

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i91.3238>

М. М. Малетич

СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ НА 2022–2025 РОКИ: ВПЛИВ НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Постановка проблеми. Протягом доволі тривалого часу в юридичній літературі України автори «розмежовували» розробки щодо реформи органів публічної влади у залежності від виду цих органів. А саме: про адміністративну реформу йшлося, коли науковий дискурс стосувався органів державної влади (як всеукраїнського, так і місцевого рівня), а про муніципальну – коли аналізувалися питання реформи органів місцевого самоврядування.

Поступово цей підхід знайшов своє відбиття і в законодавчій діяльності, а також під час підготовки документів стратегічного характеру, на підставі яких проводились адміністративна та муніципальна реформи.

Слід констатувати, однак, що в останні роки ця тенденція змінюється. Як і у попередні періоди, наявні документи, у першу чергу стратегічного, концептуального характеру, які присвячені окремо реформам органів державної влади, окремо – подальшому удосконаленню створення та функціонування органів місцевого самоврядування.

Однак, з анонсуванням реформи децентралізації публічної влади, все частіше з'являються і інші стратегічні документи, - такі, що охоплюють і органи державної влади, і органи місцевого самоврядування. Одним з останніх документів з цього питання є Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. Аналіз положень цього документу є важливим науковим завданням, розв'язання якого сприятиме подальшому удосконаленню функціонування органів публічної влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика, означена у меті статті, поки що не досліджувалась у наукових публікаціях, з огляду на те, що Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки затверджена зовсім нещодавно. У статті використано праці таких фахівців з питань місцевого самоврядування та права на службу в органах місцевого самоврядування, як І.П. Голосніченко, Н.В. Мішина, О.П. Рябченко та інші.

Метою статті є аналіз положень Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р, у частині її впливу на муніципальну реформу.

Основний текст. До числа документів, на підставі яких відбувається муніципальна реформа в Україні, на сучасному її етапі належить низка концепцій, стратегій тощо. Однак, провідною слід уважати Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року.

У цьому документі констатується, що «система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства» [1], та одразу ж наводяться проблеми, які вважаються нагальними та потребують свого вирішення. Одною з таких проблем, яка є цікавою з точки зору мети цієї статті, є така: «функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує <...> надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях» [1]. Саме для подолання цієї проблеми можуть стати у нагоді положення аналізованої у цій статті Стратегії.

Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, якщо звернути увагу на її назву, здавалося б, не має відношення до місцевого самоврядування у цілому та до органів місцевого самоврядування зокрема. Однак, ознайомлення з її змістом свідчить про те, що це далеко не так. А тому слід одразу сформулювати зауваження щодо необхідності давати концептуальним документам більш точні назви.

Так, коли йдеться про «державне управління», можна взяти до уваги низку чинників.

По-перше, те, що в Україні публічна влада поділяється на державну владу та місцеве самоврядування (дивись, наприклад, [2; 3]). Таким чином, поняття «державне управління» логічно охоплює цілеспрямовану організаційну діяльність органів державної влади, - але не органів місцевого самоврядування.

По-друге, під час вибору назви цієї Стратегії було не повною мірою враховано сучасні розробки фахівців з адміністративного права у частині осучаснення поняття «державне управління». Так, все менше і менше дослідників вдаються до застосування цього поняття. Натомість, набувають поширення поняття «державне адміністрування», «публічне адміністрування».

Так, один з ініціаторів оновлення тезаурусу публічного права у цій частині, Р.С. Мельник, зазначив, що в Україні, починаючи з 2010-х років, державне управління зазнало суттєвих змін. Дослідивши ці зміни, Р.С. Мельник підкреслив, що «існуючий за радянських часів термін «державне управління» нині вже не є тією універсальною категорією, яка об'єднує в собі всі прояви управлінської діяльності, з чого випливає необхідність пошуку нового поняття, за допомогою якого можна було б визначити всю сукупність відносин, у тому числі і управлінських, що виникають між приватними особами й публічною адміністрацією у відповідних сферах її функціонування» [4, с. 304, 306-307]. Він у своїх працях все частіше і частіше застосовує поняття «публічне адміністрування», «публічне управління» (дивись, наприклад, [5]).

До пропозиції та ініціатив Р.С. Мельника долучаються і інші представники київської школи адміністративного права (наприклад, [6; 7; 8]), а також запорізької школи адміністративного права (наприклад, [9, с. 14]), одеської школи адміністративного права (наприклад, [10]), харківської школи адміністративного права (наприклад, [11, с. 8]). Щодо природи та сутності цього поняття, Г.С. Іванова підкреслює, що «публічне адміністрування» - термін, що фактично знаходиться на стиці юриспруденції, політології та теорії менеджменту, але, незважа-

ючи на багатоманітність підходів, сутність цього поняття залишається незмінною» [12, с. 46]. Слід погодитись з тим, що тенденція окреслена авторкою цілком вірно та коректно.

Отже, на етапі формального ознайомлення зі змістом Стратегії (а саме, констатації того факту, що в її тексті неодноразово згадується місцеве самоврядування у цілому та органи місцевого самоврядування зокрема), слід запропонувати під час пошуку назв для документів з аналогічним змістом вести мову про реформування публічного адміністрування України, а не про реформування державного управління України.

Переходячи до змістовного аналізу тих положень Стратегії, які матимуть вплив на муніципальну реформу, варто зауважити таке.

Текст цього документу побудовано не завжди логично виважено. Так, у першій структурній частині Стратегії («Мета Стратегії») взагалі не йдеться про місцеве самоврядування у цілому та про органи місцевого самоврядування зокрема. Навряд чи це можна визнати обґрунтованим.

Так само не згадується про місцеве самоврядування, про органи місцевого самоврядування у другій частині Стратегії, яка озаглавлена «Сучасний стан державного управління». Виходячи з наявності у назві цієї структурної частини словосполучення «державне управління», це є цілком зрозумілим та навряд чи може викликати критичні зауваження.

Але, наведені вище міркування щодо певної застарілості поняття «державне управління» та необхідності звертати однакову увагу на кожен із двох видів публічної влади, навряд чи надають підстави не висловлювати критику у цьому випадку. Враховуючи ці чинники, слід рекомендувати збагатити усі частини Стратегії збалансованою інформацією, пропозиціями тощо, які б стосувались також і місцевого самоврядування.

Перша структурна частина Стратегії, у якій йдеться про місцеве самоврядування, - це частина третя «Завдання Стратегії», а точніше – рубрика цієї частини під назвою «Високоякісні послуги та зручні процедури». Таким чином, перший «блок» положень Стратегії про місцеве самоврядування пов'язаний з як раз з таким, що планується, подальшим реформуванням надання адміністративних послуг. Зазначено, що «метою цього напрямку Стратегії є створення умов, за яких фізичні та юридичні особи отримують високоякісні та доступні адміністративні послуги за зручними та зрозумілими процедурами» [13].

Варто зазначити, що під час прийняття Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» в 1997 році поняття «адміністративні послуги» у ньому не було, воно з'явилося внаслідок неодноразового внесення змін та доповнень до Закону. Так, воно міститься у положеннях про повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (про їхні делеговані повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку), про повноваження виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, про повноваження старости. Крім того, про адміністративні послуги в цьому Законі згадується і під час здійснення регламентації організації роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

Враховуючи те, що реформа з покращення надання цих послуг торкається органів місцевого самоврядування далеко не опосередковано, і що Стратегія є далеко не першим концептуальним документом, присвяченим проблематиці покращення надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг, варто оцінити, наскільки зрозумілими є положення про адміністративні послуги у нормах Закону.

На жаль, слід констатувати, - жодна зі статей Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» не надає можливості зрозуміти, які ж саме послуги можуть уважатися «адміністративними».

З іншого боку, за наявності Закону України «Про адміністративні послуги» та таких, що його деталізують, підзаконних актів, навряд чи доцільно дублювати відповідні положення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». А тому слід запропонувати внести доповнення до статті 1 «Основні терміни, використані в цьому Законі», доповнивши її останнім абзацом такого змісту: «адміністративна послуга – це результат здійснення власних чи делегованих органу місцевого самоврядування, посадовій особі місцевого самоврядування повноважень, ініціатива якого походила від фізичних чи юридичних осіб та була оформлена заявою».

Таке визначення не повністю співпадатиме з нормативною дефініцією поняття «адміністративна послуга», воно є адаптованим саме до потреб місцевого самоврядування та сприятиме кращому розумінню положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» усіма членами територіальних громад.

Другий «блок» положень Стратегії про місцеве самоврядування охоплює питання щодо права на службу в органах місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що на сучасному етапі в Україні служба в органах місцевого самоврядування є одним з видів публічної служби (разом з державною службою). Однак, обидва види публічної служби регламентуються різними, не уніфікованими Законами.

Переходячи до аналізу окремих положень такої частини Стратегії, як «Професійна публічна служба та управління персоналом», слід констатувати, що у документі визначено: «Метою цього напрямку Стратегії є продовження розбудови професійної, добросовісної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян» [13]. З точки зору конституційного права цікавими та корисними є ті узагальнення щодо поточної регламентації конституційного права на державну службу та конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування, які зроблені у Стратегії.

Так, щодо конституційного права доступу до державної служби та проходження, припинення цієї служби зазначено, що «Закон України “Про державну службу” відповідає Європейським принципам та спрямований на вирішення основних питань державної служби. Разом з тим окремі положення зазначеного Закону потребують суттєвого удосконалення, а для його ефективної реалізації необхідні консолідовані зусилля усіх органів державної влади, спрямовані насамперед на підвищення рівня довіри громадян до державної служби» [13]. І це незважаючи

на те, що згаданий Закон є більш сучасним, ніж аналогічний Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування». А тому цілком логічним є те, що Стратегією пропонується нагальне прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» у новій редакції (подібні спроби вже були кілька років тому, розроблено та зареєстровано у Верховній Раді України відповідний проект).

Однак, зовсім не наголошується на тому, що є низка положень, які можна було б уніфікувати щодо державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Ці положення є важливими для конституційного права тому, що охоплюють як доступ до цих видів публічної служби, так і особливості її проходження, і порядок її припинення. Відповідно, уніфікація більшості цих положень сприятиме кращій реалізації суб'єктивного права на публічну службу.

Нарешті, слід звернути увагу на те, що у Стратегії часто надається перевага положенням, пов'язаним з правом на державну службу. Натомість, нехтуються аналогічні питання щодо права на службу в органах місцевого самоврядування.

Так, в аналізованій частині Стратегії зазначено, що необхідно забезпечити «навчання всіх державних службовців щодо нових засад здійснення адміністративної процедури» [13]. Однак, «симетричне» навчання для службовців місцевого самоврядування не передбачено.

Слід зазначити, що такі положення у Стратегії є поодинокими, і здебільшого «баланс» дотримується.

Так, зазначається, що «триватиме процес удосконалення інформаційних систем, проведення навчання державних службовців та службовців в органах місцевого самоврядування, періодична оцінка таких процедур та їх оптимізація» [13]. Отже, особи, які вже реалізують своє право на публічну службу, у цій частині знаходяться в однакових умовах, що надає підстави констатувати дотримання щодо них принципу рівності.

Висновок. На підставі аналізу положень Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р, у частині її впливу на муніципальну реформу було сформульовано низку висновків та пропозицій.

Наголошено на тому, що назва цього документу не повністю відбиває його зміст – зокрема в тій частині документу, яка стосується місцевого самоврядування. А тому, запропонована для можливого застосування у майбутньому така назва: «Стратегія реформування публічного адміністрування України». Пропозиція ґрунтується на розробках українських фахівців з публічного права, які оприлюднено в останні роки.

Констатовано, що перший «блок» положень Стратегії про місцеве самоврядування пов'язаний з як раз з таким, що планується, подальшим реформуванням надання адміністративних послуг. Зазначено, що жодна зі статей Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» не надає можливості зрозуміти, які ж саме послуги можуть уважатися «адміністративними», - а цей Закон є основним кодифікованим нормативно-правовим актом про місцеве самоврядування. У зв'язку з цим запропоновано внести доповнення до статті 1 «Основні терміни, використані в цьому Законі», доповнивши її останнім абзацом такого змісту:

«адміністративна послуга – це результат здійснення власних чи делегованих органу місцевого самоврядування, посадовій особі місцевого самоврядування повноважень, ініціатива настання якого походила від фізичних чи юридичних осіб та була оформлена заявою». Таке визначення не повністю співпадатиме з нормативною дефініцією поняття «адміністративна послуга», є адаптованим саме до потреб місцевого самоврядування та сприятиме кращому розумінню положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» усіма членами територіальних громад.

Констатовано, що другий «блок» положень Стратегії про місцеве самоврядування охоплює питання права на службу в органах місцевого самоврядування. Виявлено, що у ньому не наголошується на тому, що є низка положень, які можна було б уніфікувати в разі подальшого удосконалення нормативної регламентації права на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Звернено увагу на те, що у Стратегії часто надається перевага положенням, пов'язаним з правом на державну службу. Натомість, нехтуються аналогічні питання щодо права на службу в органах місцевого самоврядування (наприклад, щодо необхідності забезпечити навчання всіх державних службовців щодо нових засад здійснення адміністративної процедури).

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі вбачаються в більш детальному аналізі положень Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, які є векторами подальшого удосконалення національного конституційного законодавства.

Література

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
2. Mishyna N.V. Guarantees of Local Government in Ukraine | Гарантії місцевого самоврядування в Україні. *ЮРИДИКА | JURIDICA*. 2020. № 2. С. 15–18.
3. Мішина Н.В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2014. Т. 14. С. 228–233.
4. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : монографія. Харків, 2010. 398 с.
5. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98.
6. Рябченко О.П. Новелізація категорій адміністративного права і процесу: окремі питання трансформації їх змісту. *Право України*. 2014. № 3. С. 12–17.
7. Голосніченко І.П. Науково-технічний прогрес та його вплив на формування окремих галузей права. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Політологія. Соціологія. Право. 2013. № 1. С. 90–93.
8. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Оновлення змісту адміністративного права та псевдозаміники в його предметі регулювання. *Юридична Україна*. 2019. № 10. С. 4–12.
9. Адміністративне право України : підручник. Вид. 2-ге, змін. і допов. / за заг. ред. Т.О. Коломощ. Київ : Істина, 2012. 528 с.
10. Білокур Є.І., Хамходера О.П., Авдєєв О.Р. Публічне адміністрування : навчальний посібник. Одеса, 2019. 142 с.
11. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. 2-ге вид., перероб. та допов. Харків : Право, 2013. 656 с.

12. Іванова Г.С. Адміністративно-правове регулювання у сфері агропромислового комплексу : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 525 с.

13. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p>.

Анотація

Малетич М. М. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки: вплив на місцеве самоврядування. – Стаття.

На підставі аналізу положень Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки в частині її впливу на муніципальну реформу наголошено на тому, що назва документу не повністю відбиває його зміст, зокрема в тій частині документу, яка стосується місцевого самоврядування. А тому запропонована для можливого застосування в майбутньому така назва: «Стратегія реформування публічного адміністрування України». Пропозиція ґрунтується на розробках українських фахівців із публічного права, які оприлюднено в останні роки.

Констатовано, що перший «блок» положень Стратегії про місцеве самоврядування пов'язаний як раз із таким, що планується, подальшим реформуванням надання адміністративних послуг. Зазначено, що жодна зі статей Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» не надає можливості зрозуміти, які ж саме послуги можуть уважатися «адміністративними», – а цей Закон є основним кодифікованим нормативно-правовим актом про місцеве самоврядування. У зв'язку із цим запропоновано внести доповнення до статті 1 «Основні терміни, використані в цьому Законі», доповнивши її останнім абзацом такого змісту: «адміністративна послуга – це результат здійснення власних чи делегованих органу місцевого самоврядування, посадовій особі місцевого самоврядування повноважень, ініціатива настання якого походила від фізичних чи юридичних осіб і була оформлена заявою». Таке визначення не повністю збігатиметься з нормативною дефініцією поняття «адміністративна послуга», але воно адаптоване саме до потреб місцевого самоврядування та сприятиме кращому розумінню положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» всіма членами територіальних громад.

Узагальнено, що другий «блок» положень Стратегії про місцеве самоврядування охоплює питання права на службу в органах місцевого самоврядування. Виявлено, що в ньому не наголошується на тому, що є низка положень, які можна було б уніфікувати в разі подальшого удосконалення нормативної регламентації права на державну службу й службу в органах місцевого самоврядування. Звернено увагу на те, що в Стратегії часто надається перевага положенням, пов'язаним із правом на державну службу. Натомість нехтуються аналогічні питання щодо права на службу в органах місцевого самоврядування (наприклад, щодо необхідності забезпечити навчання всіх державних службовців стосовно нових засад здійснення адміністративної процедури).

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, посадові особи місцевого самоврядування, право на службу в органах місцевого самоврядування, муніципальна реформа, децентралізація публічної влади.

Summary

Maletych M. M. Ukrainian strategy for public administration reform for 2022–2025: impact on local government. – Article.

Based on the analysis of the provisions of the State Government Reform Strategy of Ukraine for 2022–2025 in terms of its impact on municipal reform, it is emphasized that the title of this document does not fully reflect its content – in particular, in the part of the document relating to local self-government. Therefore, the following name is proposed for possible use in the future: “Public Administration Reform Strategy of Ukraine”. The proposal is based on the developments of Ukrainian specialists in public law, which have been published in recent years.

It was stated that the first “block” of the provisions of the Strategy on local self-government is related to the planned reform of the provision of administrative services. It is noted that none of the articles of the Law “On Local Self-Government in Ukraine” provides an opportunity to understand which services can be considered “administrative” – and this Law is the main codified legal act on local self-government. In this regard, it is proposed to amend Article 1 “Basic terms used in this Law”, supplementing it with the last paragraph of the following content: “administrative service – the result of own or delegated local government’ competence application, local government officials, initiative the occurrence of which originated from individuals or legal entities and was formalized by a statement”. Such a definition will not completely coincide with the normative definition of the term “administrative service”, is adapted to the

needs of local self-government and will promote a better understanding of the provisions of the Law “On Local Self-Government in Ukraine” by all members of territorial communities.

It is generalized that the second “block” of the provisions of the Strategy on local self-government covers the issue of the right to serve in local self-government bodies. It was found that it does not emphasize that there are a number of provisions that could be unified by further improving the regulations on the right to civil service and service in local governments. It is noted that the Strategy often favors provisions related to the right to civil service. Instead, similar issues are neglected regarding the right to serve in local self-government bodies (for example, the need to provide training for all state servants on the new principles of administrative procedure).

Key words: local self-government, local self-government bodies, local self-government officials, right to serve in local self-government bodies, municipal reform, decentralization of public power.