

Список використаних джерел:

1. Конституція (Основний закон) України від 20 квітня 1978 р. № 888-IX (зі змінами і доповненнями). База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19951210/para0306#o306>.
2. Положення про Міністерство соціальної політики України: затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 389/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389/2011>.
3. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96. Офіційний вісник України від 24 березня 2015 р. № 21. Стор. 201. Ст. 584. Код акта 76049/2015.

МЕЛЬНИЧЕНКО Б. Б.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
та міжнародного права
(Навчально-науковий інститут
права та психології Національного
університету «Львівська політехніка»)

УДК 35.071

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

У статті проаналізовано стан адміністративно-правового забезпечення публічного управління в Україні. Автор наголошує на тому, що сучасний процес демократичних перетворень в українському суспільстві потребує від держави належного правового забезпечення публічного управління, зокрема якісної взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства на основі європейських стандартів, принципів організації та діяльності публічних інституцій Європейського Союзу.

Ключові слова: публічне управління, організація та діяльність органів публічного управління, адміністративно-правове забезпечення.

В статье проанализировано состояние административно-правового обеспечения публичного управления в Украине. Автор отмечает, что современный процесс демократических преобразований в украинском обществе требует от государства надлежащего правового обеспечения публичного управления, в частности качественного взаимодействия между органами государственной власти и институтами гражданского общества на основе европейских стандартов, принципов организации и деятельности общественных институтов Европейского Союза.

Ключевые слова: публичное управление, организация и деятельность органов публичного управления, административно-правовое обеспечение.



The article analyzes the state of administrative and legal support of public management in Ukraine. The author emphasizes that the modern process of democratic transformations in Ukrainian society requires the state to have proper legal support for public management, in particular, high-quality interaction between public authorities and civil society institutions on the basis of European standards, principles of organization and activity of public institutions of the European Union.

Key words: *public management, organization and activity of public management bodies, administrative and legal support.*

Вступ. Структурні реформи, розпочаті нещодавно в Україні, докорінна зміна поглядів щодо місії держави стосовно забезпечення прав і свобод людини й громадянина висувають нові вимоги до сучасної системи управління. Проблема організації та діяльності органів публічного управління в Україні присвятили свої праці такі вітчизняні вчені, як Н.М. Колісниченко, І.А. Грицяк, О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський, С.М. Гладкова, С.В. Соколик, П.І. Крайник, Т.О. Гусаченко, О.Ю. Оболенський, В.Б. Дзюндзюк, О.Б. Коротич, Н.М. Мельтюхова та інші.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз адміністративно-правового забезпечення публічного управління в Україні.

Результати дослідження. У 2010–2011 рр. в Україні широких обертів набрала адміністративна реформа, метою якої є побудова ефективної моделі управління на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Як наслідок, сьогодні в Україні створено нову правову базу, що регламентує державне управління, місцеве самоврядування та громадське управління.

Суттєві зрушення в цьому напрямі зроблено після вступу в дію Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI, котрим визначаються засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України [1].

Наприклад, відповідно до ст. 4 цього Закону, основними засадами внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів є такі: утворення місцевого самоврядування як фундаменту народовладдя, розширення повноважень місцевих рад шляхом децентралізації функцій органів державної влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів; реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого самоврядування, створення умов для розвитку економічної самостійності регіонів; удосконалення системи адміністративно-територіального устрою на принципах економічної самодостатності та доступності адміністративних (управлінських) і соціальних послуг споживачам цих послуг тощо.

Основними засадами внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства є такі: утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави; завершення політичної реформи, посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади; забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їхнього впливу на прийняття суспільно важливих рішень; проведення регулярних консультацій з громадськістю щодо важливих питань життя суспільства й держави тощо (ст. 5 Закону).

Адміністративно-правове забезпечення публічного управління є досить об'ємним і всебічним та охоплює практично всі сфери діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Адміністративно-правові норми, що регулюють публічне управління, містяться в Основному законі України, а також у низці



законодавчих актів, що визначають правовий статус, повноваження, а також порядок утворення і припинення діяльності органів публічного управління тощо.

Поштовхом до практичних кроків у здійсненні правового забезпечення публічного управління було прийняття таких законів України: «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [2], «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI [3], «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI [4], «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [5], «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [6], «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [7]; указів Президента України: «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 5 травня 2011 р. № 547/2011 [8], «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 [9], «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 рр.» від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 [10], «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [11]; постанов Кабінету Міністрів України, серед яких, зокрема, ті, що визначають і забезпечують участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, а саме: «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 [12], «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25 травня 2011 р. № 555 [13], «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля» від 29 червня 2011 р. № 771 [14], «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976 [15], «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.» від 6 серпня 2014 р. № 385 [16] та інші.

Зупинімося докладніше на правовій характеристиці вищеперелічених нормативно-правових актів. Наприклад, відповідно до положень Закону «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI, система центральних органів виконавчої влади є складником системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Систему центральних органів виконавчої влади становлять міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади, де міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, а інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [2]. Водночас засадничі положення правової регламентації діяльності органів виконавчої влади містяться в положеннях Конституції України, зокрема, відповідно до ст. 92 Основного закону, організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України [17].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, яка становить суспільний інтерес. Метою Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації [3]. Наприклад, відповідно до ст. 5 Закону, доступ до інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитами на інформацію.

Закон «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг [4]. Зокрема, однією з найцінніших новацій Закону є вимога створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Відповідно до положень вищезазначеного Закону, ЦНАП обов'язково повинні бути утворені на рівні міст обласного підпорядкування та районних державних адміністрацій.



До базових адміністративних послуг можна зарахувати послуги, з отриманням яких протягом життя стикається абсолютна більшість громадян. Це, зокрема, такі: реєстрація актів цивільного стану; реєстрація місця проживання, видача паспортів («внутрішнього» та «для виїзду за кордон»); реєстрація колісних транспортних засобів, видача посвідчень водія та проведення технічного огляду транспортних засобів; реєстрація прав власності на нерухоме майно, зокрема на землю; надання дозволів у сфері будівництва та перепланування (зокрема, щодо індивідуальних будинків і перепланування квартир); реєстрація суб'єктів господарювання; соціальні адміністративні послуги (призначення різних видів соціальної допомоги та субсидій) [18, с. 69].

Варто зазначити, що головною проблемою базових адміністративних послуг є їхня віддаленість (територіальна недоступність) для мешканців більшості сіл і селищ. Адже за їх отриманням необхідно їхати в районний або навіть в обласний центр. На практиці це призводить до труднощів або навіть неможливості отримання цих послуг [19].

Важливою передумовою для підвищення якості надання державних послуг загалом мають стати впровадження в їхню діяльність європейських стандартів, які приводять до спрощення процедури надання послуги. Дотримання цих стандартів виведе Україну на новий рівень взаємодії держави та громадян, а також надання високоякісних державних послуг [20].

Зокрема, до нових підходів організації та змісту державного та муніципального управління належить інформатизація суспільства, основним джерелом якої є безмежні можливості мережі Інтернет. Через мережу Інтернет органи влади забезпечують доступ фізичним і юридичним особам до інформаційних, комунікативних ресурсів та інших державних послуг. Вся публічна інформація, згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI, має бути розміщена на офіційному веб-сайті відповідного органу влади [3].

8 квітня 2015 р. Міністерством юстиції України запущено систему надання електронних он-лайн-сервісів. Уже понад два роки отримати необхідну довідку, витяг або виписку можна на оновленому сайті Міністерства юстиції в режимі он-лайн. З 2015 року українці скористалися послугами он-лайн-сервісів Міністерства юстиції понад 60 мільйонів разів, при цьому уникнувши комунікації з чиновниками, бюрократії та корупції [21].

Актуальність питання правового забезпечення публічного управління в Україні сьогодні також підсилена після прийняття Верховною Радою України Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, який передусім спрямований на зміщення акцентів з «управління» на «надання послуг» населенню. Цей Закон передбачає суттєву зміну системи державної служби, зокрема підходів до визначення посад, процедур і процесів проходження державної служби, та вимагає їх нормативно-правового врегулювання [7].

Ще одним нормативно-правовим документом, який забезпечив розвиток публічного управління, стало розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р [22]. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення й підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Наступним кроком у напрямі належного забезпечення публічного управління стало подання Президентом України на розгляд Верховної Ради України проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 р. [23]. Метою законопроекту є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування.



У сучасних дослідженнях з адміністративного права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством, та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їхню діяльність може відбуватись виключно з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах [24].

Важливим завданням є визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дасть змогу досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг.

Успішність реформ щодо децентралізації влади безпосередньо залежить від цілеспрямованого розвитку розгалуженого місцевого самоврядування з пошуком найоптимальнішої моделі територіальної організації влади, у якій будуть чітко визначені повноваження, ресурси та відповідальність, закріплені за кожним суб'єктом владно-управлінської діяльності [25, с. 32].

Тож наприкінці 2015 р. було прийнято низку законів щодо оптимізації розподілу повноважень – передачі їх від органу виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що дасть змогу посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування. Наприклад, відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань» від 26 листопада 2015 р., виконавчі органи сільських, селищних і міських рад (крім міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення) набувають повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань у разі прийняття відповідною радою такого рішення. Положення Закону передбачають усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад у частинах встановлення спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, усунення недоліків правового регулювання правонаступництва об'єднаних територіальних громад, їхніх рад і виконавчих комітетів [26].

Висновки. Отже, українське законодавство потрібно привести у відповідність до європейського законодавства, не лише враховуючи бажання України бути членом Європейського Союзу, а й з огляду на прогресивний характер європейської адміністративно-правової моделі. Шлях до європейської інтеграції передбачає реальне забезпечення основних прав і свобод людини, створення правової, соціальної та демократичної держави, яка посяде гідне місце у світовому співтоваристві.

Список використаних джерел:

1. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
4. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 409.
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 13. Ст. 222.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
7. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.



8. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації: Указ Президента України від 5 травня 2011 р. № 547/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/547/2011>.

9. Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 10 вересня 2014 р. № 442. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п>.

10. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.

11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

12. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.

13. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-п>.

14. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-п>.

15. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п>.

16. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>.

17. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

18. Як належно виконати Закон «Про адміністративні послуги»: посібник для посадової особи / Автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ: Москаленко О. М., 2014. 140 с. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/zakon-pro-admin-poslugy-tymoschuk-2014.pdf>.

19. Там само.

20. Впровадження європейських стандартів надання державних послуг в Україні. URL: <http://ck-oda.gov.ua/vprovadzhennya-jevropejskyh-standartiv-nadannya-derzhavnyh-poslulh-v-ukrajini>.

21. Міністерство юстиції України: офіційний веб-сайт. URL: <http://old.minjust.gov.ua/43467>.

22. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.

23. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 1 липня 2015 р. № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

24. Wiktorowska A. Prawne determinante samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjne. Warszawa: LIBER, 2002. P. 49.

25. Гройсман В.Б. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні. Теорія та історія державного управління. 2015. Вип. 2 (25). С. 26–37.

26. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 26 листопада 2015 р. № 835-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 2. Ст. 17.

