

III. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

Гнатівська Альона Ільдусівна
канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного і фінансового права Чернівецького
юридичного інституту НУ «ОЮА»

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджені правові засади впровадження реформ публічного адміністрування. Охарактеризована програма SIGMA та її напрямки щодо модернізації системи державного управління в Україні. Перераховані підзаконні нормативно-правові акти прийняті в межах реформи державної служби в Україні.

Ключові слова: публічне адміністрування, реформи, стратегії, Кабінет Міністрів України, державна служба, підзаконні нормативно-правові акти.

В статье исследованы правовые основы внедрения реформ публичного администрирования. Охарактеризована программа SIGMA и ее направления по модернизации системы государственного управления в Украине. Перечислены подзаконные нормативно-правовые акты, которые были приняты в рамках реформы государственной службы в Украине.

Ключевые слова: публичное администрирование, реформы, стратегии, Кабинет Министров Украины, государственная служба, подзаконные нормативно-правовые акты.

The article is devoted to legal features of public administration reform in Ukraine. The SIGMA program was

characterized and its directions for the modernization of public administration in Ukraine. Sub-legal regulatory acts that were adopted as part of the civil service reform in Ukraine were listed.

Key words: public administration, reforms, strategies, Cabinet of Ministers of Ukraine, public service, sub-legal regulatory acts.

Постановка проблеми. Останні роки життя нашої української держави пов'язані з розробленням та впровадженням в життя реформ в соціальной, управлінській, фінансово-економічній та інших сферах. З метою удосконалення та покращення реалізації функцій державної влади було: реформовано інститут державної служби; реформовано систему правоохоронних органів та створено Національну поліцію України; створено систему антикорупційних органів; удосконалено роботу центральних органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів; впроваджено етапи децентралізації влади та продовжене об'єднання територіальних громад; реформовано судову систему та удосконалено роботу Верховного Суду України; запущена система електронного декларування; реформовано інститут виконавців; реформовано систему державних закупівель; проведено пенсійну реформу; розроблені та впроваджуються реформи в сфері освіти та охорони здоров'я тощо.

Кожна з окреслених реформ це важка та кропітка робота по створенню та впровадженню в життя правових норм, які повинні відповідати тим реаліям, що існують в суспільстві та покращувати життя пересічних українців.

Метою статті є аналіз сучасних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують як процес впровадження реформ публічного адміністрування, так і сам зміст реформ, що відбуваються.

Виклад основного матеріалу. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» встановлює, що наша держава переходить в нову епоху історії і Український народ отримує унікальний шанс побудувати нову Україну з цією метою стратегія впроваджує в Україні європейських стандартів життя

та вихід України на провідні позиції у світі. Стратегія передбачала реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, серед яких з публічним адмініструванням безпосередньо пов'язані: реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу; реформа статистики; програма залучення інвестицій; реформа дипломатичної служби; реформа у сфері здійснення державних закупівель; реформа державного фінансового контролю та бюджетних відносин; реформа державної служби та оптимізація системи державних органів; реформа управління державною власністю; реформа системи національної безпеки та оборони; оновлення влади та антикорупційна реформа; програма електронного урядування; децентралізація та реформа державного управління; реформа регіональної політики; реформа системи соціального захисту; пенсійна реформа; реформа системи охорони здоров'я; реформа освіти; програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі; розвиток інформаційного суспільства та медіа; реформа державної політики у сфері науки та досліджень [1].

Система публічного адміністрування в Україні не відповідає потребам держави у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою.

Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система публічного адміністрування є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

Відповідно до законодавства міністерства визначено як органи, відповідальні за формування та реалізацію державної політики, а Кабінет Міністрів України - як орган, який спрямовує, координує та контролює діяльність міністерств. Проте існуючі механізми спрямування і координації міністерств, так само як і спроможність міністерств до формування політики, потребують вдосконалення [2]. Впровадження нових реформ у сфері оподаткування вимагає необхідності запровадження нових форм взаємодії між суб'єктами податкових правовідносин [3, с. 64]. Також на увагу заслуговує питання захисту прав споживачів усіх видів послуг [4].

У червні 2018 року програма SIGMA - спільна ініціатива Європейського Союзу та ОЕСР - завершили детальну оцінку поточної ситуації у сфері державного управління в Україні. Її ініціював уряд України, тому проводили цю роботу у тісній співпраці з Секретаріатом Кабміну. Вона охоплює всі сфери держуправління відносно Стратегії реформування державного управління до 2020 року [5].

Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) – один з найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, створений з ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу. Метою започаткування програми стала потреба у наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їх систем державного управління. Вказана програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу у Європейський Союз.

Індикатором ефективності систем державного управління є позиція держави у відповідних міжнародних рейтингах. Згідно з показниками Індексу глобальної конкурентоспроможності (за 2018 рік) Україна займає 110 місце (серед 140 держав) у категорії «державні інституції», 49 місце в категорії «бюджетна прозорість», 82 місце в категорії «тягар державного регулювання». У рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу» позиції України є кращими - у загальному

рейтингу в 2018 році Україна займає 71 місце, у сфері відкриття бізнесу Україна піднялася з 70 місця у 2015 році до 56 місця у 2018 році [2].

Правовим підґрунтям співпраці України та Організацією економічного співробітництва та розвитку та Європейського були :

План дій щодо поглиблення співробітництва між Україною та ОЕСР на 2013–2016 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2013 року № 132-р;

Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України і ОЕСР щодо поглиблення співробітництва, підписаного 07 жовтня 2014 року;

Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна» від 13 вересня 2002 року № 1371, відповідно до якої НАДС є відповідальним центральним органом виконавчої влади за виконання зобов'язань, зокрема фінансових, які випливають із членства України у Комітеті з питань державного управління ОЕСР. З 2008 року НАДС бере участь у вищезазначеному Комітеті як постійний спостерігач;

Робочого плану програми SIGMA на липень 2018 – червень 2019 року, розробленого спільно із заінтересованими органами державної влади України.

Реформи у сфері публічного адміністрування розпочалися з набрання чинності у травні 2015 р. Законом України «Про державну службу» [6], прийняття у червні 2016 р. першої редакції Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року [2] та підписання у грудні 2016 р. Угоди про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією щодо підтримки комплексної реформи державного управління в Україні.

Керівник програми SIGMA Карен Хілл у листі від 16 жовтня 2018 року до міністра Кабінету міністрів Олександра Сасенка вказала, що у сфері державної служби було запроваджено нове законодавство, яким встановлено широкую

сферу регулювання законодавства про державну службу та запроваджено новації, що сприятимуть професіоналізації державної служби. Ще одна сфера, де вже можна бачити конкретні, позитивні результати реформ - це адміністративне судочинство. Реформи почалися і в інших сферах, таких як оплата праці державних службовців, і хоча ситуація поліпшилася, необхідні подальші зусилля. Було запроваджено важливі законодавчі зміни у сфері щодо вступу на посади державної служби, на основі конкурсу, які потребують подальшого законодавчого та прикладного вдосконалення. У цьому аспекті можна позитивно оцінити низку практичних нововведень щодо конкурсного відбору на посади з питань реформ, які можуть стати зразком для вдосконалення загального підходу щодо добору на державну службу [7].

З прийняттям нового Закону України «Про державну службу» розпочалась активна нормотворча робота зі створення норм права, які закріплювали правовий статус суб'єктів, що діють в системі державної служби, порядок прийняття на державну службу та її проходження, особливості дисциплінарного провадження щодо державного службовця тощо. Всі ці норми приймалися органами виконавчої влади в межах їх нормативної діяльності, а саме:

Порядок обчислення стажу державної служби затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 229;

Порядок відкликання державного службовця із щорічної відпустки затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 230;

Порядок відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 231;

Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 243;

Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 648);

Порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 р. № 270;

Порядок присвоєння рангів державних службовців затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 306

Порядок обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 314;

Порядок проведення службового розслідування Національним агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 393;

Типовий Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 185);

Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106;

Питання оплати праці працівників державних органів затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15;

Порядок надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань

затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2016 р. № 500;

Типове положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів) затверджено Наказом Міністерства соціальної політики України від 13.06.2016 № 646;

Типове положення про службу управління персоналом державного органу затверджено Наказом Національного агентства України з питань державної служби 03.03.2016 № 47;

Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» затверджено Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 06.04.2016 № 72;

Інструкція щодо заповнення Особової картки державного службовця затверджена Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05.08.2016 № 156;

Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців затверджений Наказом Національного агентства України з питань державної служби 22.03.2016 № 64;

Типовий порядок проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади затверджено Наказом Національного агентства України з питань державної служби 20.12.2016 № 277;

Типові правила внутрішнього службового розпорядку затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 № 50;

Порядок стажування державних службовців затверджений Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 № 48;

Порядок обліку та роботи з дисциплінарними справами затверджений Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 № 49.

Висновки. Революція гідності призвела до докорінної зміни влади в Україні, на політичні та державні посади потрапили частково нові люди, які мали своє бачення на суспільно-політичний розвиток держави. Як результат ми отримали Стратегію на 62 реформи, чи були це правильно, скажуть вже наші нащадки, а для нас це, безумовно, важко, не

завжди зручно, і, однозначно, інколи незрозуміло. Кожна реформа піддається тотальній критиці та вказівки на недоліки, що подекуди сприяє пошуку способів їх виправлення. Нажаль, не завжди в суспільстві розуміють яка велика нормотворча праця супроводжує кожну з окреслених реформ. Саме створення підзаконних нормативно-правових актів забезпечує втілення реформ в життя.

Література:

1. Президент України. (2015). Указ «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/gu/5/2015#n10>).
2. Кабінет Міністрів України (2016). Розпорядження «Деякі питання реформування державного управління України (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/gu/474-2016-%D1%80>).
3. Латковська Т.А. *Перспективи перетворення Державної фіскальної служби України з контролюючого органу на сервісну службу*. Одеса. 64-66.
4. Марущак А.В. Необхідність захисту прав споживачів банківських послуг в умовах державного реформування. *Проблеми реалізації норм публічних галузей права в контексті реформування державної влади: матеріали міжнародного круглого столу, присвяченого 20-річчю НУ «Одеська юридична академія» та 170-річчю одеської школи права*. 64-68.
5. *Діяльність програми SIGMA* (<http://www.center.gov.ua/blog/item/2807-sigma>).
6. Верховна Рада України. (2015). Закон України «Про державну службу» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>).
7. *SIGMA пропонує допомогу Україні в оновленні Стратегії реформи держуправління* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2563695-sigma-proponue-dopomogu-ukraini-v-onovlenni-strategii-reformi-derzupravlinna.html>).