

Тетяна СТАДНИЧЕНКО

Національна академія державного управління

при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Досліджується нормативне закріплення основ удосконалення діяльності органів влади в Україні на сучасному етапі адміністративного реформування. Визначається проблематика розробки нормативного забезпечення державно-управлінської діяльності. Характеризується роль норм права у процесі реформування владних відносин.

Ключові слова: норма права, нормативне закріплення, державне управління, публічна влада, об'єкт управління, адміністративна реформа, європейські стандарти.

Татьяна Стадниченко. Нормативное закрепление деятельности органов власти в контексте административной реформы в Украине

Исследуется нормативное закрепление основ усовершенствования деятельности органов власти на современном этапе административного реформирования. Определяется проблематика разработки нормативного обеспечения государственно-управленческой деятельности. Характеризуется роль норм права в процессе реформирования властных отношений.

Ключевые слова: норма права, нормативное закрепление, государственное управление, публичная власть, объект управления, административная реформа, европейские стандарты.

Tetiana Stadnychenko. Regulatory consolidation of government activities in the context of administrative reform in Ukraine

The statutory bases of improvement of authorities in Ukraine at the present stage of administrative reform are investigated. The problems develop regulatory support public-management activities are determined. The role of the law in the process of reforming power relations is characterized.

Key words: rule of law, regulatory consolidation, public administration, public authorities, facility management, administrative reform, the European standards.

Започаткований у 2014 р. курс на модернізацію української держави, що відбувається в умовах реалізації політики європейської інтеграції, формування інститутів демократії та розвитку громадянського суспільства, визначає нові пріоритети, завдання і принципи функціонування органів державної влади. В умовах реформування українського суспільства особливого значення набуває

нормативне закріплення формування чіткого механізму регулювання державно-управлінських відносин. Змістовна відповідь на політичні та соціально-економічні виклики в сучасних умовах визначається станом закріплення засобів, правил та процедур у діяльності органів влади. Таке нормативне закріплення має відповідати європейським стандартам публічного адміністрування, в основі яких – дотримання прав та інтересів громадян, верховенство права, надання якісних адміністративних послуг. Це диктує необхідність реформування всієї нормативної бази діяльності органів влади, що має бути націлене насамперед на демократизацію та гуманізацію владних відносин. Ефективність впровадження інноваційних норм, правил і процедур визначається рівнем розробки теоретичного базису нормативно-правового забезпечення, визначення організаційної моделі, правових основ системних реформ.

Спектр проблемних питань щодо змісту реформи місцевих органів державної виконавчої влади досить широкий. Зокрема, у працях С. Давтяна, В. Карпенка, І. Колосовської, О. Конотопцева, В. Корженка, О. Коротич, О. Кучабського, В. Малиновського, В. Мамонової, Г. Мостового, Л. Покрови, Т. Проценка, С. Саханенка, А. Стойка, О. Сушинського та інших учених проаналізовані організаційно-правові засади діяльності органів влади, їх статус, проблеми взаємодії з органами місцевого самоврядування, відносини з іншими органами виконавчої влади та з громадськістю, проблеми територіальної організації влади. Загальні питання змісту адміністративної реформи, політико-правові детермінанти перетворень стали предметом наукових розробок В. Авер'янова, О. Андрійка, С. Дубенко, І. Коліушка, І. Кресіної, В. Куйбіди, Н. Нижник, М. Пухтинського, В. Ребкала, С. Телешуна, В. Тертички, В. Тимошука, В. Цветкова та ін. Дослідження зарубіжної практики реформування системи державного управління, аналіз зовнішніх чинників, засад реформування в умовах євроінтеграційних процесів здійснювали В. Бакуменко, В. Баштанник, М. Гогіна, І. Грицяк, В. Князєв, І. Куліш, М. Лахижа, Я. Малик, Л. Хомич та ін. Викликають науковий інтерес положення щодо реалізації адміністративних реформ у світі, відображені в публікаціях зарубіжних учених М. Бевіра, Г. Боукаерта, Н. Меннінга, Н. Парісона, К. Полліта та ін. Дослідження сутності та закономірностей реформ стали базисом нового наукового напрямку – теорії реформ. У цьому напрямі доцільно відзначити науковий доробок А. Гальчинського, А. Ігольникової, С. Кравченка, І. Кульчій, В. Лексіна, В. Полтеровича, М. Раца, М. Орел, А. Швецова та ін.

Попри значну кількість наукових праць, у яких висвітлено різні проблемні аспекти функціонування органів влади, в умовах реалізації

адміністративної реформи залишаються невирішеними окремі правові, організаційні, інституційні та мотиваційні аспекти їх реформування, насамперед нормативного закріплення такого реформування. Потребують уточнення сутнісні характеристики адміністративного реформування. Малодослідженими є питання забезпечення європейських стандартів у діяльності органів, розробки концепції та стратегії їх реформування, хоча успіх очікуваних перетворень значною мірою залежить від чітко сформульованих цілей, принципів, застосування науково-обґрунтованих підходів та моделей реалізації.

Метою статті є визначення теоретичних основ та розробка пропозицій щодо шляхів удосконалення нормативного закріплення основ удосконалення діяльності органів влади в контексті адміністративної реформи в Україні. Для досягнення мети дослідження визначені такі завдання: узагальнити результати наукових досліджень, здійснити понятійно-категоріальний аналіз правового забезпечення адміністративної реформи та визначити принципи цього реформування, охарактеризувати сучасний стан функціонування та нормативно-правового регулювання діяльності місцевих органів державної виконавчої влади в Україні та обґрунтувати напрями їх реформи.

Нормативне закріплення основ удосконалення діяльності органів влади доцільно визначити як систему правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються в процесі адміністративного реформування і спрямовані на забезпечення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування визначених Конституцією і законами України засад реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного й суспільно-політичного розвитку, охорони громадського порядку. Предметом нормативно-правового регулювання є суспільні відносини, що регулюються нормами відповідної галузі права. У контексті дослідження мова йде про суспільні відносини, що виникають, змінюються, припиняють своє існування у сфері державного управління. Особливостями суспільних відносин, які становлять предмет норм права, є те, що вони виникають у результаті державної владно-управлінської діяльності, одним із суб'єктів якої завжди є виконавчо-розпорядчий орган. Виникнення, зміна або припинення цих відносин є результатом свідомої, вольової, цілеспрямованої діяльності.

На основі того, що Конституція проголосила Україну демократичною, соціальною та правовою державою, В. Мартиненко стверджує, що теоретикам державного управління слід шукати принципово інші форми «нормальної держави», метою управлінської діяльності якої буде конкретна людина з її проблемами, потребами і

здібностями, а не сама держава як історично сформована правова система управління суспільством, що сама себе відтворює і розвиває [2]. Щоб людина стала рівноправним і повноправним суб'єктом взаємодії, потрібно докорінно змінити характер як прямих, так і зворотних зв'язків між державою, людиною і суспільством. У цілому погоджуючись із даною тезою, зазначимо, що перш за все варто говорити про визначення в процесі побудови демократичної правової держави саме правових норм, їх неухильного дотримання і розуміння імперативності правової норми.

Зазначимо, що в науці державного управління сформована сучасна парадигма управління, в основі якої лежить нова управлінська культура, орієнтована на людину. Зокрема, мова йде про теоретико-методологічну основу сучасного демократичного управління державою, яку має становити гуманітарна парадигма [2]. Перехід до цієї нової парадигми має забезпечити адміністративна реформа, в основі якої – людиноцентрична ідеологія. Отже, в оновленій системі мають поєднуватися не тільки вимоги ефективності і прозорості функціонування, вона має бути здатною до співпраці з громадськістю.

Заслуговують на увагу теоретичні ідеї В. Баштанника, який робить висновки, що в сучасних умовах важливого значення набуває розробка такої парадигми реформування державного управління, яка базується на детермінації закономірностей розвитку національної держави в умовах євроінтеграційних процесів. Це виявлення закономірностей розвитку національних систем публічного управління країн Європи, пострадянського простору та України [1]. Рівень цивілізованості будь-якої держави визначається не тільки рівнем суспільного та економічного розвитку, а й рівнем організації і діяльності державної влади, що забезпечує керованість суспільством. Адміністративне право, яке ще називають управлінським, належить до базових галузей права і разом з конституційним утворює фундамент публічного права України. Це надзвичайно широка за обсягом регульованих суспільних відносин галузь права: майже немає такої сфери суспільного життя, де б не діяли норми адміністративного права. Та все ж їх головною особливістю є те, що однією зі сторін завжди є державний орган чи його службова особа, іншою – громадянин, об'єднання громадян, підприємство, установа, організація чи орган місцевого самоврядування. Громадянин є головним суб'єктом права, саме тому через норми права ми отримуємо завершений процес адміністративного реформування.

Реалізація цих конституційних положень значною мірою залежить від організації державного управління діяльністю відповідних державних органів та їх посадових осіб. Законодавче регулювання такої діяльності і здійснюють норми адміністративного права. Вони базуються на положеннях Конституції України, законодавчих актах,

актах президента та уряду країни, актах центральних та місцевих органів державної виконавчої влади і тісно пов'язані з теоретичними положеннями таких суміжних дисциплін, як теорія держави і права, історія держави і права, конституційне право, цивільне право, господарське право, трудове право та ін. Функціонування держави, а отже, і державного апарату, неможливе без організуючої ролі права. Це найважливіший регулятор управлінської діяльності незалежно від того, у якій конкретній сфері вона проводиться. Без його регулятивної і формалізуючої функції неможливо чітко і функціонально організувати управління складними соціальними процесами, сконцентрувати діяльність державного апарату, усіх його складових. Правові відносини складаються як відносини вторинного порядку, зумовлені досягненням оптимальних результатів господарської і соціально-культурної діяльності.

Натомість нормативно-правове регулювання управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у державно організованому суспільстві. Нормативне закріплення управлінської діяльності є мірилом людських вчинків, що забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативно оформлену директивну основу управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) державних органів, їхніх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість і дисципліну учасників управлінського процесу.

Нормативне закріплення покликане забезпечити правову базу реформування системи державного управління в межах реалізації адміністративної реформи в Україні, створити умови для побудови демократичної, соціальної, правової держави. Безпосередньо нормами права встановлюються державно-владні управлінські правовідносини та закріплюються права й обов'язки громадянина, а також інших суб'єктів, які не мають владних повноважень, у відносинах з представниками держави; встановлюються організаційні та правові засади функціонування всієї системи державної адміністрації; здійснюється розподіл повноважень між органами державного управління та їх структурними одиницями; визначаються принципи, методи, форми державно-управлінської діяльності.

На даний час правові норми фактично опосередковують майже весь комплекс управлінських дій, вносять визначальний елемент правомірності у здійснення державного управління, створюють режим його законності, закріплюють об'єктивно обґрунтовані організаційні структури та раціональний порядок їхньої діяльності, тобто

створюють умови для досягнення високої ефективності управлінської діяльності. Крім того, право сприяє оптимальному використанню всіх чинників, що впливають на ефективність управління. Дія цих чинників не лише опосередковується правом, а й істотно посилюється або ослаблюється залежно від рівня опосередкування. Право впливає на управління та його ефективність самим фактом свого існування.

У нормативному закріпленні, що регулює публічно-управлінську діяльність, відображаються ступінь демократизму суспільства і управління, принципи соціальної справедливості, функціонально-структурна характеристика управлінських ланок, вимоги до кадрів управління, методів, стилю і культури їхньої роботи, рівня професіоналізму і дисципліни, моральних якостей, етики поведінки та ін. Конкретна норма права вказує не лише на те, що і як повинен зробити суб'єкт управління, не тільки визначає допустиму і можливу поведінку, встановлює контури управлінських рішень, а й зумовлює значною мірою їхній зміст. У процесі застосування суб'єктами управлінської діяльності права об'єктивується його регулююча дія, а це сприяє розвиткові ініціативи, творчого ставлення до виконання службових обов'язків.

Застосування права в процесі управління є одночасно функціональною якістю і самого управління, але при цьому не слід забувати, що застосування права є самостійним явищем. Водночас правозастосування за своєю природою є управлінською діяльністю. Право саме по собі не є ефективним чи неефективним. Воно стає таким у процесі цілеспрямованої діяльності. Загальна характеристика права, правових норм повинна зводитися до якісних рис – обґрунтованості, чіткості, масштабу охоплення суспільних відносин, своєчасності тощо. Насправді всі норми права мають однаково ефективну вагу, тоді як ефективність діяльності із застосування цих норм, як правило, різна. Висока якість правової регламентації управлінського процесу надає йому сталості, законності й ефективності. При цьому не існує односторонньої залежності між управлінням і правом. Чим ефективніший управлінський процес, тим ефективніший і юридичний механізм управління, а отже, і саме право.

Таким чином, варто говорити про визначену шляхом нормативного закріплення *якість публічно-управлінської діяльності* – чітко визначені, науково обґрунтовані мета і завдання управління, об'єктивна визначеність функціонально-структурної побудови управлінських органів, сучасні форми та методи діяльності; демократизм; технічна оснащеність і особистісні характеристики службовців апарату управління (почуття обов'язку, компетентність, діловитість, творчість, суворе дотримання законності, дисциплінованість, принциповість і непримиренність до недоліків, чіткість, тактовність у спілкуванні тощо). Завдання, поставлені перед

державою, по-перше, мають бути детерміновані законодавчо закріпленими зобов'язаннями держави щодо соціального захисту населення у випадку непередбачених обставин. А по-друге, вони пов'язані з необхідністю забезпечення прийнятного стандарту життя для груп населення з низьким прибутком. Отже, соціальна політика держави, маючи чіткі цілі, функції, принципи та структуру, повинна містити конкретні механізми вирішення суспільних проблем та інструменти власного удосконалення. Становлення соціального ринкового господарства вимагає пріоритетного розвитку системи соціального забезпечення шляхом реалізації адекватної соціальної політики. Пріоритетність у даному випадку обумовлена функціональною роллю держави як інституту, що гарантує забезпечення населення визначеним набором соціальних благ і гарантій.

Останнім часом виокремлюється новий науковий напрям, що передбачає дослідження закономірностей реформування, факторів, які впливають на нього. Для проведення реформи публічної адміністрації необхідне відповідне політичне, організаційне, правове, фінансове, наукове та інформаційне забезпечення. Першочергово необхідно прийняти концепцію реформи, підготувати програму реформ та заходи щодо її реалізації, передбачивши відповідні для цього часовий, організаційний і фінансовий ресурси і пам'ятаючи про існуючі щодо її проведення обмеження та загрози [4, с. 353].

Право в публічному адмініструванні – це не лише надзвичайно широка галузь права, а й дуже мобільна і мінлива складова публічного управління. Адже норми права повинні забезпечити правову базу реформування системи публічного управління в межах реалізації адміністративної реформи в Україні, створити умови для побудови демократичної, соціальної, правової держави. Безпосередньо нормами права встановлюються управлінські правовідносини та закріплюються права і обов'язки громадянина, а також інших суб'єктів, які не мають владних повноважень, у відносинах із представниками держави; встановлюються організаційні та правові засади функціонування всієї системи публічної адміністрації; здійснюється розподіл повноважень між органами державного управління та їх структурними одиницями; визначаються принципи, методи, форми публічно-управлінської діяльності.

Феномен трансформації суспільних відносин в Україні, розроблення нових правових механізмів реалізації положень Конституції України, проведення адміністративної реформи в Україні внесли і продовжують вносити істотні зміни до змісту державного управління. На нинішньому етапі розвитку суспільства метою адміністративно-правового регулювання є вдосконалення форм і методів управлінської діяльності, установа і регламентація таких

взаємовідносин громадян і державних інституцій, у яких кожній людині має гарантуватися дотримання й охорона прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушень.

У концептуальному плані система нормативного закріплення основ удосконалення діяльності органів влади має розроблятися та впроваджуватися на основі таких заходів: по-перше, втілення в практику державного управління визначених Конституцією України концептуальних засад організації влади; по-друге, поєднання питань адміністративної та самоврядної реформ з підвищенням ефективності механізму надання громадянам державних і муніципальних послуг та поліпшенням їх якості; по-третє, політико-правове, фінансове, матеріальне, організаційне та інформаційне забезпечення завдань, функцій та повноважень, які реалізуються у сфері місцевої влади; по-четверте, чітке законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та неухильне дотримання на практиці такого розмежування шляхом створення системи належних правових гарантій місцевого самоврядування, що включає становлення адміністративної юстиції в Україні; по-п'яте, правове і організаційне забезпечення формування матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування на основі чіткого визначення статусу комунальної власності, внутрішніх та зовнішніх джерел формування місцевих бюджетів та позабюджетних коштів місцевого самоврядування, забезпечення самостійності місцевих бюджетів, розробки та запровадження механізму фінансового вирівнювання для забезпечення мінімальних соціальних стандартів у межах усієї території країни.

Список використаних джерел

1. **Баштанник В. В.** Напрями та завдання дослідження трансформаційних процесів в системі державного управління в Україні / В. В. Баштанник. – Режим доступу: archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nrzd/2012_2/3.pdf.
2. **Мартиненко В. М.** Державне управління шлях до нової парадигми / В. М. Мартиненко. – Х. : Магістр, 2003. – 218 с.
3. **Петровський П. М.** Гуманітарна парадигма в системі державного управління : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. / Петровський П. М. – К., 2010. – 32 с.
4. **Проблеми** децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка – Н, 2006. – 744 с.

List of references

1. **Bashtannyk V. V.** Napriamy ta zavdannia doslidzhennia transformatsiinykh protsesiv v systemi derzhavnoho upravlinnia v Ukraini / V. V. Bashtannyk. – Rezhym dostupu : archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nrzd/2012_2/3.pdf.
2. **Martynenko V. M.** Derzhavne upravlinnia shliakh do novoi paradyhmy / V. M. Martynenko. – Kh. : Mahistr, 2003. – 218 s.

3. **Petrovskiy P. M.** Humanitarna paradyhma v systemi derzhavnoho upravlinnia : avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. / Petrovskiy P. M. – K., 2010. – 32 s.

4. **Problemy** detsentralizatsii: natsionalnyi ta mizhnarodnyi dosvid : zb. materialiv ta dok. / nauk. red. M. Pukhtynskiy. – K. : Atika – N, 2006. – 744 s.

Надійшла до редколегії 10.03.15

УДК 347.965.42

Зоя КРАСИЛОВСЬКА

*Національна академія державного управління
при Президенті України*

Одеський регіональний інститут державного управління

АЛЬТЕРНАТИВНІ СПОСОБИ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ

Розглядаються передумови запровадження в Україні інновацій у державному управлінні, а саме способів альтернативного вирішення спорів. Досліджується поняття альтернативного способу вирішення спорів як саморегульованого інституту громадянського суспільства. Розкриваються основні фактори саморегулювання. Наводяться різні підходи до тлумачення поняття «альтернативні способи вирішення спорів».

Ключові слова: альтернативне вирішення спорів, державне управління, третейський розгляд, міжнародний комерційний арбітраж, врегулювання конфлікту.

Зоя Красиловская. Альтернативные способы разрешения споров в сфере государственного управления: понятие и сущность

Рассматриваются предпосылки внедрения в Украине инноваций в государственном управлении, а именно способов альтернативного разрешения споров. Исследуется понятие альтернативного способа разрешения споров как саморегулируемого института гражданского общества. Раскрываются основные факторы саморегулирования. Предлагаются различные подходы к толкованию понятия «альтернативные способы разрешения споров».

Ключевые слова: альтернативное разрешение споров, государственное управление, третейское разбирательство, международный коммерческий арбитраж, урегулирование конфликта.

Zoia Krasilovska. Alternative dispute resolution mechanisms in public administration: concept and essence

Preconditions for introduction in Ukraine innovations in governance, such as

alternative dispute resolution methods are considered. The concept of alternative dispute resolution mechanisms as a self-regulating civil society institution is investigated. The basic factors of self-regulation are considered. The different approaches to the interpretation of the concept of «alternative dispute resolution» are presented.

Key words: alternative dispute resolution, public administration, arbitration, international commercial arbitration, conflict resolution.

Укладення між Україною та Європейським Союзом політичної частини угоди про асоціацію від 21 березня 2014 р. показало справжнє прагнення нашої держави до повноправного членства в міжнародній європейській спільноті та підкреслило спрямованість до європейських цінностей та правових стандартів суспільства. Україна – демократична правова держава, а демократичне суспільство здатне в багатьох випадках вирішувати конфлікти у своєму середовищі, не вдаючись до державного судового процесу (владного примусу), використовуючи для цього інститути саморегулювання громадянського суспільства – способи альтернативного вирішення спорів (АВС). Для того щоб посісти гідне місце на світовій арені необхідно слідувати сучасним тенденціям розвитку, зокрема розширювати можливості забезпечення захисту прав на умовах альтернативності, що, у свою чергу, створить більш сприятливі умови для поступового розвитку нашої держави. Спрямованість України до європейських стандартів правосуддя (у тому числі в частині використання альтернативних способів урегулювання спорів) знайшла своє втілення в Указі Президента України «Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до Європейських стандартів» [5].

Питання розглядаються в працях Б. Леко, Г. Чуйко, М. Костицького, В. Маляренка, Н. Бондаренко-Зелінської, В. Баранова, Ю. Бошицького, Г. Єрьоменко, О. Спектор, Є. Носиревої, Г. Севастьянова, Д. Давиденка та ін.

Однак питання стосовно формування в Україні теоретичних основ системи альтернативного вирішення спорів України залишаються не до кінця розкритими. Зазначене обумовлює своєчасність та актуальність розгляду даного питання.

Метою статті є розгляд питання формування в Україні теоретичних основ АВС як невід’ємної складової розвитку цього інституту в Україні.

У сучасному процесі демократизації суспільних відносин чітко простежується пріоритетність принципів гуманізму, справедливості, моралі, що вимагають пошуку якісно інших підходів до врегулювання конфліктів. Для цього світовим співтовариством вироблений і тривалий час успішно застосовується значний арсенал цих підходів.

У вітчизняній правовій доктрині та законодавстві існує ряд