

УДК 342.924:316.3

УТВЕРДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК ЗАПОРУКА КОНСОЛІДАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

**Ю.В. ДЕЛІЯ, кандидат юридичних наук, доцент,
Донецький юридичний інститут МВС України**

**І.А. ГАЛУСТЯН, студентка 4-го курсу економіко-правового
факультету, Донецький національний університет**

У статті досліджено теоретичні й практичні питання утвердження інституту публічного адміністрування в Україні. Аналізуючи теоретичні джерела, робиться спроба дослідити роль і значення даного інституту в житті українського суспільства та визначити чинники, що впливають на його розвиток, і шляхи вдосконалення управлінської моделі на місцях.

***Адміністративне право, демократизація української держави,
інститут публічного адміністрування, консолідація суспільства.***

Актуальним завданням, яке на сьогодні постало перед українським суспільством, є розвиток правової, демократичної держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою, активно діючими інститутами публічної влади та управління. Вирішення цих питань залежить від різних історичних політичних, економічних, соціальних чинників, подолання яких потребує правових гарантій та регулювання здійснення нормотворчості суб'єктами публічної адміністрації. Зрозуміло, така діяльність повинна відбуватися в межах Конституції та законів України. Розвиток національного державотворення та правотворення ставить перед сучасною юридичною наукою складні завдання, від ефективності та своєчасності розв'язання яких залежить майбутнє людини, громадянського суспільства й української держави в цілому. Їх зміст полягає насамперед у належному та своєчасному теоретико-методологічному забезпеченні конституційних правотворчих і правозастосовних процесів. Як представник суспільної влади та правової спроможності суб'єктів публічного управління інститут публічної адміністрації посідає одне з пріоритетних місць.

Теоретичну основу дослідження інституту публічного адміністрування як невід'ємного елемента консолідації громадянського суспільства, правової держави репрезентовано у працях М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка,

М.О. Пухтинського, В.М. Кампо, М.І. Корнієнка, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького та інших авторів. Однак, незважаючи на те, що протягом тривалого часу дослідження вихідних засад функціонування місцевого управління, як складової публічної влади в Україні, було й надалі залишається предметом особливої уваги фахівців у галузі конституційного, а також адміністративного права, на сьогодні питання визначення ролі органів публічної адміністрації навряд чи можна вважати достатньо обґрунтованим через наявність суттєвих відмінностей у підходах науковців до з'ясування окремих аспектів його діяльності. Одним із таких недостатньо досліджених питань можна вважати визначення ролі інституту публічного самоврядування як невід'ємного атрибута демократизації суспільства й, зокрема, його консолідації.

Таким чином, **метою** статті є дослідження ролі інституту публічного адміністрування як фактора консолідації українського суспільства. Одне із головних завдань нашої роботи полягає у створенні науково-теоретичної бази інституту публічного адміністрування в Україні як запоруки єднання суспільства та у висвітленні основ, що регулюють правовідносини в означеному інституті.

Для досягнення окресленої мети вирішено певні завдання:

- проаналізовано наявні наукові праці та стан чинного законодавства у контексті тематики;
- розроблено відповідні пропозиції з удосконалення нормативно-правових актів України у сфері публічного управління.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення і висновки статті розширюють простір для подальшого теоретичного дослідження проблеми розвитку публічного управління України в юридичній науці.

Події 1990-х рр. минулого століття наочно продемонстрували, що падіння комуністичного режиму і наступні політичні перетворення не обов'язково призведуть до встановлення прогнозованих форм демократичного устрою. Зокрема, шляхи розвитку України та інших держав, що входили до складу СРСР, виявилися більш складними і драматичними, ніж шляхи країн Центральної і Східної Європи. Еволюція пострадянських політичних режимів, незважаючи на значні зовнішні зміни, демонструє принципову наступність деяких базових принципів організації влади, первинних і більш визначальних для функціонування формальних демократичних механізмів.

На рубежі XXI ст. в українському законодавстві з'являється новий суб'єкт – публічна адміністрація, що є складовою частиною трикутника управління на місцях «органи державної виконавчої влади – органи місцевого самоврядування – публічна адміністрація». Публічна адміністрація, на думку адміністративістів, об'єднує в собі виконавчі органи державної виконавчої влади та виконавчі органи місцевого

самоврядування. Ця думка потребує додаткового вивчення, обговорення, обміну поглядами.

На сьогодні категорія «публічна адміністрація» все частіше застосовується в нормативно-правових актах України та працях науковців, але, на жаль, у сучасній науці не сформовано єдиного підходу щодо його трактування. Зазначена обставина актуалізує необхідність поглиблення наукових досліджень даного поняття стосовно сутності та особливостей виявлення цієї сутності в конкретних умовах сучасної дійсності.

Складовими елементами форми організації публічної адміністрації є: державне управління та місцеве самоврядування. Визначенню інституту публічного адміністрування приділяла увагу значна кількість науковців, які намагалися дати своє визначення даній категорії та дослідити принципи її діяльності. Аналіз наукових підходів до тлумачення терміна «публічна адміністрація» було направлено, передусім, на узагальнення, визначення змісту та основних властивостей і принципів функціонування.

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано у праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС допомагає зробити висновок, що у Європейському праві існує два його визначення: у вузькому та в широкому сенсі [1, с. 522–525]. У вузькому під поняттям «публічна адміністрація» розуміють регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади, центральні уряди та публічну службу. Органи публічної влади – це інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділено достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структуру та завдання якого визначено в законі. Звісно, ці завдання належать до сфери функціонування держави. Такими законами в українському законодавстві слід вважати Закони України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», які регламентують організаційно-правові засади функціонування публічного управління на місцях.

Публічне управління на сьогодні постає необхідним атрибутом будь-якого демократичного суспільства. У сучасній українській державі його існування й розвиток забезпечуються наявністю правової бази та практикою місцевого самоврядування як на рівні населених пунктів (село, селище, місто), так і на регіональному рівні (район, область).

У широкому сенсі в Європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або «органами публічної влади»), слід розуміти: будь-яку установу публічного права (включаючи

державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів» [2, с. 11].

Історичний досвід переконливо доводить, що важлива роль у формуванні та консолідації українського суспільства належить як інституту публічного управління, так і інституту місцевого самоврядування. Саме завдяки феномену даного інституту українському суспільству вдалося стати на шлях побудови демократичного суспільства. Імпульсом для подальшого утвердження засад народовладдя й демократії в життя стало прийняття 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України, де чітко визначено принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, а також ухвалення Конституції України (1996) і Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997) та «Про місцеві державні адміністрації» (1999). Проаналізувавши надбання нормотворчого досвіду у царині становлення публічного управління, законодавцем у чинній Конституції зафіксовано принципово новий підхід до цього важливого соціально-політичного та правового інституту, який полягає у:

- визнанні місцевого самоврядування та забезпеченні його гарантій (ст. 7);
- нормативно-правовому визначенні компетенції місцевого самоврядування (ст. 140);
- встановленні первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади;
- визначенні поняття територіальної громади (ст. 140);
- закріпленні всіх елементів системи місцевого самоврядування, яка пізніше одержала своє законодавче формування у ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Конституція також встановлює форми здійснення демократизації місцевого самоврядування територіальною громадою: безпосередньо та через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Серед інших важливих положень Основного Закону, що засновує вихідні положення подальшого визначення шляхів і механізмів консолідації українського суспільства, які практично обумовлено відповідними складовими конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, є закріплення його матеріальної і фінансової основи та ролі держави у формуванні бюджетів місцевого самоврядування (ст. 142); визнання районних і обласних рад органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (п. 4 ст. 140).

Функціонування інституту місцевого самоврядування дістало найбільш ґрунтовне легітимне закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цим нормативно-правовим актом, що традиційно вважається профільним у сфері місцевого самоврядування,

визначено основні терміни, що треба розуміти як категоріальний апарат місцевого самоврядування: представницькі органи місцевого самоврядування; місцевий референдум; загальні збори громадян; місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. Важливо зазначити, що цим Законом вперше в Україні представницьким органам було надано право на основі Конституції та в межах профільного Закону приймати статут територіальної громади, що стимулювало законодавчу ініціативу основного суб'єкта місцевого самоврядування – громади.

Новелою у статусі демократизації українського суспільства через місцеве самоврядування стала його правова, організаційна, матеріальна та фінансова автономія від державної виконавчої влади. Стосовно правової автономії, то вона полягає в тому, що органи місцевого самоврядування згідно з ч. 1 ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями.

Правова автономія полягає також у відсутності у системі органів місцевого самоврядування вертикальної підзвітності (крім: рада – виконком); у законодавчому закріпленні обов'язковості до виконання актів рад, посадових осіб місцевого самоврядування на відповідній території (п. 1 ст. 73 профільного Закону); у законодавчій забороні органам виконавчої влади, їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (п. 2 ст. 71). Поряд із тим правову автономію не слід розуміти спрощено, й, отже, місцеве самоврядування не можна вважати повністю незалежним від держави. Це пов'язано з тим, що, по-перше, один із принципів місцевого самоврядування прямо передбачає *посідання місцевих і державних інтересів* та, по-друге, держава з метою утвердження ідеалів свободи і демократії може впливати на місцеве самоврядування, у тому числі й через законодавчий процес.

Як вбачається з вищевикладеного, з метою консолідації українського суспільства держава має чимало шляхів та механізмів впливу на місцеве самоврядування. Одним із таких засобів впливу є, насамперед, об'єктивний законодавчий процес. Щодо законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, то його, на нашу думку, можна розглядати його як двоступеневу систему: перший рівень – це нормативно-правові акти похідні від держави, другий – акти органів місцевого самоврядування. Безперечно, значна частина питань щодо організації та функціонування місцевого самоврядування може і повинно бути врегульовано саме на локальному рівні – нормативно-правовими актами місцевого самоврядування. До таких належать акти місцевих референдумів (рішення), статути територіальних громад, регламенти рад, їх виконавчих комітетів, рішення виконавчо-розпорядчих органів, розпорядження виборних посадових осіб місцевого самоврядування.

Усі ці акти слід вважати вагомими в системі локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Однак їх спільним мінусом є

те, що вони нерідко виходять за межі чинного законодавства. Найбільш дієвим засобом подолання цього недоліку, як логічно випливає з вищенаведеного, постає апробація на предмет законності локальних нормативно-правових актів шляхом удосконалення процедури їх підготовки до прийняття, а саме: всенародного обговорення, громадських слухань, підтримання громадських ініціатив тощо.

Статути територіальних громад також є локальними правовими актами. Статут – це основний нормативно-правовий акт територіальної громади села, селища, міста, прийнятий членами громади у встановленому порядку, про правові та організаційні правила поведінки членів громади, органів та посадових осіб самоврядування, їх взаємовідносини з іншими організаціями та державою. Слід зазначити, що це – принципово нове явище у розвитку сучасної локальної демократії на місцях, хоч історичні джерела свідчать про існування статутного права в Україні ще декілька століть тому. Прикладом цього є Магдебурзьке право, наявність якого, зокрема, відіграло непересічну роль в історії українського державотворення. Власне, тільки для вітчизняного муніципального права оформлення правових норм через статути територіальних громад є новелою, для інших галузей права (передусім, трудового та господарського) затвердження статутів трудових колективів, корпоративних об'єднань і товариств, використання статутних норм права є більш притаманним і таким, що вважається цілком усталеним. Прийняття статуту територіальної громади є одним із шляхів зміцнення правової бази.

За радянський період розвиток демократичних засад гальмувався, статутне право практично не розроблялося, оскільки в законодавстві переважали централістські тенденції.

Українське законодавство у 1997 р. передбачило прийняття статутів територіальних громад завдяки ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у якій визначено мету цих документів – врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування [3], що має сприяти об'єднанню суспільства.

Вивчення цього питання показало, що в Україні робота зі створення власних статутів більш конкретно ведеться міськими територіальними громадами, у сільській місцевості ухвалення відповідними радами власних нормотворчих актів є менш поширеним. Такий стан справ, на наш погляд, обумовлено тим, що реальні економічні, соціальні, політичні зміни в містах проходять більш активно, ніж у селах. Унаслідок цього зміни в організації місцевого самоврядування в містах є більш помітними, ніж у селі. Саме в статутах територіальних громад і має бути прописано всі механізми здійснення публічного управління.

Одним із критеріїв оцінки ефективності статуту територіальної громади є те, що за своїм змістом цей локальний нормативний акт має бути демократичним волевиявленням членів територіальної громади, а

не вказівкою органів виконавчої влади – лише за цієї умови може бути досягнуто дійсної, а не формально проголошеної незалежності місцевого самоврядування. Крім того, статuti є найбільш наближеними до потреб і проблем тієї чи іншої територіальної громади: якщо Конституція та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» – це загальні нормативно-правові акти для всієї території України, то умови функціонування певної локальної одиниці відображає саме її статут. Тому на підставі відповідних норм і положень статутів члени територіальної громади можуть захищати свої природні права та свободи.

У частині впливу інституту публічного управління на стан консолідації суспільства слід окремо зазначити, що певні спільні риси статутів територіальних громад простежуються й у статутах інших недержавних утворень, які діють в Україні. Як приклад, такі положення закріплено в Законах України «Про об'єднання громадян» (1992) та «Про політичні партії в Україні» (2001). У статутах політичних партій серед завдань визначено: удосконалення політичної системи України, реалізація принципів прямої відповідальності влади перед громадянами, розбудова громадянського суспільства, розвиток демократії; децентралізація державної влади, розвиток місцевого самоврядування і самоорганізації населення; консолідація суспільства на засадах загальнолюдських цінностей, відстоювання пріоритетності природних прав і свобод людини тощо. Таким чином, до проблем демократизації українського суспільства не є байдужими ні державні інституції, ні громадські утворення, адже цілком закономірно, що від ефективного вирішення питань місцевого значення залежить досягнення мети створення суспільства, що об'єднане спільними інтересами, цінностями й цілями.

Список літератури:

1. Кравцова Т.М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т.М. Кравцова, А.В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525.
2. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т.О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

В статье исследованы теоретические и практические вопросы утверждения института публичного администрирования в Украине. Анализируя теоретические источники, делается попытка исследовать роль и значение данного института в жизни украинского общества и определить факторы, влияющие на его развитие, и пути совершенствования управленческой модели на местах.

Административное право, демократизация украинского государства, институт публичного администрирования, консолидация общества.

In the article subjected to study theoretical and practical issues approved by the Institute of Public Administration in Ukraine. Analyzing theoretical sources attempt to examine the role and importance of the institution in the life of Ukrainian society and to identify the factors that influence its development, and ways to improve the management model of the field.

Administrative law, democratization of the Ukrainian state, the Institute of Public Administration, the consolidation of society.