

Алла БАШТАННИК

Дніпропетровське регіональне відділення
Національної школи суддів в Україні

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ РЕФОРМ

Досліджується формування організаційно-правових механізмів регулювання діяльності органів влади в умовах реформ. Аналізується вплив стану правової регламентації діяльності органів влади на здатність системи державного управління до реформування. Наводяться особливості становлення, базові ознаки та характеристики організаційно-правового механізму. Пропонуються організаційні заходи раціоналізації правового регулювання діяльності органів влади в умовах реформ.

Ключові слова: державне управління, організаційно-правовий механізм, механізми регулювання, орган влади, державне регулювання, адміністративна реформа.

Алла Бащанник. Организационно-правовые механизмы регулирования деятельности органов государственной власти в условиях реформ

Исследуется формирование организационно-правовых механизмов регулирования деятельности органов власти в условиях реформ. Анализируется влияние состояния правовой регламентации деятельности органов власти на готовность системы государственного управления к реформированию. Приводятся особенности становления, базовые признаки и характеристики организационно-правового механизма. Предлагаются организационные мероприятия рационализации правового регулирования деятельности органов власти в условиях реформ.

Ключевые слова: государственное управление, организационно-правовой механизм, механизмы регулирования, орган власти, государственное регулирование, административная реформа.

Alla Bashtannyk. Organizational and legal mechanisms of regulation of activities of public authorities in conditions of reforms

The formation of organizational and legal mechanisms of government regulation in terms of reforms are investigated. The impact of legal regulation of the activities of the authorities on the ability of the readiness of public administration system reform is analyzed. The peculiarities of the formation, basic features and characteristics of organizational and legal mechanism are presented. The institutional arrangements rationalization of legal regulation of activities of public authorities in terms of reforms are proposed.

Key words: public administration, organizational and legal mechanism, regulation, authority, government regulation, administrative reform.

Актуальність теми дослідження пов'язана з тим, що організаційно-правові механізми (ОПМ) регулювання діяльності органів державної влади в умовах реформ зазнають суттєвих сутнісних трансформацій, обумовлених запровадженням норм, принципів і технологій інтегрованих систем публічного управління. За таких умов національна система державного управління в Україні потребує раціоналізації діяльності органів влади, у тому числі й через імплементацію сучасних європейських принципів урядування. При цьому змінюється як суб'єктна складова процесу формування механізмів регулювання діяльності органів влади, так і внутрішньосистемна компетенція таких органів, характер взаємозв'язків елементів системи державного управління, а також виключна сфера регламентації діяльності органів влади. Необхідність оновлення нормативно-правової бази регулювання діяльності органів влади також визначає власне алгоритм реформ, їх соціальну спрямованість, комплекс зовнішніх і внутрішніх факторів впливу на стратегічний вимір реформування, сталість державно-управлінської діяльності. Водночас формування сучасних механізмів державного регулювання потребує єдиного методологічного підходу до оцінки здатності суб'єкта управління здійснювати регулюючий вплив й одночасно – можливості об'єкта регулювання зазнавати організаційних та інституціональних змін у процесі реформ.

У зарубіжних та вітчизняних наукових дослідженнях галузей державного управління, права, політології, філософії започатковані й успішно реалізовані самостійні напрями досліджень окремих питань регулювання державно-управлінської діяльності, форм і методів контролю в системі державного управління, формування організаційно-правових зasad взаємодії органів публічної влади різних рівнів, проблематики впливу інститутів представницької демократії та реалізації державно-управлінських рішень. Водночас предметним полем галузі державного управління є система державної влади, діяльність елементів у межах якої жорстко регламентована нормативно-правовими актами, саме тому навіть незначні новели в регулюючих нормах детермінують системні зміни в державному управлінні.

ОПМ державного регулювання діяльності органів державної влади інтегрує всі напрями наукової галузі державного управління й при цьому має власні особливості. Загальні тенденції розвитку такого механізму досліджені в наукових працях В. Бакуменка, М. Білинської, К. Ващенка, Л. Гасвської, Н. Гончарук, І. Грицяка, Ю. Ковбасюка, М. Лахижі, Т. Маматової, В. Мартиненка, А. Мерзляк, О. Мордвінова, Н. Нижник, Л. Прокопенка, А. Рачинського, І. Розпутенка, С. Серьогіна, Ю. Шарова, А. Халецької, І. Хожило. На особливу увагу

заслуговують розробки В. Князєва, О. Конотопцева, О. Коротич, В. Лугового, П. Петровського, Л. Приходченко, О. Руденко, А. Сіцинського та ін. При цьому позначена феноменом децентралізації управління нинішня реформа діяльності органів влади потребує деталізації саме у форматі юридичних (правових) норм, уточнення правових приписів і регламентів діяльності. Таким чином, першочерговим завданням формування ОПМ регулювання діяльності органів влади стали систематизація чинних правових норм, визначення суб'єктів регулювання, а також універсальний характер правових процедур та регламентів.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу наявних механізмів державного регулювання діяльності органів державної влади запропонувати напрями раціоналізації регулюючої функції державного управління як основи реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

Проведення адміністративно-правової реформи є важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства і полягає у створенні сучасної, ефективної системи державного управління. У науці державного управління немає єдиного підходу до формалізації категорії «механізм управління» та його складових. На нашу думку, варто погодитися з позицією Г. В. Атаманчука, що механізм формування та реалізації державного управління – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління (його компоненти) охоплює потреби, інтереси й цілі суспільства в управлюючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях і практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу [3]. Слід також наголосити, що процеси модернізації державного управління і становлення ефективних механізмів державного регулювання є взаємозалежними.

ОПМ державного регулювання проходить процес становлення в умовах наближення до європейського адміністративного простору. При цьому варто вказати на особливості такого становлення, що визначаються: 1) через напрацювання нової методології аналізу організації державно-управлінської діяльності щодо реалізації інтеграційної політики України та визначення критеріїв і показників ефективності дій владних структур на центральному та регіональному рівнях управління; 2) встановлення правових зasad інституціоналізації механізмів регулювання діяльності органів державної влади з огляду на їх важливість з точки зору забезпечення прав і свобод громадян національних держав; 3) виокремлення сутності, правової природи та принципів регулювання процесів управління, іманентних їм критеріїв класифікації, визначених

принципами європейського адміністрування в межах законодавства ЄС.

Загальновизнано, що сучасні дослідження інститутів публічного управління логічно пов'язуються з одночасним розглядом питань щодо адміністративно-правових форм публічно-управлінської діяльності. Це пояснюється тим, що публічне управління має універсальний характер, знаходить свій прояв у суспільному житті через властиві лише в публічно-правовому контексті процедури. Ми погоджуємося з тезою, що належне практичне вирішення проблем, пов'язаних із формами управління, здатне позитивно впливати на ефективність управління, оскільки вона (ефективність) зумовлюється не тільки адекватністю методів управління з урахуванням об'єкта, але й значою мірою залежить від форм управлінської діяльності [1, с. 78]. Водночас у науці державного управління сформувався феномен публічного адміністрування як прояв адміністративно-правової складової регулювання суспільних процесів.

Ініційована Президентом України реформа державного управління базується на ідеології трансформаційного процесу в контексті набуття відповідності критеріям на вступ до ЄС. «Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода), Україна отримала інструмент та дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом в ЄС. Такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави-члени Європейського Союзу» [5].

У кожній країні система адміністративно-правових норм є складовою ОПМ регулювання діяльності органів влади, оскільки такий підхід обумовлений важливим місцем правового регулювання, яке воно посідає в державному механізмі взагалі і в механізмі державного управління зокрема. Такі правові норми визначають: по-перше, порядок формування цілей та завдань державного управління та місцевого самоврядування в системному поєднанні; по-друге, цілі та завдання державного управління, функції та компетенцію органів управління в державі; по-третє, правовий статус органів державного управління та місцевого самоврядування, предмет управлінського впливу, взаємовідносин з іншими органами державної влади; по-четверте, організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування; по-п'яте, принципи побудови та функціонування органів державного управління та місцевого самоврядування; структуру та характер взаємовідносин елементів структури системи органів державного управління та місцевого самоврядування; по-шосте, цілі, основні напрями та

організаційні основи функціонування об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління та місцевого самоврядування; по-сьоме, правовий статус, повноваження та межі оперативної самостійності об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління та місцевого самоврядування; по-восьме, форми, умови, порядок виникнення, зміни припинення відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління та місцевого самоврядування.

У процесі інституціоналізації ОПМ традиційною помилкою впровадження зарубіжних методик модернізації таких великих систем, як державне управління, місцеве самоврядування тощо є спрощене копіювання технологій адміністративних реформ, беззастережна реалізація в національній практиці державного управління таких концепцій, як «політичні мережі», «new public management», «good governance» тощо. Саме тому серед основних завдань модернізації державного управління слід виокремити: 1) напрацювання методології структурно-функціонального аналізу механізмів регулювання в системі державного управління, детермінованої шляхом дослідження інституціональних форм, систематизації принципів і соціально-історичних джерел виникнення та тенденцій розвитку механізмів державного управління; 2) формування напрямів та засобів забезпечення адаптації механізмів регулювання державного управління до процесу інституціональних трансформацій; 3) інтерпретацію категорії «регулювання діяльності органів влади» й розробку на цій основі понятійно-категорійного апарату, що формалізує поняття «інноваційні механізми регулювання державно-управлінської діяльності». За цих умов важливо наголосити, що становлення ОПМ відбувається в контексті наближення національної системи публічного управління до правових норм і регламентів Європейського адміністративного простору.

Зазначимо той факт, що європейський адміністративний простір (ЄАП) як феномен європейського інтеграційного процесу характеризується наявністю системи принципів адміністрування [6], специфіка яких полягає в інваріантності сутності таких принципів на рівні європейських держав та інститутів ЄС. Вивчаючи принципи державного управління, Г. Атаманчук сформулював вимоги, яким вони мають відповісти [2]. З позицій формування організаційно-правового механізму, окрім запропонованого Г. Атаманчуком підходу, у форматі ЄАП принципи управління повинні відповідати спеціальним вимогам, а саме: відображати лише найбільш суттєві, головні, об'єктивні закономірності, відносини і взаємозв'язки управління (перш за все, територіального); характеризувати лише сталі закономірності, відносини і взаємозв'язки; охоплювати переважно такі закономірності,

відносини і взаємозв'язки, які властиві державно-управлінській діяльності, тобто мають загальний, а не частковий характер; відображати специфіку сучасного управління, його відмінність від інших видів управління. Крім того, доцільно навести систему принципів організації діяльності органів державної влади, до яких належать: принцип централізації, що передбачає побудову системи органів публічного управління за ієрархічним принципом; принцип децентралізації – делегування на територіальний рівень окремих функцій публічної адміністрації; принцип концентрації – зосередження владних повноважень у центральному органі управління; принцип деконцентрації – владні повноваження розподіляються між органами різного ієрархічного рівня таким чином, що владний орган передає своїм підпорядкованим органам (особам) частину повноважень, зберігаючи за собою всю повноту відповідальності.

У контексті наближення ОПМ регулювання діяльності органів державної влади до усталених концепцій публічного управління постає завдання – побудова децентралізованої моделі організації влади, яка була б спроможна в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечувала б якісний рівень надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, була здатна до самовдосконалення і саморегуляції. На нашу думку, проблеми розвитку вирішуються шляхом раціоналізації адміністративно-правового регулювання за допомогою: проведення адміністративної реформи розмежування функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів; розв'язання проблем стратегічного планування розвитку територій; налагодження міжсекторного співробітництва місцевих органів влади, неурядових організацій, бізнесових структур; удосконалення статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня, місцевих державних адміністрацій.

Власне ОПМ регулювання діяльності органів державної влади базується на розумінні сутності процесу адміністративно-правового регулювання публічно-управлінської діяльності як політико-юридичного засобу управління поведінкою людей в організованому суспільстві. Правове регулювання, як і право загалом, є зasadничим, формуючим компонентом публічного управління, регулятором суспільних відносин, забезпечує соціально-політичну, інституціональну й організаційну спрямованість управлінського процесу, закріплює нормативно оформлену директивну основу

управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) державних органів, їх структурних підрозділів та посадових осіб, встановлює раціональне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість учасників управлінського процесу. Водночас нині правовий механізм управління фактично опосередковує майже весь комплекс управлінських дій, вносить визначальний елемент правомірності у здійснення державного управління, формує режим законності в межах процесу управління, закріплює об'єктивно обґрунтовані організаційні структури та раціональний порядок їхньої діяльності, тобто створює умови для досягнення ефективності управлінської діяльності.

Сучасні дослідження майже будь-якого інституту публічного управління в наукових працях супроводжувалися розглядом питань стосовно правових форм публічно-управлінської діяльності. Це пояснюється тим, що публічне управління має універсальний характер, знаходить свій прояв у суспільному житті. У зв'язку з цим можна дійти висновку, що належне практичне вирішення проблем, пов'язаних із правовими формами управління, здатне позитивно впливати на ефективність управління, оскільки ця ефективність зумовлюється не тільки адекватністю методів управління з урахуванням об'єкта, але й значною мірою формами управлінської діяльності. Крім того, питання правових форм державного управління дуже тісно пов'язується з теорією соціальної правової держави, що передбачає таку організацію політичної влади, яка створює умови для найбільш повного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також для найбільш послідовного зв'язування за допомогою права державної влади з метою недопущення зловживань [4, с. 254]. Сучасна правова, соціальна держава потребує таких засобів та механізмів організації державно-управлінської діяльності, які відповідають національним традиціям публічного управління, отримують суспільне визнання, регулюються сталими правовими нормами та розвиваються в контексті загальноцивілізаційного процесу гуманізації владних відносин. Такий стан речей потребує від країн, що перебувають на етапі трансформації політико-правових принципів публічного управління, звернення до світових та, зокрема, європейських традицій ефективного управління. Практичне здійснення раціональних управлінських процесів залежить від конкретних соціальних умов. Оскільки державно-управлінська діяльність – це суб'єктивна діяльність людей, вона залежить від соціального досвіду, рівня культури та свідомості людей, зрілості суспільства, його технічних можливостей, оптимальності й масштабності соціальних цілей тощо.

Серед головних проблем, які стримують проведення адміністративної реформи на сучасному етапі державотворення, варто виокремити незавершеність створення комплексу нормативно-правового забезпечення діяльності органів влади, що обумовлює роз'єданість та дискретність організаційно-правового регулювання впровадження адміністративної реформи. Сучасна стратегія модернізації України так і не знайшла свого чіткого відображення в нормативно-правових актах. Концепція адміністративної реформи в Україні 1997 р. – єдиний документ, що знайшов своє відображення в нормативно-правових актах і регламентує проведення реформи в галузі публічного управління. За умов прийняття низки нормативних актів, що визначили сутність публічного управління – законів України «Про Кабінет Міністрів», «Про центральні органи виконавчої влади», Кодексу адміністративного судочинства, важливо напрацювати сучасну Концепцію реформи публічної адміністрації в Україні, що базуватиметься на оновленій парадигмі модернізації управління. На цьому етапі важливо також розробити Дорожню карту модернізації державного управління, враховуючи сучасні євроінтеграційні процеси та зарубіжний досвід реформування систем публічного управління. Так само слід повернутися до ідеї прийняття закону про нормативно-правові акти, у межах якого закріпити основні категорії правового регулювання, організаційно-правовий механізм регулювання діяльності органів державної влади, об'єкти правового регулювання, суб'єкт видання, сферу дії конкретного нормативно-правового акта, порядок його прийняття та офіційного оприлюднення.

Поєднання організаційних, інституціональних та функціональних аспектів регулювання діяльності органів державної влади дозволить сформувати принципово новий організаційно-правовий механізм регулювання, який у поєднанні з критеріями набуття членства в ЄС стане основою системних реформ в Україні.

Сучасне розуміння правового забезпечення публічного управління передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження й реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та стосунків у конкретні правовідносини. Удосконалити механізми регулювання діяльності установ та органів державної влади в контексті адміністративної реформи можна за допомогою впровадження інноваційних технологій публічного адміністрування, реалізації концепції «Нового публічного управління» та впровадження передового зарубіжного досвіду регулювання діяльності публічно-управлінських структур. Водночас формування організаційно-правового механізму регулювання діяльності органів

влади – це самостійний напрям науки державного управління, що нині став основою реформ.

Оскільки досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності полягає в підвищенні ефективності та якості правового забезпечення такої діяльності, то саме публічно-правове нормування поведінки суб'єктів та об'єктів управління, яке здійснюється за допомогою організаційно-правового регулювання, здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їхньої діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку.

Саме тому напрямами інституціоналізації ОПІМ діяльності органів державної влади відповідно до формально закріплених завдань науки державного управління є, по-перше, грунтовний аналіз результативності організаційно-правових механізмів державного регулювання діяльності установ та органів державної влади й розробка на основі такого аналізу методологічного підходу щодо формалізації завдань регулювання діяльності установ та органів державної влади в процесі адміністративного реформування в Україні. По-друге, обґрутування системи показників та напрацювання методики оцінювання ефективності правового регулювання діяльності установ та органів державної влади на центральному та регіональному рівнях. По-третє, систематизація сучасних підходів до розподілу управлінських повноважень між різними рівнями владного механізму країни в процесі правового регулювання й обґрутування на цій основі комплексу адміністративно-організаційних механізмів державного регулювання та прогнозування негативних наслідків їх реалізації. По-четверте, обґрутування доцільності впровадження вже напрацьованих організаційно-правових механізмів регулювання діяльності органів державної влади. На основі реалізації зазначених напрямів доцільно запропонувати Концепцію вдосконалення організаційно-правового забезпечення регулювання діяльності установ та органів державної влади в контексті адміністративної реформи.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б. Державне управління. Європейські стандарти. Досвід та адміністративне право : монографія / В. Авер'янов. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.
2. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 2000. – 299 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : монография / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/18688.html.

6. A New Space for Public Administrations and Services of General Interest in an Enlarged Union – Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of the European Union, Luxembourg, 8 June 2005. – Access mode : www.eupan.org.

List of references

1. Averianov V. B. Derzhavne upravlinnia. Yevropeiski standarty. Dosvid ta administrativne pravo : monohrafiia / V. Averianov. – K. : Yustinian, 2007. – 288 s.
2. Atamanchuk G. V. Gosudarstvennoe upravlenie (organizatsionno-funktionalnyie voprosy) : ucheb. posobie / G. V. Atamanchuk. – M. : Jurid. lit., 2000. – 299 s.
3. Atamanchuk G. V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya : kurs lektsiy / G. V. Atamanchuk. – M. : Jurid. lit., 1997. – 400 s.
4. Atamanchuk G. V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya : monografiya / G. V. Atamanchuk. – M. : Omega-L, 2004. – 584 s.
5. Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020» : Ukaz Prezydenta Ukrayni vid 12 sich. 2015 r. № 5/2015. – Rezhym dostupu : www.president.gov.ua/documents/18688.html.
6. A New Space for Public Administrations and Services of General Interest in an Enlarged Union – Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of the European Union, Luxembourg, 8 June 2005. – Access mode : www.eupan.org.

Надійшла до редколегії 10.03.15