

УДК 35.071

Богдана Мельниченко,

канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

ПРАВОВА ОСНОВА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано праву основу організації та діяльності органів публічного управління в Україні, викремлено нормативно-правові акти, що сприяють формуванню системи публічного управління в цілому.

Ключові слова: публічне управління, акти управління, правова основа публічного управління, організації та діяльність органів публічного управління.

Постановка проблеми. Європейський вибір України, демократизація українського суспільства та розбудова сучасної системи публічного управління зумовлюють необхідність створення належної нормативно-правової основи організації та діяльності органів публічного управління, яка повинна бути максимальною наближеною до європейських стандартів.

Проблемам сутності та змісту категорії «публічне управління», організації та діяльності органів публічного управління в Україні присвятили свої праці такі вітчизняні вчені, як: В. Авер'янов, А. Грицяк, Н. Обушна, А. Мельник, Р. Мельник, Ю. Куц та ін.

Метою статті є виокремлення найважливіших нормативно-правових актів, що забезпечують організацію та діяльність органів публічного управління в Україні.

Під правовою основою організації й діяльності органів публічної влади розуміють систему нормативних актів, що визначають функції, компетенцію, форми і методи діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, а також їх структурних підрозділів. Для цих актів характерним є те, що правові норми, які в них містяться, є переважно імперативними [1].

У зв'язку з комплексністю й багатоаспектністю відносин, що виникають у процесі організації й функціонування органів публічного управління, норми, спрямовані на їх врегулювання, наповнені єдиним юридичним змістом, але можуть бути диференційовані за різними ознаками. Наприклад, за галузевою належністю – можуть бути віднесені до конституційних, адміністративних, фінансових, цивільних, трудових, муніципальних тощо; за роллю в механізмі реалізації функцій та повноважень органів публічної влади – поділені на матеріальні та процесуальні.

Правові норми, закріплені в нормативно-правових актах публічного управління, регламентують фактично всі елементи організації роботи органів публічної влади – від визначення загальних принципів до форм і методів їх владної діяльності. Вони закріплені у нормативних актах різної юридичної сили – від Конституції

та законів України до підзаконних актів. Правова основа діяльності органів публічної влади не обмежується нормами актів національного законодавства, а включає в себе й міжнародно-правові норми, кількість яких дедалі збільшується разом із посиленням інтегрованості України у світове співтовариство [2].

З метою визначення шляхів удосконалення організації та діяльності органів публічного управління було прийнято два основоположних нормативно-правових акта, а саме: 5 березня 2004 року – Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [3] та 18 березня 2004 року – Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [4].

Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу спрямована на подальше вдосконалення інституту державної служби в Україні в рамках адаптації його до європейських стандартів, що, зрештою, сприятиме більш повній реалізації конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг.

Адаптація інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу має здійснюватись за такими пріоритетними напрямками:

- 1) вдосконалення правових засад функціонування державної служби;
- 2) реформування системи оплати праці державних службовців;
- 3) встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців;
- 4) вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою;
- 5) професіоналізація державної служби [3].

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм

включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування.

Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетним складником процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що, у свою чергу, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики [4].

У контексті дослідження необхідно зазначити, що складність нинішнього процесу формування належної правової основи публічного управління, перш за все, полягає в тому, що в науковій літературі не існує сталого та загальновизнаного поняття «публічного управління». До визначення даної категорії, швидше, підходять із позиції реального змісту діяльності або форм, яких воно набуває і в яких діє. З позиції юридичної науки публічне управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави. І це визначення достатньою мірою не розкриває матеріальної суті управлінської діяльності, не вичерпує її змісту, та й саме поняття виконавчої й розпорядчої діяльності потребує уточнення.

Як об'єкт наукового пізнання публічне управління є складним та багатоплановим утворенням, основою якого є концепція, що впливає з тісного взаємозв'язку політики та права, управління й влади, політичної системи та суспільства загалом, а також взаємодії суспільства з різними елементами соціальної системи [5, с. 57].

Сутність управління зумовлюється завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, інтересами певних соціальних спільнот, верств і груп. Протягом періоду незалежності в Україні відбувалася неперервна й багато в чому закономірна реорганізація апарату державного управління, що пов'язано зі становленням державності, вибором моделі державного розвитку [6].

У системі нормативно-правових актів, що забезпечують організацію та діяльність органів публічного управління в Україні, можна виокремити декілька рівнів залежно від їх юридичної сили, змісту, дії у просторі та за колом осіб:

1. Конституцію (Основний Закон) України – нормативний акт вищої юридичної сили, що становить найважливішу правову основу формування і функціонування публічного управління в Україні, утверджує загальні засади конституційного ладу. Упровадження системи публічного управління, організація та діяльність органів публічного управління повинні відбуватись відповідно до її положень [7].

2. Закони України, що визначають організацію роботи органів публічної влади:

а) виборче законодавство: Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932-IV [8], Закон України «Про вибори Президента України» від 05 бе-

резня 1999 року № 474-XIV [9], Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI [10];

б) законодавство, що визначає загальний правовий статус органів публічної влади, їх структурних підрозділів та посадових осіб: Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790-XII [11], Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [12], Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-19 [13], Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року № 586-XIV [14], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [15], Закон України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» від 11 липня 2002 року № 93-IV [16] та ін.;

в) законодавство, що визначає окремі аспекти організації роботи органів публічної влади: Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 09 лютого 2017 року № 1851-19 [17], Закон України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 року № 5203-VI [18] та ін.

3. Підзаконні нормативні акти, що визначають статус і порядок роботи органів публічної влади та їх структурних підрозділів:

а) укази Президента України, зокрема: Указ Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» від 2 квітня 2010 року № 504/2010 [19], Указ Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 05 березня 2004 року № 278/2004 [3] та ін.;

б) постанови Кабінету Міністрів України, серед яких: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 року № 950 [20], Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу» від 11 травня 2016 року № 330 [21] та ін.;

в) акти центральних органів виконавчої влади, що регламентують організаційні питання внутрішньовідомчого та міжвідомчого характеру, наприклад наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України» та ін.;

г) акти місцевих органів публічної влади, наприклад регламенти місцевих рад та місцевих державних адміністрацій, положення про структурні підрозділи виконкомів місцевих рад, положення про відділи та управління місцевих державних адміністрацій та ін.

Один із перших нормативно-правових актів, який забезпечив розвиток системи публічного управління в цілому, – це Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в

Україні" від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [22].

6 серпня 2014 р. Кабінет Міністрів України затвердив Державну стратегію регіонального розвитку (ДСРР) на період до 2020 року, в якій визначаються цілі та правила процедур для центральних, місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування для досягнення стратегічних цілей регіонального розвитку. Цей документ визначає цілі державної регіональної політики, а також визначає їх відношення з іншими державними політиками, які націлені на територіальний розвиток. ДСРР–2020, по суті, визначає бачення державної регіональної політики на відповідний період. Розроблення ДСРР–2020 здійснено з урахуванням змін, які відбулися у розвитку регіонів країни за останні роки [23].

1 липня 2015 р. Президент України подав на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». 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 [24].

Висновки

Таким чином, правова основа організації та діяльності органів публічного управління спрямована на подальше вдосконалення публічних інституцій та методів їхньої діяльності, процедур, які вони використовують, налагодження діалогу громадян та влади щодо механізмів управління та максимальне наближення до європейських стандартів.

Список використаних джерел:

1. Історія та практика державного управління і місцевого самоврядування в Україні : у 2-х т. : навч. посіб. / М. О. Багмет, Г. В. Коваль; Чорномор. держ. ун-т ім. Петра Могили. – Миколаїв, 2012. – 143 с.
2. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. С. Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – 256 с.
3. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 березня 2004 року № 278/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.

4. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

5. Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект / Н. І. Обушна // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 44(1). – С. 53–63.

6. Куц Ю. О. Природа та сутність державного управління / Ю. О. Куц // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2013. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2013_1_24.

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

8. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 червня 2004 року № 1932-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.

9. Про вибори Президента України : Закон України від 05 березня 1999 року № 474-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.

10. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10-11. – Ст. 73.

11. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

12. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

13. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-19 // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 35. – Ст. 376.

14. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

16. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.

17. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : Закон України від 09 лютого 2017 року № 1851-19 // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 13. – Ст. 144.

18. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

19. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 02 квітня 2010 року № 504/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>.

20. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів

України від 18 липня 2007 року № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п>.

21. Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2016 року № 330 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/330-2016-п>.

22. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.

23. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>.

24. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України від 01 липня 2015 року № 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

Проанализированы правовые основы организации и деятельности органов публичного управления в Украине, выделены нормативно-правовые акты, способствующие формированию системы публичного управления в целом.

Ключевые слова: публичное управление, акты управления, правовая основа публичного управления, организация и деятельность органов публичного управления.

The article analyzes the legal basis of organization and activities of public authorities in Ukraine, legal acts that promote the formation of the system of public management in general.

Key words: public management, records management, the legal basis of public management, organization and activities of public management authorities.

