

Баранов Андрій Павлович,
викладач,
Східно-європейський слов'янський університет,
м. Ужгород
ORCID 0000-0003-0633-0994

УДК 351

doi: 10.34213/ap.19.02.16

ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В НОРМАТИВНО-ПРАВІХ ДОКУМЕНТАХ УКРАЇНИ

Проаналізовано міжнародні й стратегічні документи, закони України, що формують принципи публічного управління та адміністрування в Україні, визначено їх місце і роль у цьому процесі. Дані принципи, в основі яких лежить спільне для західноєвропейських країн адміністративне право, полягають у надійності й передбачуваності, відкритості й прозорості, підзвітності, ефективності й результативності та знайшли своє відображення в Законі України “Про державну службу” та в принципах державної служби.

Встановлено, що стратегічні документи України у своєму змісті не обов'язково виокремлюють загальноприйняті демократичні принципи, проте вони простежуються в текстах самих цих документів, як і в законах України, ухвалених після підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і спрямовані на виконання взятих в її рамках зобов'язань.

Ключові слова: принципи, демократичні принципи, публічне управління та адміністрування, стратегічні документи України, принципи публічне управління та адміністрування.

Постановка проблеми. Стратегічний вектор євроінтеграційного розвитку України визначається наймісткішим і наймасштабнішим міжнародним документом за всю історію незалежної України – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода) [13], в якому дотримання всіх принципів і положень Статуту Організації Об'єднаних Націй (ООН), Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), зокрема Гельсінського заключного акта наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 р., заключних документів Мадридської та Віденської конференцій відповідно 1991 та 1992 рр., Паризької хартії для нової Європи 1990 р., Загальної декларації прав людини ООН 1948 р. та Конвенції Ради Європи про захист людини і основоположних свобод 1950 р. визначається в Преамбулі документа [13].

Впровадження основних положень зазначених принципів у стратегічні документи, закони та інші нормативно-правові акти України відповідно до взятих у рамках Угоди зобов'язань є необхідною умовою вступу нашої держави в ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проаналізовано міжнародні й стратегічні документи та інші нормативно-правові акти, що формують принципи публічного управління та адміністрування в Україні [1–13].

Метою статті є визначення принципів публічного управління та адміністрування в нормативно-правих документах України.

Виклад основного матеріалу. На виконання Угоди [13] Указом Президента від 12.01.2015 р. № 5/2015 схвалено Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” (далі – Стратегія), в якій наголошується на відповідності Копенгагенським критеріям, схвалених на засіданні Європейської Ради у

Копенгагені у червні 1993 р. [12], яким мають відповідати як держави-члени ЄС, так і країни-кандидати на вступ до ЄС, а саме [1]:

1) стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин (політичні критерії);

2) наявність дієвої ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС (економічні критерії);

3) здатність узяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу (інші критерії).

У Стратегії визначено її мету – “впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі” [12] та вектори розвитку, зокрема:

– вектор розвитку – це забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя;

– вектор безпеки – це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності;

– вектор відповідальності – це забезпечення гарантій, що кожен громадянин, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг в державному та приватному секторах;

– вектор гордості – це забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт.

Крім того, визначається дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації Стратегії, а також стратегічні індикатори її реалізації, засоби реалізації (суспільний договір), нормативно-правове та організаційне забезпечення реалізації Стратегії.

Проте у Стратегії, як найважливішому й великому за своїм змістом стратегічному документі, окремо не визначаються принципи, на яких вона будується (можна виділити лише ключові слова за принципами). На відміну від інших стратегічних документів, які були схвалені після ратифікації Угоди, наприклад, Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки, яка була затверджена через рік після Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” [2] і має на меті створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації.

Дана Стратегія базується на таких принципах [2]:

– пріоритету прав і свобод людини і громадянина;

– верховенства права;

– прозорості, відкритості та взаємовідповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства;

– політичної неупередженості і недискримінації стосовно всіх видів організацій громадянського суспільства;

– забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства;

– сприяння залученню громадськості до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення.

За півроку до схвалення Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” Указом Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015 було затверджено Національну Стратегію у сфері прав людини, яка окремим пунктом визначає її основні принципи, а саме [3]:

- відкритість і прозорість реалізації положень Стратегії з метою максимального залучення до її реалізації та моніторингу всіх заінтересованих сторін;
- гарантування рівності та недискримінації у забезпеченні прав і свобод людини;
- конкретність, досяжність цілей та вимірюваність очікуваних результатів реалізації Стратегії;
- добросовісність при плануванні та реалізації Стратегії;
- планування розподілу фінансових та інших ресурсів, виходячи з необхідності досягнення цілей Стратегії;
- забезпечення своєчасного реагування на нові виклики.

Окремо хотілось би зупинитись на Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р., яка наголошує: “Європейські стандарти належного адміністрування сформульовані в документі SIGMA “Принципи державного управління”, який містить систему принципів і критеріїв оцінки державного управління (далі – Принципи державного управління). Структура цієї Стратегії відповідає Принципам державного управління, розробленим SIGMA в тісній співпраці з Європейською Комісією, та визначає основні вимоги до системи органів державного управління. Принципи державного управління сформульовані на основі міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав-членів ЄС та/або держав Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Принципи державного управління визнані деякими державами як перелік стандартів та система принципів і критеріїв для проведення оцінки реформ державного управління” [11].

Також у Стратегії йдеться про сучасний етап реформи державного управління, який розпочався з набрання чинності у травні 2015 р. Закону України “Про державну службу”, прийняття у червні 2016 р. першої редакції Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р. та підписання у грудні 2016 р. Угоди про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією щодо підтримки комплексної реформи державного управління в Україні [11].

У 2018 р. експерти Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) провели оцінку стану державного управління, а Рахункова палата провела аудит комплексної реформи державного управління, за результатами яких з урахуванням накопиченого досвіду та консультацій із зацікавленими сторонами Стратегію реформування державного управління було оновлено.

Вдосконалення системи державного управління й відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни є метою даної Стратегії, а результатом її реалізації повинна стати більш ефективна та підзвітна громадянам система державного управління, яка працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги [11].

Як зазначено у Стратегії реформування державного управління, індикатором ефективності систем державного управління є позиція держави у відповідних міжнародних рейтингах. Згідно з показниками Індексу глобальної конкурентоспроможності (за 2018 р.) Україна посідає 110 місце (серед 140 держав) у категорії “державні інституції”, 49 місце в категорії “бюджетна прозорість”,

82 місце в категорії “тягар державного регулювання”. У рейтингу Світового банку “Ведення бізнесу” позиції України є кращими – у загальному рейтингу 2018 р. Україна посідає 71 місце, у сфері відкриття бізнесу Україна піднялася з 70 місця у 2015 р. до 56 місця у 2018 р. Покращення позицій України свідчить про успішність реалізації Стратегії [11].

Враховуючи обраний Україною євроінтеграційний шлях розвитку та європейські перспективи, Стратегія реформування державного управління розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування з питань трансформації системи органів державного управління. Відповідно до Угоди про асоціацію, Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, а саме: дотримання демократичних принципів, верховенство права, належне врядування. У ст. 3 Угоди належне врядування визначається як один з основних принципів для посилення відносин між сторонами. Україна продовжуватиме політичні, соціально-економічні, законодавчі та інституційні реформи, необхідні для ефективного реалізації Угоди [13]. З огляду на важливість реформи державного управління для України до розроблення цієї Стратегії залучено зацікавлені сторони [11].

У Законі України “Про державну службу”, якій був прийнятий у рамках реформи державного управління, визначаються принципи державної служби, а саме (ст. 4) [4]:

1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законності – обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізму – компетентне, об’єктивне і неупереджене виконання посадових обов’язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;

5) доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов’язків;

9) прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10) стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Таким чином, принципи публічного управління та адміністрування, основою яких є адміністративне право, спільне для західноєвропейських країн, а саме надійності і передбачуваності, відкритості і прозорості, підзвітності, ефективності і результативності, знайшли відображення в рамках проведення реформи державного управління, зокрема у Законі України “Про державну службу” (принципи державної служби). На відміну від законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, де вищезазначені принципи практично не враховані або враховані частково, вони існують в іншому контексті. Так, відповідно до ст. 4 “Основні принципи місцевого самоврядування” Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах [7]:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

Крім того, Законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування” закріплено основні принципи служби в органах місцевого самоврядування, зокрема [9]:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенства права, демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- гласності;
- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов’язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- захисту інтересів відповідної територіальній громаді;
- фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

У цьому Законі принципи публічного управління та адміністрування враховані частково поряд зі спеціальними принципами або в них самих.

Висновки з даного дослідження і перспектив подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, стратегічні документи України у своєму

змісті не обов'язково виокремлюють загальноприйняті демократичні принципи, проте вони простежуються в текстах самих документів, як і в законах України, прийнятих після підписання Угоди про асоціацію та спрямованих на виконання взятих в її рамках зобов'язань.

Список використаних джерел

1. Копенгагенські критерії членства в Європейському союзі (інформаційно-аналітична довідка). URL: <https://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774> (дата звернення: 15.04.2019).
2. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки : Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/68/2016> (дата звернення: 25.02.2019).
3. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015> (дата звернення: 25.02.2019).
4. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 27.02.2019).
5. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення: 18.01.2019).
6. Про міжнародні договори України : Закон від 29.05.2004 р. № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (дата звернення: 02.04.2019).
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.02.2019).
8. Про ратифікацію Протоколу до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами про Рамкову угоду між Україною та Європейським Співтовариством про загальні принципи участі України в програмах Співтовариства : Закон України від 21.09.2011 р. № 3764-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3764-17> (дата звернення: 14.02.2019).
9. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.05.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 27.02.2019).
10. Деякі питання реформування державного управління України на 2016–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення: 25.02.2019).
11. Деякі питання реформування державного управління України на період до 2021 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2016 р. № 474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення: 25.02.2019).
12. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 25.02.2019).
13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифіковано Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 10.08.2019).

References

1. Kopenhagenski kryterii chlenstva v Yevropeiskomu soiuzi (informatsiino-analitychna dovidka). URL: <https://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774> (data zvernennia: 15.04.2019).
2. Pro spriyannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini na 2016–2020 roky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26.02.2016 r. № 68/2016. (2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/68/2016>.
3. Pro zatverdzhennia Natsionalnoi stratehii u sferi prav liudyny: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25.08.2015 r. № 501/2015. (2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.
4. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 889-VIII. (2015). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
5. Pro Zahalnoderzhavnu prohramu adaptatsii zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva Yevropeiskoho Soiuzu: Zakon Ukrainy vid 18.03.2004 r. № 1629-IV. (2004). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

6. Pro mizhnarodni dohovory Ukrainy: Zakon vid 29.05.2004 r. № 1906-IV. (2004). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.

7. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. (1997). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

8. Pro ratyfikatsiiu Protokolu do Uhody pro partnerstvo i spivrobitnytstvo mizh Ukrainoiu i Yevropeiskymy Spivtovarystvamy ta yikh derzhavamy-chlenamy pro Ramkovu uhodu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Spivtovarystvom pro zahalni pryntsypy uchasti Ukrainy v prohramakh Spivtovarystva: Zakon Ukrainy vid 21.09.2011 r. № 3764-VI. (2011). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3764-17> (data zvernennia: 14.02.2019).

9. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 07.05.2001 r. № 2493-III. (2001). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

10. Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2016–2020 roky : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.05.2016 r. № 474-r. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (data zvernennia: 25.02.2019).

11. Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na period do 2021 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.05.2016 r. № 474. (2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.

12. Pro Stratehiiu staloho rozvytku “Ukraina – 2020”: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12.01.2015 r. № 5/2015. (2015). URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

13. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnyimi derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony : ratyfikovano Zakonom Ukrainy vid 16.09.2014 r. № 1678-VII. (2014). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

*Baranov A. P., Lecturer, Eastern European Slavic University, Uzhgorod
ORCID 0000-0003-0633-0994*

DEFINITION PUBLIC ADMINISTRATION PRINCIPLES IN REGULATORY DOCUMENTS OF UKRAINE

The article analyzes international documents, strategic documents, laws of Ukraine that shape the principles of public administration in Ukraine, and identifies the place and role of these principles in shaping public administration in Ukraine.

It is noted that the principles of public administration, which are based on administrative law, are common to Western European countries, namely the principles of reliability and predictability; openness and transparency; accountability; efficiency and effectiveness were reflected in the framework of public administration reform, in particular in the law of Ukraine “On Civil Service” in the principles of public service. Unlike the law of Ukraine on “On Local Self-Government in Ukraine” and “On Service in Local Self-Government Bodies”, where the above principles are practically not taken into account or partially taken into account. At the same time, they exist in a different context.

The analysis shows that Ukraine’s strategic documents do not necessarily outline the generally accepted democratic principles in their content, but they are also reflected in the texts of the documents themselves, as well as the laws of Ukraine, which they adopt after signing the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and The European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, and are committed to fulfilling their commitments.

Implementation of the main principles laid down in the Charter of the United Nations, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), in particular the Helsinki Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe 1975, the concluding documents of the Madrid and Vienna Conferences of 1991 and 1992 respectively, the Paris Charter for a New Europe of 1990, the UN Universal Declaration of Human Rights of 1948 and the Council of Europe Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950, set out in the Association Agreements between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community, and their Member States, of the other part in Ukraine’s strategic documents, laws, and other regulations are a prerequisite and prospect of EU membership.

Key words: principles, democratic principles, public administration, strategic documents of Ukraine, principles of public administration.

Надійшла до редакції 16.09.2019 р.