

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

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: АДАПТАЦІЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

BASIC PRINCIPLES OF ACTIVITY OF PUBLIC MANAGEMENT IN UKRAINE: ADAPTATION TO EUROPEAN STANDARDS

Проаналізовано основні принципи діяльності органів публічного управління в Україні. Розглянуто питання щодо їхньої адаптації до європейських стандартів.

Ключові слова: публічне управління, основні принципи, інтеграція, Європейський Союз, європейські стандарти.

Проанализированы основные принципы деятельности органов публичного управления в Украине. Рассмотрены вопросы их адаптации к европейским стандартам.

Ключевые слова: публичное управление, основные принципы, интеграция, Европейский Союз, европейские стандарты.

The article analyzes the basic principles of activity of public management in Ukraine. The questions concerning their adaptation to European standards are considered.

Key words: public management, basic principles, integration, European Union, European standards.

Постановка проблеми. У зв'язку з визначенням Україною стратегічної мети – інтеграції до Європейського Союзу – одним з найважливіших завдань є реформування державного управління на основі принципів та стандартів ЄС. Так, Угода про асоціацію з Європейським Союзом, укладена 27 червня і ратифікована 16 вересня 2014 року, передбачає проведення масштабних інституціональних та структурних реформ у соціально-культурній, економічній, адміністративно-політичній сфері, визначення напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності органів публічного управління на основі прогресивного зарубіжного досвіду [1].

Питання принципів та європейських стандартів у публічному управлінні досліджували такі вітчизняні вчені, як: Грицяк І.А., Гладкова С.М., Оржель О.Ю., Дзюндзюк В.Б., Коротич О.Б., Мельтюхова Н.М. та ін.

Мета статті – дослідити основні принципи діяльності органів публічного управління в Україні.

Термін «принцип» походить від латинського «*principium*», що означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, які визначають природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [2, с. 17].

Отже, принцип – це певна об'єктивна закономірність, притаманна будь-якому соціально-політичному явищу, сформульована у вигляді певної ідеї, правила (норми) чи основи. В юридичних документах більшість принципів виконують роль правових норм (норм-принципів). Вони не породжують конкретних правових відносин, проте опосередковано визначають зміст інших явищ правового характеру – окремих норм, інститутів і правовідносин [3, с. 377].

Під принципами управління розуміють керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні сталі риси законів і

закономірностей управління, яких необхідно дотримуватись в управлінській діяльності. На практиці вони набувають характеру конкретних вимог, якими належить керуватися у процесі побудови системи управління, забезпечення її належного функціонування та створення умов для розвитку [4, с. 23].

Основні принципи управління були систематизовані та описані в базових положеннях програми SIGMA «Європейські принципи державного управління». Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) – один з найпрестижніших аналітичних центрів ЄС, створений за ініціативи Організації економічного співробітництва і розвитку та Європейського Союзу. Метою започаткування даної програми стала потреба в наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їх систем державного управління та у підготовці країн-кандидатів до вступу в Європейський Союз [5].

Європейські стандарти – це визнані та закріплені в його документах юридичні норми, які регулюють співпрацю між державами-учасницями в межах об'єднання, а також механізми такого регулювання та гарантії забезпечення цих норм на практиці [6, с. 7].

Стандартом можна вважати зразки найбільш ефективної управлінської практики, на які можуть і повинні орієнтуватися ті держави, які прагнуть перейти до більш дієвого та результативного державного управління. [7, с. 18].

Незважаючи на особливості підходів до організації і функціонування органів публічного управління в різних країнах Європейського Союзу, що, як правило, мають історичне національне коріння, існують загально визнані стандарти та принципи, на яких ґрунтується діяльність даних органів усіх країн ЄС, а саме:

– верховенство права (означає правову сталість і передбачуваність управлінських дій та рішень, які базуються на законі);

– відкритість та прозорість (забезпечує можливість нагляду за державною адміністративною діяльністю, її результатами на предмет їх відповідності існуючим правовим нормам);

– підзвітність органів державного управління судовим органам та вищим адміністраціям (передбачає дотримання верховенства права в управлінській діяльності);

– продуктивність у використанні державних ресурсів та ефективність упровадження державної політики [5].

Основоположним принципом демократичної та правової держави є *принцип верховенства права*. Про надзвичайну важливість даного принципу згадується у ст. 3 Статуту Ради Європи від 5 травня 1949 року. Норми статті наголошують, що кожний член Ради Європи обов'язково має визначити принципи верховенства права та здійснення прав і основних свобод людини як такі, що поширюються на всіх осіб, що перебувають під його юрисдикцією. У Законі України «Про приєднання України до Статуту Ради Європи» від 31 жовтня 1995 року було підтверджено «відданість України ідеалам та принципам, які є спільним надбанням європейських народів», зокрема принципу верховенства права. Україна приєдналася до цього Статуту також і в інтересах «збереження та подальшого втілення в життя цих ідеалів» [8].

1 вересня 2017 року, після тривалого процесу ратифікації, набула чинності в повному обсязі Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Ключовими елементами цієї Угоди є спільні цінності, на яких побудований Європейський Союз, а саме: демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права [1].

Принцип верховенства права має втілюватися в усіх сферах діяльності Української держави та зайняти домінуюче місце у відносинах за участю органів виконавчої влади. Повага до прав і свобод людини визначає зміст і напрями реалізації державної політики. Діяльність органів виконавчої влади повинна бути спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Одним із напрямів реалізації принципу верховенства права у відносинах «влада-громадяни» є можливість побудови цих відносин на засадах реордінації. Реордінаційні відносини є новаційним засобом запровадження «людиноцентристської» концепції в державному управлінні. У таких відносинах принцип верховенства права реалізується за безпосередньої участі людини, громадянина, громадськості в цілому [9].

Органи публічного управління повинні виконувати свої функції та зобов'язання відповідно до законодавства, на основі чіткої ієрархії законів і правил, дотримання яких відстежується незалежними судами. Застосування принципу верховенства права

пов'язане з поняттям правової компетенції, тобто органи влади можуть приймати рішення тільки з тих питань, які перебувають у сфері їх юрисдикції. Принцип верховенства права не заперечує можливості вияву адміністративної волі (свободи дій), адже вона виражається тоді, коли в рамках закону особи, які приймають рішення, мають можливість вибору. Адміністративні органи можуть одержати офіційний дозвіл на ухвалення рішень на власний розсуд за умови, якщо рішення будуть корисними для суспільства та можуть подаватись як певні рекомендації, так і обмеження [4, с. 24–25].

Наступний принцип, який забезпечує діяльність органів публічного управління – це *принцип відкритості та прозорості*. 25 липня 2001 року Єврокомісія прийняла Білу книгу Європейського врядування, в якій зазначено, що право на належне управління базується на 5 принципах, які покладені в основу діяльності інституцій ЄС: відкритості, участі, відповідальності, ефективності й узгодженості. Кожний із цих принципів сприяє утвердженню демократії та верховенства права в державах-членах ЄС та застосовується на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, національному, регіональному та локальному [10].

Принцип відкритості та прозорості передбачає відкритість управління для зовнішніх перевірок, а прозорість характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади. Водночас цей принцип забезпечує обов'язковість чіткого контролю за дотриманням верховенства права, рівності всіх громадян перед законом та є необхідною умовою діяльності службовців на всіх рівнях управління. Дотримання принципу відкритості і прозорості забезпечує реалізацію двох важливих функцій: захисту інтересів суспільства шляхом підвищення ефективності управління і посилення боротьби з корупцією та є важливим інструментом захисту головної конституційної норми, за якою «людина – основна цінність суспільства» і «джерело влади» [11, с. 68].

В постанові Кабінету Міністрів України № 996 від 03 листопада 2010 року «Забезпечення участі громадськості в формуванні та реалізації державної політики» йдеться про те, що з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів проводяться консультації з громадськістю. Проведення таких консультацій повинно також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створення умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень [12].

На нашу думку, принцип відкритості та прозорості виступає своєрідним показником соціально-

економічних перетворень у державі та ступеня демократизації суспільства в цілому.

Принцип підзвітності органів державного управління судовим органам та вищим адміністраціям передбачає, що кожен орган управління чи посадова особа несуть відповідальність за свої дії перед іншими адміністративними, законодавчими або судовими органами, постійно звітуючи. Особливістю звітності є те, що процес збирання, обробки, узагальнення інформації та підготовки документів відбувається шляхом виконання складних формалізованих процедур, які конкретизують правила реалізації повноважень органами управління, розкривають послідовність їх дій і операцій, що зумовлює необхідність проведення постійного моніторингу, перевірок та нагляду за діями посадових осіб. Принцип підзвітності сприяє вдосконаленню процесу прийняття управлінських рішень, гарантує законність та правову стабільність публічного управління [11].

Принцип продуктивності у використанні державних ресурсів та ефективності впровадження державної політики передбачає необхідність підтримання співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами центральними, місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування для досягнення стратегічних цілей регіонального розвитку. Даний принцип потребує здійснення систематичного аналізу та оцінки державної політики на практиці, що дає змогу визначити, наскільки вдало ця політика впроваджується органами влади.

Показники Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму за 2015 рік виявили, що Україна посідає 130 місце серед 144 країн у категорії «ефективність уряду», 103 місце в категорії «прозорість формування державної політики» та 115 місце в категорії «тягар державного регулювання». Іншими словами, ми маємо надзвичайно великий та неефективний державний апарат. Саме тому реформа державного управління визначена одним з ключових пріоритетів України. З одного боку, це виконання суспільного замовлення на ефективне, відповідальне

та відкрите урядування, з іншого – ефективна держава є зобов'язанням України відповідно до Договору про асоціацію з ЄС [13].

1 липня 2015 року 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 [14].

Крім наведених, до системи принципів публічного управління відносять: принцип законності; принцип відсутності дискримінації (рівності); принцип пропорційності; принцип заборони зловживати владою; принцип безсторонності (об'єктивності); принцип врахування та відповідності законним очікуванням; принцип інформування та консультування; принцип справедливості; принцип етичності та ін. [4].

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. Зокрема, основними принципами державної регіональної політики є конституційність та законність – відповідність Конституції та законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [15].

Висновки. Впровадження європейських стандартів в публічне управління передбачає проведення масштабних інституціональних та структурних реформ у даній сфері. Реальне забезпечення та зміст основних прав та свобод людини, створення правової, соціальної та демократичної держави є необхідними умовами вступу України до Європейського Союзу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011
2. Колодій А.М. Принципи права України. К.: Юрінком Інтер, 1999. 205 с.
3. Кравченко В.В. Конституційне право України: навчальний посібник. Друге вид., доповнене. К.: Атіка, 2002. 542 с.
4. Методичні підходи до організації діяльності з публічного адміністрування: наук. розробка / уклад.: Н.М. Мельтюхова, Л.В. Набока, Ю.В. Дідок; за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. К.: НАДУ, 2011. 48 с.
5. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL: <http://www.center.gov.ua/pro-tsentr/proekti/sigma>
6. Сюр Н.В. Права інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.0; Київський національний ун-т внутрішніх справ. К., 2006. 19 с.
7. Стандарти європейського урядування: навч. посіб. / авт. кол.: І.А. Грицяк, О.Ю. Оржель, С.М. Гладкова та ін.; за заг. ред. І.А. Грицяка. К.: НАДУ, 2011. 184 с.
8. Статут Ради Європи від 5 травня 1949 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_001.
9. Андрійко О.Ф. Принцип верховенства права: проблеми тлумачення та застосування в адміністративному праві. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63842/15-Andriyko.pdf?sequence=1>.
10. Європейське урядування: Біла книга. URL: http://www.pravo.org.ua/files/konstutyc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf

11. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / В.Б. Дзюндзюк, О.Б. Коротич, Н.М. Мельтюхова та ін.; за заг. ред. д. філос. н., проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової. Харків: Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр», 2012. 256 с.
12. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>
13. Державне управління: перезавантаження. URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2017/03/31/7139815/>
14. 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
15. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>