

Валерій Воротін

завідувач відділу комплексних проблем державотворення Інституту законодавства Верховної Ради України, д.дер.упр., професор
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-4545-612X>

Олег Коваль

доцент кафедри регіональної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к.держ.упр., доцент
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-4369-2583>

Василь Проданик

доцент кафедри публічного адміністрування Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та соціальних наук, ПрАТ «Вищий навчальний з аклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом», к.держ.упр.
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-3112-479X>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ТА РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

(на основі аналізу проєктів законодавчих актів, включених до порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, лютий 2021 р. – липень 2021 р.)

У статті аналізується декілька нових проєктів концепцій модернізації державного та регіонального управління, зокрема в контексті децентралізації та ресурсного забезпечення. Доведено, що модернізація публічного управління обов'язково повинно здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності управлінських інституцій; державної підтримки регіонального управління та місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням і сталою розвитку територій. Здійснено аналізу проєктів законодавчих актів, включених до порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, лютий 2021р. – липень 2021р.) і зроблені висновки про процесу законотворення в цій сфері суспільних відносин.

Ключові слова: публічне управління; місцеве самоврядування; державна підтримка; регіональний розвиток; законодавчі акти.

Valerii Vorotin

Head of the department of complex problems of state formation of the Institute Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Doctor of Science in State management, Professor
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-4545-612X>

Oleg Koval

Associate Professor of Regional Policy of the Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of the Kyiv National Taras Shevchenko University, Candidate of Sciences in State Management, Associate Professor
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-4369-2583>

Vasyl Prodanyk

Associate Professor of Public Administration Educational and Scientific Institute of International Relations and Social Sciences, PJSC «Higher educational institution «Interregional Academy of Management personnel», Candidate of Science in Public Administration
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-3112-479X>

ORGANIZATIONAL AND LEGAL AND RESOURCE SUPPORT OF THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

(based on the analysis of draft legislative acts included in the agenda of the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the ninth convocation, February 2021 – July 2021)

© Воротін В. Є., Коваль О. М., Проданик В. М., 2021.

The article analyzes several new draft concepts of modernization of state and regional governance, in particular in the context of decentralization and resource provision. It is proved that the modernization of public administration must be carried out in compliance with the following principles: the rule of law; openness, transparency and public participation; ubiquity of local self-government; subsidiarity; availability of public services; accountability and control of bodies and officials of local self-government to the territorial community; control of local self-government bodies by executive bodies in matters of observance of the Constitution and laws of Ukraine; legal, organizational and financial capacity of management institutions; state support of regional administration and local self-government; partnerships between the state and local self-government and sustainable development of territories. An analysis of draft legislative acts included in the agenda of the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the ninth convocation, February 2021. – July 2021) and conclusions of the legislative process in this area of public relations.

Key words: public administration; local self-government; state support; regional development; legislative acts.

Постановка проблеми

Сучасна українська управлінська наука та практика публічного управління тільки-но починають формувати підходи й поодинокі впроваджувати окремі інструменти в контексті регіональних і місцевих ініціатив, які враховують вирішення різнополярних завдань: забезпечення суспільної стабільності та залучення реальних ресурсів у публічне управління (державне управління та місцеве самоврядування).

Бюджети всіх рівнів, які зростають завдяки сучасному процесу децентралізації та державний фонд регіонального розвитку поки не вирішують питання дієвого регіонального та місцевого господарювання. Сьогодні порушена в національному управлінні вся логіка регіонального та місцевого розвитку, зокрема стратегічного планування та взаємодії з центральною владою.

Розпочаті в Україні реформи публічного управління на різних рівнях і територіальній організації влади формують нові рамкові умови та вимоги стосовно посилення ролі управління в частині забезпечення якості життя населення, безумовного набуття більшої економічної відповідальності й посилення своєї ресурсної спроможності. Отже, національні та регіональні органи влади отримали додаткові повноваження щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, з'явилися нові можливості задля зростання якості життя населення через використання додаткових ресурсів, правильній економічній політиці та стратегії розвитку, але це потрібно вірно використовувати.

Світова практика останніх десятиріч свідчить, що оновлення інструментарію публічного управління та адміністрування і форм реалізації економічної політики на всіх рівнях і багаторівневої інтеграції має спиратися на принципово нові – гнучкі та злагоджені управлінські форми та моделі. За сучасних умов реформування системи управління на регіональному та місцевому рівні, потребує вдосконалення і теоретична розробка самих напрямів перетворення та їх організаційно-правового забезпечення в Україні [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

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

Аналізу теоретико-методологічних засад державного управління, механізмів формування та реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя присвячені праці М. Білинської, В. Вакуленка, К. Ващенко, Л. Воротиної, Л. Гаєвської, Л. Гонюкової, І. Дегтярьової, В. Куйбіди, М. Кравченко, О. Малиновської, О. Петроє, О. Пухкала, С. Романюка, А. Савкова, С. Серьогіна, О. Суходолі, В. Трощинського, С. Хаджирадєвої, А. Шинкарьова та ін.

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

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

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

Мета

Метою статті є обґрунтування теоретичних і прикладних положень щодо вдосконалення відносин у сфері організаційно-правового та ресурс-

ного забезпечення системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні на основі аналізу проєктів законодавчих актів, включених до порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, лютий 2021р. – липень 2021р.)

Виклад
основного
матеріалу

Так згідно з Конституцією України 1996 р. (ст. 133) владно-просторовою основою організації влади є адміністративно-територіальні одиниці, систему яких складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села. На кожному рівні управління здійснюються ще декілька видів управлінської діяльності в економічній сфері: галузеве управління; судове, правове управління різних рівнів; управління недержавних органів; громадське управління (асоціації, об'єднання, спілки – профспілкові, захисту прав споживачів, молодіжні, екологічні, ветеранські організації тощо).

З одного боку, така розгалужена структура має забезпечувати захист і представлення економічних інтересів різних суб'єктів соціально-економічної діяльності, але з іншого, актуалізує розбіжність, перетинання інтересів кожного з учасників. Здебільшого вони полягають у прагненні привласнити максимальний обсяг ресурсів, забезпечити собі певні вигоди. А кінцевою метою регіонального та місцевого управління є розв'язання суперечностей, що виникають між суспільними, галузевими, регіональними та місцевими інтересами, а також створення гнучкої системи поєднання усіх інтересів у межах території.

Власне регіональне управління економічними процесами, водночас включає загальнодержавне управління з боку центральних органів влади, і управління з боку місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також галузеве, міжгалузеве управління. Отже, регіональне управління включає в себе усі ці види інтегровано.

Сучасною метою модернізації є посилення інституційної спроможності формування державної політики у визначених Кабінетом Міністрів України сферах, реалізацію якої покладено на КМУ Конституцією та законами України, а також за потреби розмежування функцій з формування та реалізації державної політики. Зазначене сприятиме підвищенню ефективності функціонування всієї системи органів виконавчої влади, зокрема на регіональному та місцевому рівнях.

У теоретичному плані сьогодні існує нагальна необхідність зміни концептуальної моделі розвитку регіонів у напрямі посилення їхніх здатностей реалізовувати власний потенціал з урахуванням об'єктивних зовнішніх умов і еволюції форм публічно-управлінських та економічних відносин.

Як ми вже звертали увагу, що в колишніх програмах економічних реформ були закладені основи розбудови нової управлінської системи, але її реалізація була повністю не виконана, зокрема на регіональному та місцевих рівнях управління. Головною метою управлінських реформ була побудова такої моделі, яка б забезпечувала б рівний та справедливий доступ усіх членів суспільства до необхідних послуг, високу якість та економічність цих послуг при збереженні соціально прийнятної обсягу державних гарантій, але все лишилось тільки на папері [2].

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

Законодавчі акти України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», інші законодавчі акти та нормативні документи не повною мірою врегульовують питання організації влади на місцях. Особливо невдало виявилось співвідношення положень законів про місцеве самоврядування та місцеві держадміністрації, особливо в частині чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зіткнулися два основних підходи: європейський системно-функціонально-цільовий і прорадянський традиційно-галузевий. Перший – виходив з того, що необхідно розробляти закон про місцеве самоврядування із визначенням статусу кожного елемента його системи, передусім, територіальної громади; що слід цілеспрямовано розподілити функції, а вже потім повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також їхні повноваження та повноваження відповідних місцевих державних адміністрацій щодо надання населенню адміністративних і громадських послуг. Другий підхід був традиційно спрямований не на територіальну громаду, як певну спільноту, а на органи та їх повноваження: виключні, власні, делеговані.

Саме дві останні групи повноважень (власні та делеговані) носять галузевий характер і не розмежовуються щодо надання відповідних послуг населенню по різних рівнях системи місцевого самоврядування. На жаль, пріоритетним був визначений традиційно-галузевий підхід. На практиці це породило чисельні колізії та прояви суб'єктивізму [3].

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

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

Відзначимо, що розвиток законодавства в сфері публічного управління та адміністрування є одним із пріоритетних напрямків роботи кожної держави. Проведення ефективної законодавчої роботи в цій сфері

є однією із передумов для подолання тих глобальних викликів, які існують на сьогодні.

В контексті аналізу змісту законопроектів 5 сесії останнього скликання ВРУ відзначимо, що метою проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», (реєстр. № 3757, Д, від 30. 06. 2020 р.) щодо діяльності Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації» відзначимо, що в зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 11 вересня 2019 року № 55-IX, яким було виключено статтю 9 Закону, що регулювала діяльність Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, із Закону України «Про Кабінет Міністрів України слід вилучити положення, що стосуються взаємодії Кабінету Міністрів України та Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації.

На нашу думку потребує підтримки запропонована законодавча ініціатива, адже Верховна Рада України ще 11 вересня 2019 року ухвалила зміни до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», якими виключила ст. 9 згаданого Закону, що регулювала діяльність Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, а діяльність цієї комісії припинена.

Законопроект «Про публічні консультації» (реєстр. № 4254, У, від 23. 10. 2020 р.), визначаються механізми та інструменти проведення публічних консультацій під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проектів концепцій, стратегій, програм і інших актів, а також передбачається: унормувати права та обов'язки суб'єктів владних повноважень, права заінтересованих сторін у правовідносинах, пов'язаних з проведенням публічних консультацій, особливості проведення електронних консультацій, консультацій у формі публічного обговорення та адресних консультацій; функціонування єдиної он-лайн-платформи публічних консультацій, держателем якої є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сферах електронного урядування та електронної демократії; встановити строки проведення публічних консультацій, порядок подання пропозицій під час проведення електронних і публічних консультацій та підготовки звіту за результатами їх проведення. Крім того, поданим законопроектом передбачається внесення відповідних змін до низки законів України, зокрема, «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Національну поліцію», «Про запобігання корупції» та до Регламенту Верховної Ради України.

Проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (реєстр. № 4290, У, від 30. 10. 2020 р.), пропонується внести окремі зміни до Розділу VII «Заклучні положення» Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та установити, що: «у разі одночасної тимчасової втрати працездатності головою місцевої державної адміністрації, його першим заступником та заступниками, пов'язаної з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиною коронавірусом SARS-CoV-2, до дня відновлення працездатності голови місцевої державної адміністрації, його першого заступника чи заступників виконання обов'язків голови місцевої державної адміністрації за його рішенням покладається на

керівника апарату місцевої державної адміністрації, у разі його тимчасової відсутності – на заступника керівника апарату, а в разі його тимчасової відсутності або відсутності зазначеної посади у штатному розписі – на керівника самостійного структурного підрозділу апарату місцевої державної адміністрації з обов'язковим інформуванням Офісу Президента України та Кабінету Міністрів України; тимчасове виконання обов'язків голови місцевої державної адміністрації припиняється в день відновлення працездатності голови місцевої державної адміністрації, його першого заступника або одного із заступників, що відповідно до розподілу обов'язків може виконувати обов'язки голови місцевої державної адміністрації».

В цілому підтримуючи ініціатора законопроекту щодо ситуації можливої одночасної непрацездатності керівництва місцевої державної адміністрації, вважаємо, що запропонований підхід щодо можливості покладення виконання повноважень голови місцевої державної адміністрації на керівника апарату/заступника керівника апарату, керівника структурного підрозділу є досить дискусійним. Адже голова МДА є посадовою особою виконавчої влади, існування якої передбачено Конституцією України (ст. 118 Конституції України). Він очолює місцеву державну адміністрацію, а його рішення є актами, через які реалізуються владні повноваження місцевої державної адміністрації. Проект потребує певного доопрацювання.

Проектом Закону України про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні, (реєстр. № 4298, Д, від 30. 10. 2020), є створення правових передумов і основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень у межах відповідних районів та областей, а також реалізація конституційних положень щодо функціонування системи забезпечення законності під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і противаг у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі.

Ціллю прийняття законопроекту є створення механізмів діяльності реорганізованих районних державних адміністрацій та обласних державних адміністрацій відповідно до сучасних суспільно-політичних і фінансово-економічних реалій, а також відновлення функціонування системи із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, встановленої частиною 2 статті 144 Основного Закону України.

Підготовлений, з урахуванням можливостей, передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України, до другого читання Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування проект Закону України про внесення змін до Закону

Україні «Про державну службу», (реєстр. № 4361, Д, від 11. 11. 2020 р.) щодо вдосконалення порядку проходження державної служби та вважаємо за доцільне зазначити таке. У законопроекті з метою «надання доступу до державної служби категоріям громадян, які відповідають високим кваліфікаційним вимогам і, разом з тим, позбавлені можливості брати участь у конкурсі на посади держслужбовців, задля подальшої реалізації реформи державної служби, захисту прав громадян і підвищення загального професійного рівня осіб, що беруть участь у конкурсах на посади державної служби» (п. 2 пояснювальної записки) пропонується внести ряд змін до ст. 20 Закону України

«Про державну службу». У цих змінах наявність «досвіду заняття адвокатською, нотаріальною діяльністю, діяльністю арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів)» визнається загальною вимогою для осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, як альтернатива досвіду роботи на керівних посадах.

В цілому підтримуючи законопроект, вважаємо що визнання наявності досвіду зайняття адвокатською, нотаріальною діяльністю та діяльністю арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів) як альтернативи досвіду роботи на керівних посадах для зайняття посад державної служби осіб виглядає дискусійним. Перш за все це пояснюється тим, що зазначена діяльність як така за своєю природою не пов'язана безпосередньо з керівництвом великими колективами, а тому особа, яка нею займається, не може вважатися такою, що має достатні навички та управлінські вміння. Вважаємо що законопроект потребує певного доопрацювання.

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу»», (друге читання), (реєстр. № 0868, Д, від 29. 08. 2019 р.) було внесено на розгляд Верховної Ради України VIII скликання народним депутатом України А. Герасимовим як альтернативний до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу»» (реєстр. № 4370), поданого народними депутатами України А. Шкрум, О. Дехтярчуком, Л. Зубачем, Ю. Бубликом, С. Кудлаєнком, І. Подоляк та О. Ревеого.

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

Відзначимо, що законопроектом пропонується доповнити Закон України «Про державну службу» низкою уточнень. Переважно вони стосуються уточнення

категорій посад у місцевих державних адміністраціях, утворення конкурсних комісій в державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, а також попередження державних службовців у державних органах про зміну в організації державної служби (праці) та деяких інших питань.

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

До проекту Закону України «Про внесення змін до статті 20 Закону України «Про державну службу»» щодо виключення вимоги вільного володіння іноземною мовою для державних службовців та забезпечення рівного права доступу громадян до державної служби», (реєстр. № 2544, Д, від 06. 12. 2019 р.), відзначимо наступне. Закон України «Про державну службу» (ст. 20) встановлює низку загальних та спеціальних вимог для претендентів на посади державної служби. При цьому для осіб, які претендують на зайняття посади державної служби категорії «А» вимога володіння іноземною мовою, що є однією з офіційних мов Ради Європи, належить до загальних вимог.

Вважаємо, що володіння іноземною мовою не є визначальним для визначення рівня професійної придатності державних службовців і має бути віднесено до спеціальних вимог, які повинні встановлюватись у випадках, коли необхідність володіння іноземною мовою зумовлена характером посадових обов'язків державного службовця. Отже, відповідна вимога, на наш погляд, повинна існувати лише тоді, коли посадова особа має постійно та безпосередньо використовувати іноземну мову у своїй службовій діяльності.

Проект Закону України «Про парламентську службу», (реєстр. № 4530, Д, від 21. 12. 2020 р.), має за мету «визначення особливостей правового регулювання парламентської служби та правового статусу парламентських службовців для дієвої та ефективної роботи Апарату із забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів» (п. 2 пояснювальної записки).

Проект містить ряд принципових позицій, головними серед яких є: запровадження нового інституту – парламентської служби як служби особливого характеру; введення поняття парламентських службовців, до яких належатимуть парламентські державні службовці, працівники парламентської патронатної служби, парламентські працівники, які виконують функції з обслуговування; вимоги до політичної неупередженості парламентських державних службовців; визначення системи управління парламентською службою; створення Комісії з питань добору парламентських державних службовців категорії «А» та конкурсної комісії, яка проводитиме конкурс на зайняття посад державної служби категорії «Б» або «В». Крім того, уточнено загальні та спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади Керівника Апарату, першого за-

ступника та заступника Керівника Апарату, керівників структурних підрозділів, їх заступників, парламентської державної служби; деталізуються відносини, пов'язані зі службовою кар'єрою парламентських державних службовців, оцінюванням результатів їх службової діяльності, підвищенням рівня їх професійної компетентності; визначено особливості фінансового забезпечення діяльності парламентської служби, оплати праці парламентських державних службовців, їх соціально-побутового забезпечення, а також дисциплінарну відповідальність тощо.

Ми та провідні експерти поділяємо думку суб'єктів права законодавчої ініціативи стосовно того, що особливості проходження служби осіб, які забезпечують діяльність Верховної Ради України, мають бути врегульовані на рівні окремого законодавчого акту – закону про парламентську службу. Зазначене підтверджується і міжнародним досвідом. На сьогодні в світі об'єктивно утвердився інститут парламентської служби, який визначає особливості проходження служби парламентськими службовцями (їх функції, порядок призначення, соціальний захист тощо) у багатьох національних парламентах. Відповідний інститут є важливим механізмом забезпечення незалежності парламенту та створення належних умов його ефективної діяльності. Країни з розвиненими ринковими відносинами і демократіями (США, Швеції, Великобританії, Австралії та інші) унормовують особливості функціонування вказаного інституту в окремих актах.

Вважаємо доцільним прийняття поданого законопроекту, яким в переважній більшості передбачається унормування фактично існуючих суспільних відносин та управлінських механізмів у означеній сфері.

Метою законопроекту «Про внесення змін до Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо врегулювання строку дії кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді», (реєстр. № 3475, Д, від 02. 06. 2020 р.), є врегулювання строку дії кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді на період нездійснення повноважень членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, що дозволить зберегти кадровий суддівський резерв, сприятиме стабільності судової системи та забезпечить належне функціонування судової гілки влади в умовах неукomплектованості штату суддів.

Досягнення зазначеної мети передбачається шляхом доповнення розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України

«Про судоустрій і статус суддів» п. 29-1, у якому пропонується унормувати, що «з дня припинення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідно до пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України

«Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» зупинити перебіг строку дії результатів кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді, яких було зараховано до резерву на заміщення вакантних посад суддів місцевих судів.

Проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо вдосконалення порядку призначення та звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України)», (реєстр. № 3195,

Д, від 10. 03. 2020 р.), щодо запровадження обов'язку членів Кабінету Міністрів України звітувати при звільненні – надати комітетам Верховної Ради України та Верховній Раді України повноваження при розгляді питання про звільнення члена Кабінету Міністрів України заслуховувати його звіт про свою діяльність на посаді, а також привести у відповідність до Конституції України положення Регламенту Верховної Ради України, якими регулюється порядок призначення та звільнення членів Кабінету Міністрів України.

В цілому погоджуємось і відзначимо, що підстави припинення повноважень членів уряду визначені в Конституції України та деталізовані в положеннях Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Регламентация цих питань не є предметом регулювання Регламенту. Також у приписах Регламенту встановлюються нові, не передбачені Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» підстави припинення повноважень, зокрема, щодо дострокового припинення повноважень Прем'єр-міністра України у разі неможливості виконання своїх повноважень за станом здоров'я (п. 3 ч. 3 ст. 206-1). При цьому, окрім згадки про наявність медичного висновку лікувального закладу (ч. 4 ст. 206-1) як умови дострокового припинення повноважень Прем'єр-міністра України жодних інших правил не пропонується, у зв'язку з чим механізм реалізації зазначених новел проекту виглядає незрозумілим, а самі позиції не зовсім обґрунтованими.

Висновки

На підставі врахування основних наукових результатів управлінських і правових досліджень, вітчизняного та світового досвіду, потреб в оптимізації діяльності органів публічного управління та адміністрування та з метою подальшого впровадження в практичну діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідно на законодавчому рівні врахувати новітні тенденції модернізації публічного управління та адміністрування, зокрема витоки управлінського експерименту.

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

Дослідження системи публічного управління та адміністрування та їх законодавчого забезпечення свідчать, що нормативно-правова база означеної сфери не повністю відповідає вимогам сучасного етапу

реформування всієї національної системи суспільства України та управлінської сфери зокрема. В суспільстві ослаблені механізми та інструменти управління та регулювання, не створено передумов для ефективного та дієвого здійснення державної політики щодо регулювання питань якісного життя населення України. Все це ставить потужні завдання перед національною системою управління, яка постійно оновлюється та вдосконалюється.

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

Література.

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

2. Valerii Vorotin, Nataliia Vorotina, Olena Antyptseva, Kyrylo Husarov. Formation of a matrix of financial and credit benefits in the system of state. Scientific and practical international conference: Public Administration in the 21st Century: *Problems and Development Prospects*. 20 November 2020. Article 3.

3. Воротін В. Є., Коваль О. М. Побудова місцевого самоврядування та пріоритети влади щодо представництва на відповідній території. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні*: матеріали Всеук. наук.-практ. конф. (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 141–143.

References.

1. Vorotin V. Ye., Prodanyk V. M. Vid rehuliatornoj polityky do derzhavno-pryvatnoho partnerstva v publicnomu sektori Ukrainy. / V. Ye. Vorotin, V. M. Prodanyk. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2019. № 1. S. 95–102

2. Valerii Vorotin, Nataliia Vorotina, Olena Antyptseva, Kyrylo Husarov. Formation of a matrix of financial and credit benefits in the system of state. Scientific and practical international conference: Public Administration in the 21st Century: *Problems and Development Prospects*. 20 November 2020. Article 3.

3. Vorotin V. Ye., Koval O. M. Pobudova mistsevoho samovriaduvannia ta priorytety vlady shchodo predstavnytstva na vidpovidnii terytorii. *Mizhnarodni ta yevropeiski standarty mistsevoho samovriaduvannia: problemy implementatsii v Ukraini*: materialy Vseuk. nauk.-prakt. konf. (20 hrudnia 2019 r., m. Lviv) / za nauk. red. prof. M. Mykiievycha, prof. O. Sushynskoho, dots. R. Bedriia. Lviv: LRIDU NADU, 2020. S. 141–143.