/ocinki-naselen-rokami-htm>.

68. Петровський П. М. Проблема розуміння в контексті розвитку публічного управління в Україні / П. М. Петровський // Проблеми розвитку публічного управління в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (6–7 квіт. 2017 р., Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2017. – С. 21–28.
69. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 459 (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
70. Питання Національної ради реформ і Виконавчого комітету реформ [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 13 серп. 2014 р. № 644/2014 2015. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/644/2014>
71. Питання Фонду державного майна України : Указ Президента України від 30 січ. 2007 р. № 56/2007 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 7. – Ст. 243.
72. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування [Електронний ресурс] / [А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка]. – Київ : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2010. – 396 с. – Режим доступу : [http://www.center.gov.ua/attachments/article/81/servisna\\_dergava.pdf](http://www.center.gov.ua/attachments/article/81/servisna_dergava.pdf)
73. Позиція України в рейтингу країн світу за індексом глобальної конкурентоспроможності 2016–2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://edclub.com.ua/analitika/pozyciya-ukrayiny-v-reytingu-krayin-svitu-za-indeksom-globalnoyi-konkurentospromozhnosti-1>
74. Положення про Міністерство освіти і науки України [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 16 жовт. 2014 р. № 630 (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
75. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (нова ред.) від 30 берез. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54569](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569)
76. Про вищу освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 17 січ. 2002 р. № 2984-III (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
77. Про відкритість використання публічних коштів [Електронний ресурс] : Закон України від 11 лют. 2015 р. № 183-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183-19>
78. Про військово-цивільні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 3 лют. 2015 р. (із змінами). – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/141-19>
79. Про внесення змін до деяких законів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про державну службу” [Електронний ресурс] : проект Закону від 14 лип. 2016 р. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59725](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59725)
80. Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 4 верес. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 37–38. – Ст. 371.

81. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України : Закон України від 7 жовт. 2010 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 63.
82. Про внесення змін до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб : Закон України від 25 груд. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 6. – Ст. 60.
83. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02 черв. 2016 р. // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 51. – Ст. 1799.
84. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 і від 3 листоп. 2010 р. № 996 : Постанова Каб. Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 234 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 35. – Ст. 1036.
85. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 16 груд. 2015 р. № 1151. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1151-2015-%D0%BF>
86. Про внесення змін до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573 : Указ Президента України від 28 квіт. 2007 р. № 365/2007 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 32. – Ст. 1282.
87. Про внесення змін у додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523 [Електронний ресурс] : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 31 трав. 2017 р. №374-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/905-2015>
88. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листоп. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 6. – Ст. 55.
89. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 17 листоп. 2011 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
90. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
91. Про добровільне об’єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
92. Про експертну групу з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Розпорядж. голови Верхов. Ради України від 5 лют. 2015 р. № 167. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/167/15-%D1%80%D0%B3>
93. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
94. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017 – 2018 роки [Електронний ресурс] : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 14 черв. 2017 р. № 394-р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250069939>.

95. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік [Електронний ресурс] : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 28 берез. 2018 р. № 244-р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/244-2018-%D1%80>
96. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 17 черв. 2015 р. № 423 (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
97. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 01 жовт. 2014 р. № 500 (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/>
98. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій “Б” і “В” [Електронний ресурс] : наказ Нацдержслужби України від 6 квіт. 2016 р. № 72. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16>
99. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік [Електронний ресурс] : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 3 квіт. 2017 р. № 275-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>
100. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А” [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 22 лип. 2016 р. № 448. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249211354>
101. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу [Електронний ресурс] : наказ Нац. агентства України з питань держ. служби від 3 берез. 2016 р. № 47. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>
102. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98/print1509614142221169>
103. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
104. Про місцеві вибори : Закон України від 14 лип. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 37–38. – Ст. 366.
105. Про наукову і науково-технічну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 26 листоп. 2015 р. № 848-VIII (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
106. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
107. Про національну систему кваліфікацій [Електронний ресурс] : проект Закону України від 19 трав. 2010 р., реєстрац. № 4843. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/>
108. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 10 верес. 2010 р. № 442. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF/ed20140910>

109. Про організацію проведення функціонального обстеження органів державної влади в 2012 році [Електронний ресурс] : наказ Голов. упр. держ. служби від 27 лип. 2012 р. № 155. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN77185.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN77185.html)
110. Про організацію проведення функціонального обстеження територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у 2013 році [Електронний ресурс] : наказ Голов. упр. держ. служби України від 12 лип. 2013 р. № 123. – Режим доступу : <http://consultant.parus.ua/?doc=08OML87C03>
111. Про освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060-XII (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
112. Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс] : Постанова Центр. вибор. коміс. від 12 лют. 2016 р. № 32. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0032359-16>
113. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 28.
114. Про професійний розвиток працівників [Електронний ресурс] : Закон України від 12 січ. 2012 р. № 4312-VI (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
115. Про Раду регіонального розвитку [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 21 квіт. 2015 р. № 224/2015. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/224/2015>
116. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України // Відом. Верхов. Ради. – 2014. – № 40. – С. 2021.
117. Про систему професійних кваліфікацій [Електронний ресурс] : проект Закону України від 12 груд. 2012 р., реєстрац. № 0957. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/>
118. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України // Відом. Верхов. Ради (ВВР). – 2014. – № 34. – Ст. 67. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/1508-18](http://zakon.rada.gov.ua/go/1508-18)
119. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
120. Про стандартизацію і сертифікацію [Електронний ресурс] : Декрет Каб. Міністрів України від 10 трав. 1993 р. № 4-93 (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
121. Про стандартизацію [Електронний ресурс] : Закон України від 5 черв. 2014 р. № 1315-VII (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
122. Про стимулювання розвитку регіонів [Електронний ресурс] : Закон України від 08 верес. 2005 р. № 2850-IV. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>



123. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
124. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 1 груд. 2017 р. № 844-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/844-2017-p>
125. Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ [Електронний ресурс] : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 11 листоп. 2016 р. № 905-р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249552384>
126. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1013-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>
127. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
128. Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров’я в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 30 листоп. 2016 р. № 1002-р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249618799>
129. 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 [Електронний ресурс] : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>
130. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки [Електронний ресурс] : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 08 лют. 2017 р. № 142-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80/paran6#n6>
131. Про технічні регламенти та оцінку відповідності : Закон України від 15 січ. 2015 р. № 124-VIII // Відом. Верхов. Ради. – 2015. – № 14. – Ст. 96.
132. Про утворення Експертної ради з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики [Електронний ресурс] : Наказ М-ва регіон. розвитку, буд-ва та житлово-комун. госп-ва України від 19 січ. 2015 р. № 3. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4182/Nakaz.pdf>
133. Про утворення Робочої групи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [Електронний ресурс] : Наказ Мінрегіону від 17 берез. 2014 р. № 75. – Режим доступу : [http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3529/Nakaz75\\_2PolocheniaRG.pdf](http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3529/Nakaz75_2PolocheniaRG.pdf)
134. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України від 17 берез. 2011 р. (із наступними змінами). – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/print1478020568592555>

135. Проблеми діяльності центрів надання адміністративних послуг на сучасному етапі реформування системи надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / Нац. ін-т стратег. дослідж. ; Т. В. Джига. – 2016. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/2373/>
136. Протокол № 19 засідання Комісії з питань вищого корпусу державної служби, 07 листопада, 15 листопада 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua/page/protokol-no-19-zasidannya-komisiyi-za-07-lystopada15-lystopada-2016-roku>
137. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. С. О. Телешуна. – Київ : НАДУ, 2016. – 340 с.
138. Публічний звіт НАДС за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/sites/default/files/imce/finalnyu\\_zvit\\_nads.pdf](http://www.guds.gov.ua/sites/default/files/imce/finalnyu_zvit_nads.pdf)
139. Публічний звіт НАДС за 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/sites/default/files/imce/zvit%20%282%29.pdf>
140. Публічність, професійність, неупередженість [Електронний ресурс] : Звіт Нац. агентства України з питань держ. служби за 2016 рік. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/sites/default/files/imce/finalnyu\\_zvit\\_nads.pdf](http://www.guds.gov.ua/sites/default/files/imce/finalnyu_zvit_nads.pdf)
141. Райт Г. Державне управління / Глен Райт ; пер. з англ. В. Івашко. – Київ : Основи, 1994. – 191 с.
142. Рекомендації Мінрегіону зі створення сучасних центрів з надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс]. – 2018. – Режим доступу : [http://snar.in.ua/wp-content/uploads/2017/08/Service\\_center-30march2018-2.pdf](http://snar.in.ua/wp-content/uploads/2017/08/Service_center-30march2018-2.pdf)
143. Реформи в Україні: експертна оцінка. Реанімаційний пакет реформ / Фонд “Демократ. ініціативи” ім. Ілька Кучеріва. – [Б.м. : б.в.], 2017. – 14 с.
144. Реформи в Україні: громадська думка населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-2017>
145. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад) № 12-рп/2002 від 18 червня 2002 року // Вісн. Конституц. Суду України. – 2002. – № 3. – С. 31–34.
146. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про всеукраїнський референдум” від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18>
147. Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби щодо зупинення членства у політичній партії № 9-р/з від 17 травня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/1234/9-r-z\\_001.jpg](http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/1234/9-r-z_001.jpg)
148. Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби щодо суміщення посади державного службовця категорії “А” зі статусом депутата місце-

вої ради № 10-р/з від 20 травня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/1234/10-r-z\\_001.jpg](http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/1234/10-r-z_001.jpg)

149. Роль громадськості у покращенні якості адміністративних послуг / [В. Тимошук, Є. Школьнік, А. Колохіна, Є. Бородин] ; за заг. ред. В. Тимошука. – Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. – 73 с.
150. Романенко Є. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління та їх комунікативні функції / Є. Романенко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2014. – Вип. 14. – С. 17–31.
151. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія / С. А. Романюк. – Київ : НАДУ, 2018. – 216 с.
152. Селіверстов О. Концептуальна модель цілепокладання розвитку ланцюга постачань / О. Селіверстов // Економіст. – 2012. – № 11. – С. 47–49.
153. Сервісна держава: динаміка позитивна [Електронний ресурс] / Фонд “Демократичні ініціативи” ім. Ілька Кучеріва. – 25 груд. 2015. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/article/servisna-derzhava-dinamika-pozitivna>.
154. Совгіря О. Урядові комітети в системі допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України: проблеми правового регулювання та діяльності [Електронний ресурс] / О. Совгіря. – Режим доступу : Nzizvru\_2014\_2\_12pdf-Foxit Reader
155. Соколова О. М. Кластери промислових підприємств як носії інноваційного характеру розвитку економіки країни / О. М. Соколова // Наук. часоп. НПУ ім. М.П. Драгоманова. – 2015. – № 28. – С. 59–65. – (Серія № 18. Економіка і право).
156. Солових В. П. “Good Governance” як одна із сучасних моделей державного управління [Електронний ресурс] / В. П. Солових // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. – 2010. – № 1. – С. 112–120. – (Серія “Управління”). – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvamu\\_upravl\\_2010\\_1\\_17.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvamu_upravl_2010_1_17.pdf).
157. Стан розвитку науки і техніки, результати наукової і науково-технічної діяльності за 2016 рік [Електронний ресурс] : аналіт. довідка // Офіц. веб-сайт М-ва освіти і науки. – Режим доступу : <http://mon.gov.ua>
158. Статистика зарплат [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.work.ua/ua/stat/>
159. Створення інтегрованих Центрів надання адміністративних послуг об’єднаних територіальних громад : практ. реком. / за заг. ред. О. Тертишної, О. Саєнко ; Фонд “Східна Європа” ; Програма EGAP. – Київ : ФОП Москаленко О. М., 2016. – 146 с.
160. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248387631](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248387631)
161. Узагальнений звіт за результатами проведеного дослідження “Громадський моніторинг та оцінка організації роботи ЦНАП в 13-ти містах Дніпропетровської області” [Електронний ресурс] / ГО “Дніпр. центр соц. дослідж.”, 2017. – 12 с. – Режим доступу : <https://nf.dp.ua/wp-content/uploads/2017/10/Отчет.pdf>
162. Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. – Київ : Ін-т соціології НАН України, 2017. – Вип. 4 (18). – С. 514–523.

163. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородин [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 278 с.
164. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики / авт. Т. Маматова, Ю. Шаров, М. Зварич ; за заг. ред. Ю. Щербініної ; Проект Європ. Союзу та Програми розвитку ООН “Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг”. – Київ : ПРООН, 2013. – 120 с.
165. Федерація роботодавців України пропонує затвердити реєстр контролюючих органів на рівні Закону, що допоможе бізнесу уникати незаконних перевірок [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fru.ua/ua/events/business-events/fru-proponuie-zatverdyty-reiestr-kontro-liuiuchykh-orhaniv-na-rivni-zakonu-shcho-dopomozhe-biznesu-unykaty-nezakonnykh-perevirok>
166. Функціональне обстеження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/2036-%...%8F>
167. Функціональне обстеження органів державної влади в умовах реалізації адміністративної реформи / Івано-Франків. центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ : [б.в.], 2012. – 82 с.
168. Центральна виборча комісія. Місцеві вибори 2015 р. Обрані депутатами ради у виборчому окрузі. Полтавська обл., Лохвицька районна рада [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.cvk.gov.ua/wvm2015/pvm056pid102=11189pf7691=11189pt001f01=100rej=0pt00\\_t001f01=100](http://www.cvk.gov.ua/wvm2015/pvm056pid102=11189pf7691=11189pt001f01=100rej=0pt00_t001f01=100)
169. Чому і як треба реформувати Кабмін, і що заважає це робити? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://dt.ua/internal/chomu-i-yak-treba-reformuvati-kabmini-scho-zavazhae-ce-robiti-268125\\_.html](https://dt.ua/internal/chomu-i-yak-treba-reformuvati-kabmini-scho-zavazhae-ce-robiti-268125_.html)
170. Шаповалова Т. М. Електронне урядування та публічні послуги: регіональна стратегія [Електронний ресурс] / Т. М. Шаповалова, О. В. Лічманенко. – 2017. – 11 с. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/pics/upload/311-d3aee2c6d6c04f325ab07521a92a7890.pdf>
171. Шаров Ю. П. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг / Ю. П. Шаров, Т. В. Маматова // Аспекти публ. упр. – 2013. – № 2 (2). – С. 69–76.
172. Щодо напрямів вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / Нац. ін-т стратег. дослідж.; Т. В. Джига. – 2017. – 19 с. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/admin\\_poslug-71b6f.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/admin_poslug-71b6f.pdf)
173. Щорічна доповідь про стан здоров'я населення, санітарно-епідемічну ситуацію та результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2016 рік / МОЗ України, ДУ “УІСД МОЗ України”. – Київ : [б.в.], 2017. – 516 с.
174. Administration as a Service – the Public as a Client : The OECD Report [Електронний ресурс] / OECD. – 1987. – 144 р. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/governance/public-innovation/1910557.pdf>

175. Allers M. A. & Geertsema J. B. The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform. COELO, working Paper 14019-EEF. – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.coelo.nl/.../The%20effects%20of%20local%20g>
176. Bevir M. Encyclopedia of governance / M. Bevir et al. – L. : 2007. – Vol. 1–2. – 1232 p. – (Sage reference publication).
177. Charter for Multilevelgovernance in Europe [Електронний ресурс] : Document of Committee of the Regions (CoR) EU. – Режим доступу : <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx>
178. Citizens as Partners : OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making [Електронний ресурс] / OECD. – Paris Cedex : OECD Publishing, 2001. – 112 p. – Режим доступу : [http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4\\_AKTIVNO\\_DRZAVLJANSTVO/Viri/Citizens\\_as\\_partners\\_hanbook\\_oecd.pdf](http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4_AKTIVNO_DRZAVLJANSTVO/Viri/Citizens_as_partners_hanbook_oecd.pdf)
179. Decentralization at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis / Council of European Municipalities and Regions. – [S.e. : s.n.], 2013. – 68 p.
180. Doz Y., Kosonen M. Fast Strategy: How Strategic Agility Will Help You to Stay Ahead of the Game. – Mikko Kosonen Wharton School Publishing, 2008. – 382 p.
181. Doz Y. Governments and Strategic Agility: Conundrum or Way Forward / Y. Doz, M. Kosonen. – [S.e. : s.n.], 2014. – 42 p.
182. Drew J. Did the Big Stick Work? An Empirical Assessment of Scale Economies and the Queensland Forced Amalgamation Program / J. Drew, M. Kortt, B. Dollery // Local Government Studies, 2016. – № 42 (1). – P. 1–15.
183. European Committee of the regions [Електронний ресурс] : веб-сайт. – Режим доступу : <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/index.aspx>
184. Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services / OECD. – Paris Cedex : OECD Publishing, 2009. – 322 p.
185. Getting Serious on Client Service : An IPAA Policy Discussion Paper [Електронний ресурс] / Institute of Public Administration Australia, November 2011. – 35 p. – Режим доступу : <http://www.ipaa.org.au/documents/2012/05/getting-serious-on-client-service.pdf/?d9c344>.
186. Good multilevel governance for vocational education and training: the paper of European Training Foundation. – Torino : European Training Foundation. – 2013. – 49 p.
187. Green paper on services of general interest [Електронний ресурс] / EU Commission – COM Document. – Brussels : [s.n.], 2003. – 63 p. – Режим доступу : [http://aei.pitt.edu/45893/1/com2003\\_0270.pdf](http://aei.pitt.edu/45893/1/com2003_0270.pdf).
188. High-technology exports (% of manufactured exports) [Електронний ресурс] / Дані Світового банку. – Режим доступу : <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MF.ZS80>
189. International Institute of Administrative Sciences [Електронний ресурс] : веб-сайт. – Режим доступу : <https://www.iias-iisa.org/>
190. International Standard Classification of Education. – ISCED-2011.– UNESCO : In-te for Statistics, 2012. – 84 p.

191. Kettl D. F. The transformation of Governance, Public Administration for the Twenty-First Century / D. F. Kettl. – Baltimor : Johns Hopkins University Press, 2015. – 77 p.
192. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b6979542faf011e4877aa4fe9d0c24b0?jfwid=rivwzvpvg>. – Title from screen.
193. Matei L. Behaviour and action: citizens vs. public services [Электронный ресурс] / Lucica Matei, Ani Matei ; National School of Political Studies and Public Administration (NSPSPA) // MPRA Paper. – 2010. – No. 26787. – Posted 17 Nov. – 17 p. – Режим доступа : <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/26787/>
194. Measuring progress and projecting attainment on the basis of past trends of the health-related Sustainable Development Goals in 188 countries: an analysis from the Global Burden of Disease Study 2016 [Электронный ресурс] // The Lancet, 2017. – Режим доступа : [http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(17\)32336-X.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(17)32336-X.pdf)
195. Mulgan G. The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good / G. Mulgan. – Oxford : Oxford University Press, 2008. – 322 p.
196. Multi-level governance and partnership practices in development and implementation of Sustainable Energy Action Plans (SEAP). – European Union, 2016. – 92 p.
197. Multi-level governance in support of Europe 2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/mlg\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/mlg_report.pdf)
198. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism / W. Oates // Journal of Economic Literature. – 1999. – Vol. 37. – No. 3 (Sep.). – P. 1120–1149/
199. Open budget survey 2017. Ukraine [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=ua>
200. Poland: Implementing Strategic-State Capability. – Paris : OECD Public Governance Reviews, 2013. – 316 p.
201. Promoting entrepreneurship [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship_en)
202. Public Services (Social Value) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/contents>
203. Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2015. – 483 p.
204. Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the council of 17 December 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-regulation-common-provision-regulation-cpr>
205. Reingewertz Y. Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel / Y. Reingewertz // Journal of Urban Economics. – 2012. – N 72(2). – P. 240–251.
206. Savy R. The Process of Decentralisation in Europe. – E-Book, 2017 [Электронный ресурс] / R. Savy, H. Pauliat, M. Senimon. – Режим доступа : [https://www.researchgate.net/publication/312008436\\_The\\_Process\\_of\\_Decentralisation\\_in\\_Europe](https://www.researchgate.net/publication/312008436_The_Process_of_Decentralisation_in_Europe)

207. Scott Z. Decentralisation, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review : GSDRC Research Paper / Zoë Scott ; International Development Department, University of Birmingham. – Birmingham, UK : The Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC). – 2009. – 22 p.
208. Small Business Friendliness Survey – 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://businessintexas.com/sites/default/files/thumbtack\\_small\\_business\\_survey\\_-\\_texas\\_no\\_1.pdf](https://businessintexas.com/sites/default/files/thumbtack_small_business_survey_-_texas_no_1.pdf)
209. Smart Specialization Thematic Platforms [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>
210. Solé-Ollé A., Bosch N. On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain / A. Solé-Ollé, N. Bosch. – Public Finance Review. – 2005. – N 33(3). – P. 343–384.
211. Sub-national governments around the world. Structure and finance : a first contribution to the Global Observatory on Local Finances. – OECD, UCLG, 2016. – 314 p.
212. Sub-national Governments in OECD Countries: Key Data [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>
213. Suggett D. Citizen and Stakeholder Participation: Strategies and Challenges for the Australian Public Sector [Электронный ресурс] / Dahle Suggett // Paper for IPAA South Australia, A Focus on Customer and Citizen Participation and Partnerships, March 2012. – PTR CONSULTING, 2012. – 17 p. – Режим доступа : [http://www.sa.ipaa.org.au/Events/downloads/20120306\\_IPAA\\_HPF1\\_Dahle\\_Suggett.pdf](http://www.sa.ipaa.org.au/Events/downloads/20120306_IPAA_HPF1_Dahle_Suggett.pdf)
214. Suray I. G. Between politics and public service (State secretary of the ministry in Ukraine) / Suray Inna // Public management – 2017. – № 1 (6) – Mach 2017. – P. 171–177.
215. The Global Observatory on Local Finance [Электронный ресурс] : веб-сайт. – Режим доступа : <http://www.uclg-localfinance.org/observatory>
216. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) [Электронный ресурс] : веб-сайт. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/>
217. The Committee of the regions' white paper on multilevel governance, 17 and 18 June 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf>

## АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

### **Вступ:**

Куйбіда Василь Степанович, д.держ.упр., проф.

### **Розділ 1:**

Плахотнюк Наталія Григорівна, к.ю.н., доц.;

Дубенко Світлана Дмитрівна, к.ю.н., доц.;

Мельниченко Віктор Іванович, к.і.н., доц.;

Сурай Інна Геннадіївна, д.держ.упр., с.н.с., доц.

### **Розділ 2:**

Куйбіда Василь Степанович, д.держ.упр., проф.;

Романюк Сергій Андрійович, д.е.н., доц.;

Слобожан Олександр Володимирович, к.держ.упр.;

Петроє Ольга Михайлівна, д.держ.упр., доц.;

Вакуленко Володимир Миколайович, к.держ.упр., доц.;

Маматова Тетяна Валеріївна, д.держ.упр., проф.;

Берданова Ольга Володимирівна, к.е.н., доц.;

Гераськов Сергій Вадимович, к.філос.н., доц.;

Гринчук Наталія Михайлівна, к.е.н., доц.;

Дехтяренко Юрій Федорович, к.е.н., доц.;

Ігнатенко Олександр Семенович, д.т.н., проф.;

Колтун Вікторія Семенівна, д.держ.упр., доц.;

Коржов Геннадій Олександрович, к.соц.н., доц.;

Нижник Олена Михайлівна, к.е.н., докторант;

Серьогіна Тетяна Володимирівна, к.держ.упр.;

Юзефович Владислава Володимирівна, к.е.н., доц.

### **Розділ 3:**

Трощинський Володимир Павлович, д.і.н., проф.;

Гошовська Валентина Андріївна, д.політ.н., проф.;

Олійник Наталія Іванівна, д.держ.упр., доц.;

Мельник Юрій Віталійович, к.ю.н.;



Скуратівський Віталій Андрійович, д.філос.н., проф.;  
Кравченко Мілена В'ячеславівна, д.держ.упр., проф.;  
Ситник Петро Кононович, д.філос.н., проф.;  
Лібанова Елла Марленівна, д.е.н., проф.;  
Карлова Валентина Володимирівна, д.держ.упр., доц.;  
Лукіна Тетяна Олександрівна, д.держ.упр., проф.;  
Ярош Наталія Петрівна, д.держ.упр., доц.;  
Купрійчук Василь Михайлович, д.держ.упр., доц.;  
Омельчук Валерій Олексійович, д.е.н., доц.;  
Фірсова Оксана Дмитрівна, к.держ.упр.;  
Соколова Ольга Миколаївна, к.е.н., доц.;  
Марчук Ростислав Петрович, к.ю.н., доц.;  
Даниленко Лідія Іванівна, д.пед.н., проф.;  
Кальниш Юрій Григорович, д.держ.упр., с.н.с.;  
Пашко Людмила Андріївна, д.держ.упр., проф.;  
Григорович Лілія Степанівна, к.філос.н.;  
Газізов Михайло Михайлович, к.політ.н.;  
Марутян Рена Рубенівна, к.і.н., доц.;  
Дацюк Андрій Васильович, к.політ.н.;  
Пошедін Олег Іванович, к.і.н., доц.;  
Смоляннюк Володимир Федорович, д.політ.н., проф.

#### **Розділ 4:**

Куйбіда Василь Степанович, д.держ.упр., проф.;  
Дегтярєва Ія Олександрівна, д.держ.упр., доц.;  
Телешун Сергій Олександрович, д.політ.н., проф.;  
Хаджирадєва Світлана Костянтинівна, д.держ.упр., проф.;  
Карлова Валентина Володимирівна, д.держ.упр., доц.;  
Кушнір Марина Олексіївна, к.держ.упр., доц.;  
Пухкал Олександр Григорович, д.держ.упр., проф.;  
Рейтерович Ігор Вячеславович, к.політ.н., доц.;  
Ситник Світлана Володимирівна, к.політ.н., доц.;  
Репп Григорій Іванович, асп.

## AUTHORS' TEAM

### **Introduction:**

Kuybida Vasyl Stepanovych, Dr.Sc. (PA), Prof. (head).

### **Chapter 1:**

Plakhotniuk Nataliia Hryhorivna, Ph.D (Law), Ass.Prof.;

Dubenko Svitlana Dmytrivna, Ph.D (Law), Ass.Prof.;

Melnychenko Viktor Ivanovych, Ph.D (History), Ass.Prof.;

Surai Inna Hennadiivna, Dr.Sc. (PA), senior research worker.

### **Chapter 2:**

Kuybida Vasyl Stepanovych, Dr.Sc. (PA), Prof. (head);

Romaniuk Serhii Andriiovych, Dr.Sc. (Economics), Ass.Prof.;

Slobozhan Olexandr Volodymyrovych, Ph.D (PA);

Petroye Olga Mykhailivna, Dr.Sc. (PA), Ass.Prof.;

Vakulenko Volodymyr Mykolaiovych., Ph.D (PA), Ass.Prof.;

Mamatova Tetiana Valeriivna, Dr.Sc. (PA), Prof.;

Berdanova Olha Volodymyrivna, Ph.D (Economics), Ass.Prof.;

Geraskov Sergii Vadymovych, Ph.D (Philosophy), Ass.Prof.;

Hrynychuk Nataliia Mykhailivna, Ph.D (Economics), Ass.Prof.;

Dekhtiarenko Yurii Fedorovych, Ph.D (Economics), Ass.Prof.;

Ihnatenko Oleksandr Semenovych, Dr.Sc. (Technical Science), Prof.;

Koltun Viktoriia Semenivna, Dr.Sc. (PA), Ass.Prof.;

Korzhov Gennadii Oleksandrovyeh, Ph.D (Sociology), Ass.Prof.;

Nyzhnyk Olena Mykhailivna, Ph.D (Economics);

Seriohina Tetiana Volodymyrivna, Ph.D (PA);

Yuzefovych Vladislava Volodymyrivna, Ph.D (Economics), Ass.Prof.

### **Chapter 3:**

Troshchynskyi Volodymyr Pavlovych, Dr.Sc. (History), Prof.;

Hoshovska Valentyna Andriivna, Dr.Sc. (Political Science), Prof.;

Oliinyk Nataliia Ivanivna, Dr.Sc. (PA), Ass.Prof.;

Melnyk Yurii Vitaliiiovych, Ph.D (Law);  
Skurativskiy Vitalii Andriiovych, Dr.Sc. (Philosophy), Prof.;  
Kravchenko Milena V'iacheslavivna, Dr.Sc. (PA), Prof.;  
Sytnyk Petro Kononovych, Dr.Sc. (Philosophy), Prof.;  
Libanova Ella Marlenivna, Dr.Sc. (Economics), Prof.;  
Karlova Valentyna Volodymyrivna, Dr.Sc. (PA), Ass.Prof.;  
Lukina Tetiana Oleksandrivna, Dr.Sc. (PA), Prof.;  
Yarosh Nataliia Petrivna, Dr.Sc. (PA), Ass.Prof.;  
Kupriichuk Vasyl Mykhailovych, Dr.Sc. (PA), Ass.Prof.;  
Omelchuk Valerii Oleksiiiovych, Dr.Sc. (Economics), Ass.Prof.;  
Firsova Oksana Dmytrivna, Ph.D (PA); Ass.Prof.;  
Sokolova Olha Mykolaivna, Ph.D (Economics), Ass.Prof.;  
Marchuk Rostyslav Petrovych, Ph.D (Law), Ass.Prof.;  
Danylenko Lidiia Ivanivna, Dr.Sc. (Pedagogy), Prof.;  
Kal'nysh Yurii Hryhorovych, Dr.Sc. (PA), senior research worker;  
Pashko Liudmyla Andriivna, Dr.Sc. (PA), Prof.;  
Hryhorovych Liliia Stepanivna, Ph.D (Philosophy);  
Hazizov Mykhailo Mykhailovych, Ph.D (Political Science);  
Marutian Rena Rubenivna, Ph.D (History), Ass.Prof.;  
Datsiuk Andrii Vasyliiovych, Ph.D (Political Science);  
Poshedin Oleh Ivanovych, Ph.D (History), Ass.Prof.;  
Smolianiuk Volodymyr Fedorovych, Dr.Sc. (Political Science), Prof.

#### **Chapter 4:**

Kuybida Vasyl Stepanovych, Dr.Sc. (PA), Prof. (head);  
Dehtiarivna Ija Oleksandrivna, Dr.Sc. (PA), Ass.Prof.;  
Teleshun Sergii Oleksandrovych, Dr.Sc. (Political Science), Prof.;  
Khadzhyradieva Svitlana Kostiantynivna, Dr.Sc. (PA), Prof.;  
Karlova Valentyna Volodymyrivna, Dr.Sc. (PA), Ass.Prof.;  
Kushnir Maryna Oleksiivna, Ph.D (PA), Ass.Prof.;  
Pukhkal Oleksandr Hryhorovych, Dr.Sc. (PA), Prof.;  
Reiterovych Ihor Viacheslavovych, Ph.D (Political Science), Ass.Prof.;  
Sytnyk Svitlana Volodymyrivna, Ph.D (Political Science), Ass.Prof.;  
Repp Hryhorii Ivanovych, post-grad.

Наукове видання

*Авторський колектив*

**РЕФОРМА  
СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
СТАН, ВИКЛИКИ, ПЕРСПЕКТИВИ ЗДІЙСНЕННЯ**

Наукова доповідь

Відповідальний за випуск *В. С. Андрейчук*  
Редактори: *С. В. Шиманська, В. Г. Шевельова*  
Коректори: *С. Г. Крушельницька, О. В. Должикова*  
Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 15.05.2018.  
Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 15,04. Ум.-друк. арк. 9,3.  
Тираж 300 пр.

Видавець  
Національна академія державного управління  
при Президентові України.  
03680, Київ, вул. А. Цедіка, 20, тел. 456-77-95.  
E-mail: naduprint@ukr.net