

4. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2007. 21 с.

5. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2006. 20 с.

6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Стор. 32. Ст. 943.

7. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.2.10>

МЕДЯНИК В.А.

### ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

#### ON THE ISSUE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR THE FORMATION OF STATE SOCIAL POLICY

У статті розкрито основні підходи правознавців до сутності поняття «адміністративні процедури», виокремлено їх основні завдання. Констатовано, що одним із видів адміністративної процедури є правотворча діяльність публічної адміністрації та діяльність з прийняття управлінських рішень у формі оперативних та поточних планів реалізації державної соціальної політики, яку здійснюють Кабінет Міністрів України та профільні міністерства. Здійснено аналіз завдань Кабінету Міністрів України та обґрунтовано, що: Кабінет Міністрів України має повноваження щодо розроблення державної соціальної політики та її виконання; міністерства забезпечують формування та реалізацію державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики; Міністерство соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері соціальної політики; Міністерство у справах ветеранів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни; інші профільні міністерства, відповідно до чинного законодавства, також наділені повноваженнями щодо формування і реалізації державної політики в окремих галузях соціальної сфери. Констатовано, що міністерства за своїм статусом є суб'єктами формування та реалізації державної соціальної політики. Теоретично обґрунтовано, що формування державної соціальної політики має відбуватися на рівні законодавчого органу влади і втілюватися у формі законів, якими мають бути затверджені Доктрина соціальної держави і Стратегія державної політики. Надано пропозиції щодо удосконалення такого напрямку діяльності – розробити і затвердити положення, що має на належному рівні регулювати адміністративні процедури формування політики держави у відповідній галузі.

**Ключові слова:** адміністративні процедури, соціальна політика, суб'єкти, правотворча діяльність, адміністративне право.

The article reveals the main approaches of jurists to the essence of the concept of “administrative procedures”, highlights their main tasks. It is stated that one of the types of administrative procedure is law-making activity of public administration and activity on making administrative decisions in the form of operative and current plans of realization of the state social policy which is carried out by the Cabinet of Ministers of Ukraine and profile ministries. The tasks of the Cabinet of Ministers of Ukraine are analyzed and it is substantiated that: the Cabinet of Ministers of Ukraine has the authority to develop the state social policy and its implementation; ministries ensure the formation and implementation of state policy in one or more areas, other central executive bodies perform certain functions for the implementation of state policy; the Ministry of Social Policy of Ukraine is a central body of executive power, the activities of which are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine and which ensures the formation and implementation of state policy in the field of social policy; the Ministry of Veterans’ Affairs of Ukraine is the main body in the system of central executive bodies that ensures the formation and implementation of state policy in the field of social protection of war veterans; other line ministries, in accordance with current legislation, are also empowered to formulate and implement public policy in certain areas of the social sphere. It is stated that the ministries by their status are the subjects of formation and implementation of state social policy. It is theoretically substantiated that the formation of state social policy should take place at the level of the legislature and be implemented in the form of laws that should approve the Doctrine of the welfare state and the Strategy of public policy. Proposals have been made to improve this area of activity – to develop and approve a provision that should properly regulate the administrative procedures for formulating state policy in the relevant field.

**Key words:** *administrative procedures, social policy, subjects, law-making activity, administrative law.*

**Вступ.** Нині в Україні відчувається гостра необхідність в експертно-аналітичному супроводі державно-політичних рішень, у коректній, зваженій та науково обґрунтованій державній політиці. Пріоритетом державного будівництва та розвитку і вдосконалення державного апарату має стати відмова від практики кон’юнктурних, ситуативних та емоційних рішень у державних справах. Важливим є усвідомлення і державою, і суспільством, що науковий підхід в управлінні державою є запорукою нашого прогресу і благополуччя. Держава і суспільство за допомогою науки мають визначити мету, завдання та пріоритети функціонування нашої країни [1].

Ці застереження стосуються й питань науково обґрунтованого, вираженого підходу як до вироблення сучасної доктрини державної соціальної політики, так і впровадження її у життя. Процес вироблення державної соціальної політики є дуже складним і включає у себе як законотворючу діяльність, так і правотворючу діяльність публічної адміністрації з прийняття актів управління. Формування державної соціальної політики є процесом прийняття управлінського рішення, яке втілено у формі доктрини, стратегії, концепції та плану. Залежно від того, який суб’єкт буде формувати це рішення, воно буде мати різні процедури його підготовки та прийняття. Якщо йдеться про доктрину, то вона має бути затверджена на рівні закону, що зумовлює ініціювання законотворчого процесу. Стратегія та план, як види державно-цільових програмних документів у соціальній сфері, мають затверджуватися на рівні органів виконавчої влади, а саме Кабінету Міністрів України та профільних міністерств. Тож у цьому разі діяльність з підготовки цих програмних документів має бути втілена у форму відповідної адміністративної процедури. Змістом такої діяльності є правотворча діяльність публічної адміністрації з прийняття правових актів. Формою такої діяльності є адміністративна процедура з прийняття правових актів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання адміністративних процедур в Україні були предметом науково-теоретичних досліджень таких учених, як: В. Авер’янов, В. Гарашук, І. Голосніченко, В. Дерезь, В. Євдокименко, Я. Журавель, Р. Каложний, В. Кампо, С. Ківалов, Т. Коломоєць, І. Коліушко, О. Миколенко, Н. Нижник, І. Петренко, В. Петренко, В. Тимошук, А. Чемерис, Ю. Фролов, Х. Ярмак та ін. Проте з урахуванням суттєвих змін чинного законодавства вони потребують подальшого дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз основних наукових позицій правознавців щодо сутності поняття «адміністративні процедури», їх видів, завдань, а також окреслення ролі суб’єктів забезпечення державної соціальної політики у їх реалізації.

**Результати дослідження.** У науці адміністративного права наявні різні погляди на поняття та зміст адміністративної процедури. Одні вчені розглядають адміністративну процедуру як процесуально-правове закріплення адміністративної діяльності, що реалізується в межах адміністративних правовідносин і має регламентоване відображення у практичній діяльності [2]. На нашу думку, такий підхід є доволі неординарним. Інші правознавці отожднюють адміністративні процедури з діяльністю, пов'язаною з прийняттям індивідуальних актів, окремі вчені ведуть мову, що поняттям адміністративної процедури охоплюються діяльність публічної адміністрації з прийняття як індивідуальних, так і правових актів, а також адміністративних договорів. Другий підхід, на нашу думку, більше відображає сутність та призначення адміністративних процедур в адміністративному праві.

Цілком підтримуємо О. Миколенка, який пропонує розглядати адміністративну процедуру як врегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої та правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ [3, с. 29].

Не вдаючись у науковій дискусії щодо змісту поняття «адміністративна процедура», слід зазначити, що адміністративна процедура являє собою врегульований нормами адміністративного права порядок діяльності публічної адміністрації з прийняття актів управління, вирішення адміністративних справ, здійснення організаційних та інших заходів.

Характеризуючи загальне значення адміністративних процедур, до їх головних завдань пропонуємо віднести:

- забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду індивідуальних справ фізичних та юридичних осіб з метою виконання обов'язків, забезпечення прав та законних інтересів суб'єктів правовідносин;
- сприяння підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб шляхом упорядкування їхньої діяльності;
- забезпечення необхідної послідовності в реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав і законних інтересів;
- протидія зловживанню владою з боку органів виконавчої влади та інших суб'єктів владних повноважень шляхом чіткого регламентування правил взаємин органів і посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин [4].

Одним із видів адміністративної процедури є правотворча діяльність публічної адміністрації та діяльність з прийняття управлінських рішень у формі оперативних та поточних планів реалізації державної соціальної політики. Таку діяльність, згідно із законодавством, здійснюють Кабінет Міністрів України та профільні міністерства.

Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» до основних завдань Кабінету Міністрів України належать: забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм [5].

Таким чином, Кабінет Міністрів України має повноваження щодо розроблення державної соціальної політики та її виконання.

Згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [6].

Згідно з Положенням про Міністерство соціальної політики України, Міністерство соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері соціальної політики [7].

Відповідно до Положення Міністерство у справах ветеранів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, постраждалих учасників Революції Гідності, членів сімей ветеранів та осіб, на

яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [8].

Інші профільні міністерства, відповідно до чинного законодавства, також наділені повноваженнями щодо формування і реалізації державної політики в окремих галузях соціальної сфери, а саме охорони здоров'я, освіти, культури.

Як бачимо, міністерства за своїм статусом є суб'єктами формування та реалізації державної соціальної політики.

Є й інший підхід, відповідно до якого Кабінет Міністрів України визначається лише центром формування урядової політики, а не державної політики загалом, і, як орган виконавчої влади, здійснює державне управління (виконавчо-розпорядчу діяльність), реалізуючи державну політику, втілену в законах та актах Президента України, та забезпечуючи розробку останньої. Розроблені міністерствами та внесені міністрами до Уряду політичні пропозиції щодо реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів і способів розв'язання проблеми, проведення реформ відображаються у відповідному проекті розпорядження Кабінету Міністрів України про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері та концепції закону. Загалом можливості Уряду щодо участі у формуванні державної політики обмежуються його правом законодавчої ініціативи та схваленням парламентом його Програми як стратегії діяльності на період повноважень. Відповідно, можливості Уряду в частині стратегічного планування безпосередньо залежать від підтримки його пропозицій Верховною Радою України. Міністерства, як і Уряд, не формуватимуть державну політику, а лише забезпечуватимуть цей процес. Тому Уряду слід більш коректно визначати як власну роль, так і роль міністерств із цього питання у своїх політико-правових актах [9, с. 66, 70; 10].

**Висновки.** Таким чином, формування державної соціальної політики має відбуватися на рівні законодавчого органу влади і втілюватися у формі законів, якими мають бути затверджені Доктрина соціальної держави і Стратегія державної політики. При цьому Кабінет Міністрів України, як один із суб'єктів формування державної соціальної політики, має право законотворчої ініціативи і може реалізовувати це право шляхом подання до Верховної Ради України проекту закону, яким слід затвердити державну соціальну політику.

Профільні міністерства у цьому процесі відіграють роль суб'єктів, що вносять пропозиції стосовно заходів державної соціальної політики, які мають подаватися до Кабінету Міністрів України. При цьому ефективність державної соціальної політики на етапі її ініціювання та формування багато в чому буде залежати від злагодженої взаємодії та координації основних суб'єктів її формування: Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України.

Зважаючи на зазначене вище, нині вкрай необхідно на законодавчому рівні розробити і затвердити положення, що має на належному рівні регулювати адміністративні процедури формування політики держави у відповідній галузі. В цьому положенні мають бути відображені вимоги до відповідного рівня стратегічного документа, до його структури, вимоги щодо оформлення та узгодження, взаємодії із зацікавленими суб'єктами, розподілу між ними повноважень тощо.

#### Список використаних джерел:

1. Петренко І.П. Визначення та структурування проблем у процесі розробки державної політики. URL: [rnn.knu.ua/wp-content/uploads/2014/11/PetrenkoI.pdf](http://rnn.knu.ua/wp-content/uploads/2014/11/PetrenkoI.pdf).
2. Адміністративне право України : навчальний посібник у 2 т. / В.В. Галуцько, В.І. Олєфір, М.П. Пихтін та ін. ; за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1. С. 276.
3. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. 22 с.
4. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698. URL: [nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_114.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_114.pdf).
5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. URL: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#top](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#top).
6. Про Центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. URL: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text).
7. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-p#Text>.

8. Положення про Міністерство у справах ветеранів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 р. № 1175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1175-2018-p#Text>.

9. Інституціоналізація публічного управління в Україні: науково-аналітична доповідь / за заг. ред. М.М. Білинської, О.М. Петрос. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.

10. Дерещ В.А. Формування та реалізація центральними органами виконавчої влади державної політики: адміністративно-правовий аспект. *Juris Europensis Scientia*. Випуск 3. 2020. URL: [chernvisn.onua.edu.ua/index.php/chern/article/view/104/100](http://chernvisn.onua.edu.ua/index.php/chern/article/view/104/100).

УДК 350;35.077.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.2.11>

МІХРОВСЬКА М.С.

### ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ

### ELECTRONIC GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION: THE QUESTION OF CORRELATION

Україна, як і інші країни світу, переживає стрімкий стрибок у розвитку інформаційних технологій, що стосується всіх сфер життєдіяльності держави і суспільства. Одним із найпоширеніших термінів у діяльності держави протягом останнього десятиліття є термін «електронне урядування» та його складники. Нагепер важко уявити будь-який аспект взаємодії між державою та громадянами без застосування так званих цифрових технологій та електронних сервісів. Це і надання електронних публічних послуг, і використання електронного цифрового підпису, і формування електронних реєстрів тощо. Проте в Україні на сьогодні досі немає закону, який би надав поняття електронному урядуванню і його елементам. Основним нормативним актом, що регулює ці питання, залишається Концепція розвитку електронного урядування, прийнята у 2017 році. Визначення, що містить цей акт, дає відсилку до поняття «державне управління», що не зустрічається в Основному Законі держави, а велика кількість концептуальних актів українського законодавства наголошує, що цей термін є застарілим, недемократичним та таким, що не відповідає сучасним прагненням нашої держави. У статті проаналізовано сутність поняття «державне управління», його ознаки, визначено суб'єктний склад і характер зв'язків, що у ньому переважають. Автором зроблено висновки щодо доцільності застосування поняття «державне управління» в контексті електронного урядування та запропоновано альтернативне визначення останнього. Крім того, автором здійснено аналіз більш сучасного терміна «публічна адміністрація», що вживається здебільшого європейськими країнами, та вказано на відмінності між ним та державним управлінням, підкреслено відмінний суб'єктний склад, що охоплюється таким терміном, та характер зв'язків, що у ньому застосовуються. Зроблено висновок про те, що застосування терміна «державне управління» стосовно електронного урядування є таким, що суперечить його сутності і цілям та вимагає нагального перегляду з огляду на подальшу демократизацію відносин між державою та громадянином.

**Ключові слова:** державне управління, публічна адміністрація, електронне урядування, сервісний складник, демократизація.

© МІХРОВСЬКА М.С. – кандидат юридичних наук, асистент кафедри адміністративного права та процесу (Інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка)