

Б. Б. Мельниченко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В ПРОЦЕСІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У статті проаналізовані передумови реформування адміністративно-правового забезпечення публічного управління в Україні. Підвищення ефективності та дієвості публічного управління особливо актуальне у контексті вибору Україною шляху євроінтеграції, оскільки виникає необхідність у осмисленні моделі управління, притаманної ЄС, та пристосуванні до неї власної моделі державного управління.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, передумови реформування публічного управління, адміністративно-правове забезпечення публічного управління, євроінтеграція.

Постановка проблеми. Стратегічним вектором зовнішньої політики України є її європейська орієнтація, що стала не просто одним з напрямів зовнішньополітичної діяльності, а важливим засобом та орієнтиром внутрішньої трансформації суспільства, обов'язковою умовою євроінтеграції. Разом з тим пріоритетним складником процесу інтеграції України до Європейського Союзу є адаптація законодавства України до законодавства ЄС. 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 [1].

Натепер адаптація законодавства України до законодавства ЄС відбувається відповідно до положень Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV, котрий 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 висувуються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання становлення та розвитку публічного управління в Україні досліджували такі вітчизняні вчені, як: В.Б. Авер'янов, Я.В. Бережний, О.Л. Валевський, С.М. Гладкова, Н.Т. Гончарук, І.А. Грицьак, В.А. Дерезь, В.П. Козуб, Т.П. Крушельницька, К.О. Линьов, А.М. Михненко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.П. Сурмін, А.М. Школик та ін.

Мета статті – виокремити передумови реформування адміністративно-правового забезпечення публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. У Постанові Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України» від 2 липня 1993 р. № 3360-XII Україна вперше заявила про власні євроінтеграційні прагнення. У документі зазначалося, що «перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в Європейських Співтовариствах, а також інших західноєвропейських або загальноєвропейських структурах за умови, що це не шкодитиме її національним інтересам. З метою підтримання стабільних відносин з Європейськими Співтовариствами Україна укладе з ними Угоду про партнерство і співробітництво, здійснення якої стане першим етапом просування

до асоційованого, а згодом – до повного її членства у цій організації» [3].

Нині політика України щодо розбудови відносин з Європейським Союзом впроваджується на основі Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. Так, відповідно до ст. 11 Закону однією з основоположних засад зовнішньої політики України є «забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в ЄС» [4].

Щодо реформи системи державного управління, котру ще наприкінці 70-х рр. ХХ ст. було піддано жорсткій критиці, зокрема через закритість адміністративно-бюрократичної системи, низького рівня реагування на швидкі зміни в довіллі, незначного впливу громадськості на діяльність державних установ, то першим кроком у цьому напрямі стало прийняття Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98, положення якої передбачали формування системи державного управління, що стане ближче до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом його діяльності буде служіння народу, національним інтересам [5].

Разом з тим суттєвим недоліком Концепції стала явно недостатня увага до проблем упорядкування виконавчої вертикалі, а також реформування місцевих органів виконавчої влади. Насамперед Концепція містила прогалини в частині розподілу повноважень і функцій між центральним та місцевим рівнями виконавчої влади, взаємин місцевих державних адміністрацій з Кабінетом Міністрів України і центральними органами виконавчої влади. Тобто не було створено достатню концептуальну базу для системного вирішення зазначених проблем [6, с. 12].

Загалом у цьому напрямі виділяють декілька основних етапів:

– 1995–2000 рр. – початок роботи в Комісії Верховної Ради над проектом Концепції адміністративної реформи та її схвалення;

– 2001–2005 рр. – період інституціоналізації системи виконавчої влади, зокрема: введення посад державних секретарів міністерств, скасування інституту державних секретарів міністерств, скасування урядових комітетів; запровадження посади віце-прем'єр-міністра з адміністративної реформи, відновлення урядових комітетів; ліквідація посади віце-прем'єр-міністра з адміністративної реформи; схвалення Концепції адаптації інституту державної

служби в Україні до стандартів Європейського Союзу від 5 березня 2004 р. з метою запровадження нових принципів функціонування державної служби в Україні відповідно до суспільних потреб з урахуванням підходів ЄС щодо прозорості, відповідальності, професіоналізму, об'єктивності, стабільності та політичної нейтральності державної служби [7];

– 2006–2009 рр. – нормативно-правова розробка статусу Кабінету Міністрів України (прийняття першого Закону України «Про Кабінет Міністрів України», прийняття двох редакцій Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у 2006 та 2008 роках, утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації, активна діяльність Міністерства регіональної політики та будівництва щодо підготовки адміністративно-територіальної реформи);

– 2010 р. – окремий етап проведення адміністративної реформи, що характеризується внесенням суттєвих змін до законодавства щодо організації системи органів виконавчої влади внаслідок рішення Конституційного Суду України щодо визнання неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222 (прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI, видання Президентом України Указу «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09 грудня 2010 р. № 1085, відповідно до якого на зміну державним комітетам прийшли служби, агентства та інспекції, а кількість центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом було скорочено з двадцяти дев'яти до трьох);

– 2011–2013 рр. – прийняття довгоочікуваного Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI, який уперше за історію української незалежності на рівні закону визначив види центральних органів виконавчої влади, їх систему та компетенцію; Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI; Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI, який уперше на законодавчому рівні визначив поняття таких послуг, установив чіткий порядок їх надання та відповідальність органів державної влади за неналежне надання/ненадання таких послуг;

– 2014 р. – початок нового етапу адміністративної реформи, пов'язаний із внесенням змін до Конституції України шляхом прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих поло-

жень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII, зокрема визначення правового статусу органів виконавчої влади (прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII, Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України» від 27 лютого 2014 р. № 795-VII, Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України» від 27 лютого 2014 р. № 796-VII тощо [8].

Наступним важливим кроком у напрямі реформування адміністративно-правового забезпечення публічного управління в Україні стало подання Президента України Петра Порошенка про внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 р., реєстр. № 2217а [9].

Метою запропонованих змін 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 і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. При цьому запропоновані зміни відповідають установленій у статті 2 Конституції України унітарній формі державного устрою. Водночас документом затверджується: «Разом з тим децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини». Так, відповідно до статті 4 Хартії, органи місцевого самоврядування в межах Закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції [10].

Загалом децентралізацію розуміють як необхідний компонент процесу демократизації країн. Вона означає перехід від структур та інститутів авторитарних і тоталітарних суспільств, не орієнтованих на активну та реальну участь громадян в управлінні державою, до суспільств, що базуються на ініціативі та відповідальності громади й окремої людини. Децентралізація передбачає плюралізм, відповідальність за власні дії, відхід від бюрократизації, заорганізованості тощо. Завдяки наближенню державного управління до

громадян країни децентралізація підвищує ступінь участі населення в прийнятті управлінських рішень, які впливають на його життя [11, с. 7].

2016 рік став переломним моментом для реформи державного управління та реформи публічного управління загалом. Уряд України розробив необхідне для побудови ефективної системи державного управління системне бачення змін, яке отримало підтримку ключових міжнародних партнерів. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки, яка була прописана у тісній співпраці з експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA), Європейської Комісії та громадянського суспільства. Основна мета Стратегії – формування ефективної системи державного управління, що здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток та адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики. Ухвалення Стратегії дало змогу створити координаційні структури, необхідні для впровадження реформи державного управління, та заручитися фінансовою підтримкою з боку ЄС для її імплементації [12].

У грудні 2016 року під час засідання Ради асоціації Україна – ЄС було підписано Фінансову угоду з ЄС на підтримку реформи. Це важливий етап на шляху до сучасної та ефективної системи державного управління та залучення висококваліфікованих фахівців на державну службу [13].

Висновки. Таким чином, у напрямі реформування адміністративно-правового забезпечення публічного управління в Україні створено всі передумови – стратегію, план заходів, законодавство, фінансування, координаційні структури – для налагодження щоденної системної роботи із впровадження реформи державного управління за п'ятьма ключовими напрямками:

1) формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтовного аналізу та участь громадськості);

2) модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;

3) забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким

визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);

4) надання адміністративних послуг (стандарту надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);

5) управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит) [12].

Список використаної літератури:

1. Мельниченко Б.Б. Політико-правові перетворення в Центрально-Східній Європі наприкінці ХХ ст. (на матеріалах Польщі, Чехії та Словаччини): монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2012. 195 с.
2. 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.
3. Про основні напрями зовнішньої політики України: Постанова Верховної Ради України від 2 липня 1993 р. № 3360-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3360-12> (постанова втратила чинність).
4. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.
5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
6. Гончарук Н.Т. Вітчизняний досвід здійснення адміністративної реформи в Україні. Публічне управління теорія та практика. 2010. № 1. С. 11–16.
7. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 березня 2004 року № 278/2004. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.
8. Міхровська М.С. Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація та перспективи. Адміністративне право і процес. 2014. № 4(10). С. 16–30.
9. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 01 липня 2015 року № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
10. Там само.
11. Линьов К.О. Децентралізація та лінійність у державному управлінні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. НАДУ при Президентові України. Київ, 2004. 18 с.
12. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>.
13. Звіт про виконання у 2016 році Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 роки. URL: http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=249777403&cat_id=250388954.

Мельниченко Б. Б. Предпосылки реформирования административно-правового обеспечения публичного управления в Украине в процессе евроинтеграции

В статье проанализированы предпосылки реформирования административно-правового обеспечения публичного управления в Украине. Повышение эффективности и действенности публичного управления особенно актуальны в контексте выбора Украиной пути евроинтеграции, поскольку возникает необходимость в осмыслении модели управления, присущей ЕС, и приспособлении к ней собственной модели государственного управления.

Ключевые слова: *публичное управление, государственное управление, предпосылки реформирование публичного управления, административно-правовое обеспечение публичного управления, евроинтеграция.*

Melnychenko B. B. Prerequisites for reforming the administrative and legal support of public management in Ukraine in the process of European integration

The article analyzes the preconditions for reforming the administrative and legal provision of public management in Ukraine. Improving the efficiency and effectiveness of public management is particularly relevant in the context of Ukraine's choice of the path to European integration, since there is a need for an understanding of the management model inherent in the EU and adaptation of its own model of state management.

Key words: *public management, state management, prerequisites for reforming public administration, administrative and legal support of public management, European integration.*