

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 35.072.2(477)

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Алла БАШТАННИК,

кандидат наук державного управління, заступник директора
Дніпропетровського регіонального відділення
Національної школи суддів України

АНОТАЦІЯ

У статті запропоновано підходи до вирішення проблеми дихотомії наукових категорій «регулювання» та «державне регулювання» з позицій реалізації державної влади в системі публічного управління. Подано визначення поняття регулювання діяльності органів державної влади як комплексу інституціональних, організаційно-правових та адміністративних засобів, форм і методів управління, раціональне поєднання яких на основі системного підходу дає змогу змінити звичайне регламентування поведінки об'єктів і суб'єктів управління на регулювальний вплив суб'єкта щодо суспільних відносин. Розкрито значення організаційно-правового забезпечення адміністративної реформи для вдосконалення діяльності органів влади, роль нормотворчого й законотворчого аспектів процесу формування механізмів регулювання.

Ключові слова: державна влада, державне управління, регулювання, органи державної влади, публічне управління, система органів влади, децентралізація.

REALIZATION OF THE STATE AUTHORITY IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION: FEATURES OF ADMINISTRATIVE ADJUSTMENT

Alla BASHTANNYK,

PhD in Public Administration,
Deputy Director of Dnipropetrovsk Regional Department of the National School of Judges of Ukraine

SUMMARY

The article proposes approaches to the problem of dichotomy of the scientific categories “regulation” and “state regulation” from the point of view of the implementation of state power in the system of public administration. The definition of the concept of regulating the activity of state authorities as a complex of institutional, organizational, legal and administrative means, forms and methods of management, the rational combination of which on the basis of the system approach allows to change the usual regulation of the behavior of objects and subjects of management to regulate the subject of the subject on public relations. The importance of organizational and legal support of administrative reform for improving the activity of the authorities, the role of normative and legislative aspects of the process of forming regulatory mechanisms is revealed.

Key words: state power, state administration, regulation, state authorities, public administration, system of government, decentralization.

Постановка проблеми. Комплексне наукове дослідження особливостей реалізації державної влади вимагає власного методологічного забезпечення, аналізу системи державної влади, формалізації моделей управління та визначення на цій основі напрямів розвитку країни, адже в умовах децентралізації влади в Україні, наближення до європейських принципів державного управління трансформуються цілі й завдання держави, функції органів державної влади, стратегії її розвитку. Отже, мова йде про зміну основ функціонування механізмів державного управління, доповнення принципів регулювання діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвитку конкретного регіону (міжрегіонального комплексу), галузі, а в широкому розумінні – навіть суспільних сфер

Актуальність теми дослідження. Сучасний процес розвитку системи органів державної влади, одночасне проведення конституційної, адміністративної, судової реформ потребує теоретико-методологічного обґрунтування на-

прямів державотворення, нормативного визначення функцій, структури, повноважень органів влади, закріплення алгоритму регулювання діяльності органів державної влади. Децентралізація влади визначила необхідність формування принципово нових форм і засобів регулювання діяльності органів державної влади, запровадження європейських принципів публічної влади, формування відносно самостійних підсистем управління.

Стан дослідження. На організаційно-правових та адміністративних аспектах формування механізмів регулювання діяльності органів державної влади акцентовано увагу в працях вітчизняних науковців-правників: В. Авер'янова, Ф. Андрійко, В. Борденюка, С. Дубенко, О. Петришина, Н. Плахотнюк, В. Цветкова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та ін. Аналіз теоретичних і прикладних аспектів формування й розвитку системи органів державної влади в зарубіжних країнах здійснено в дослідженнях Г. Алмонда, Г. Атаманчука, Б. Гурне, Н. Генрі, С. Ліпсета, Д. Пауелла,

Г. Райта, С. Хантингтона, Д. Шумана. Напрямами досліджень науковців стали також інституціональні аспекти регулювання діяльності органів влади в контексті трансформаційних процесів на рівні регіону держави, національної держави та інститутів ЄС. Теоретичною основою проведення аналізу стали наукові праці вчених, які досліджували концептуальні засади формування інститутів державного управління, а саме: В. Бакуменка, М. Білинської, К. Ващенко, Р. Войтович, В. Голуб, Н. Гончарук, О. Дація, В. Загорського, В. Князева, М. Кравченко, С. Кравченка, В. Куйбіди, В. Лугового, А. Мерзляк, О. Мордвінова, З. Надюка, Н. Нижник, П. Петровського, Л. Приходченко, О. Пухкала, Є. Романенка, А. Семенченка, В. Соловійова, С. Сороки, С. Сербогіна, О. Сушинського, В. Тертички, А. Халецької, І. Хожило, Н. Чалої, О. Федорчак та ін.

Мета й завдання статті. Мета статті полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні особливостей адміністративного регулювання реалізації державної влади в системі публічного управління й розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення такого регулювання в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Постановка проблеми наукового дослідження управління й регулювання діяльності органів та установ державної влади вимагає власного методологічного забезпечення, аналізу системи державної влади, формалізації моделей управління й визначення на цій основі напрямів розвитку країни, адже в умовах децентралізації влади в Україні, наближення до європейських принципів державного управління трансформуються цілі та завдання держави, функції органів державної влади, стратегії її розвитку. Отже, мова йде про зміну основ функціонування всієї системи державного управління, доповнення принципів регулювання діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвитку конкретного регіону (міжрегіонального комплексу), галузі, а в широкому розумінні – навіть суспільних сфер із позицій адміністративно-правової науки. З погляду методології адміністративного права та державного управління характеристики реалізації державної влади доцільно визначати через особливості діяльності органів державної влади, зокрема правовий статус, структуру, взаємодію з іншими органами влади, визначення впливу зовнішнього середовища на об'єкт і суб'єкт регулювання, що фактично формують раціональний механізм державного управління.

Натепер комплексного дослідження механізмів регулювання діяльності органів влади в системному вигляді не сформовано, не досліджено концептуальні засади регулювання діяльності органів влади, не розкрито проблематику ієрархії рівнів регулювання й, відповідно, не визначено організаційно-правові, інституціональні та адміністративні основи регулювання діяльності органів влади. Тривалий час у науковому середовищі зберігається стала дискусія щодо розмежування понять «механізми державного управління» й «механізми державного регулювання», трактування сутності регулювання як соціального феномена та прояву соціального впливу [1]. Зокрема, розкриваючи значення організаційно-правового забезпечення здійснення адміністративної реформи для вдосконалення діяльності органів влади, роль нормотворчого та законотворчого аспектів процесів формування механізмів регулювання, варто вказати, що серед головних проблем, які гальмують проведення реформ, можемо назвати її законодавче забезпечення, що зумовлює роз'єднаність, розірваність між процесами нормативно-правового регулювання перебігу адміністративної реформи та процесами втілення організаційними заходами задекларованих цілей. На основі опрацювання праць вітчизняних науковців варто вказати на той факт, що методологія дослідження процесу становлен-

ня й розвитку механізмів реалізації державної влади має інтегрувати політико-правові основи функціонування органів влади, інституціональні особливості функціонування системи державної влади, організаційні характеристики суб'єктів та об'єктів регулювання, аналіз адміністративних процедур.

Саме тому процес реалізації державної влади варто аналізувати з позицій:

1) семантичного контексту – визначення системи; комплексу; сукупності; структурної єдності елементів та інститутів системи державної влади;

2) функціонального контексту – визначення алгоритму комплексного аналізу засобів, форм, методів, функціональних особливостей, інструментів реалізації, управлінських алгоритмів адміністративного регулювання й на цій основі розроблення напрямів раціоналізації діяльності органів державної влади (далі – ОДВ);

3) інституціонального контексту – визначення суб'єктів, об'єктів і мети регулювання й на цій основі розроблення формату інтегрованого механізму регулювання діяльності органів державної влади;

4) адміністративного контексту – визначення сутності регулювального впливу в системі ОДВ, формулювання на цій основі концептуальних засад функціонування ОДВ в умовах децентралізації.

Із цих позицій важливо передусім акцентувати увагу на забезпеченні потреби суб'єктів та об'єктів управління в регулювальному впливі, що має бути закріплений принципами регулювання та спеціальними нормативами, що містять індивідуалізовані (конкретні) характеристики регулювання. З позицій Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» важливо визначити ключову характеристику реалізації державної влади – усталеність регулювання, засад і принципів регулювання, наступність конституційних норм, що визначають статус суб'єктів регулювання діяльності органів державної влади, та інституціональну визначеність державної влади. При цьому процес реформування державного управління має бути детермінований шляхом дослідження, по-перше, як прогнозованих, так і стихійних факторів (регуляторів) внутрішнього та зовнішнього впливу на суспільні відносини, що стабілізують політичну систему країни; по-друге, організаційних засобів удосконалення системи управління на рівні національної держави, якщо окремі критерії суспільних реформ наперед невідомі, формуються під впливом зміни політичного курсу і є елементом раціоналізації публічної влади. Отже, формально мова йде про пошук такого суспільно значимого регулятора, який буде здатний чітко детермінувати необхідний напрям розвитку системи державного управління в нових політичних умовах, і при цьому зберегти певну наступність політичного курсу країни. У такому контексті постає питання про сутність сучасного реформування державного управління як певного імперативу державної політики в інтегрованому вигляді, що визначає, власне, вектор реформ.

За таких умов відбулися зміни в сучасному концепті діяльності органів влади, у тому числі й через імплементацію європейських принципів публічного управління відповідно до концептів «New public management» і «Good governance» [2]. Адже сучасні європейські принципи публічного управління, загальновідомі демократичні цінності європейської цивілізації (верховенство права, демократія, права людини) [3; 4] слугують орієнтиром проведення державно-управлінських реформ, детермінують сутність модернізації державного управління в політико-адміністративному розумінні шляхом формування інноваційних механізмів регулювання в системі державного управління. Разом із тим побудова інноваційних форм реалізації державної влади передбачає визначення історичних засад

формування самого інституту влади. Застосування історичного методу в дослідженні зумовлено не лише доцільністю розроблення уточненої періодизації становлення механізмів управління в Україні, а й актуалізацією визначення специфічних (особливих) умов реалізації державної влади на конкретному історичному етапі, встановлення закономірностей і тенденцій розвитку механізмів на національному та регіональному рівнях, детермінації на цій основі пріоритетних напрямів державотворення.

Інноваційна парадигма реалізації державної влади виходить із сучасного трактування публічного управління як інтегративного поєднання управлінської діяльності публічних службовців та осіб, які обіймають політичні посади, інституціональної єдності структури й процедур у системі органів державної влади. Публічне управління включає ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування й передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розроблення та реалізації державної політики.

Уважаємо обґрунтованим сучасний підхід вітчизняних дослідників до теоретико-методологічної проблеми публічного управління, яка зводиться до того, що «процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності даного середовища, оптимізації її функціонування» [4]. Саме тому державне управління як соціальне явище натепер детермінується потребами суспільного розвитку та потребує регулювання діяльності органів державної влади шляхом правового визначення форм, методів, принципів такого регулювання. Крім того, виникає питання формалізації складних адміністративних систем як формату державно-управлінської діяльності шляхом розроблення сучасного підходу до трансформаційних процесів у системі публічного управління, переходу в такій системі управління до реалізації принципу децентралізації як основи модернізації держави.

Крім того, у сучасних умовах реформування системи державної влади в Україні потребує вирішення складна проблема аналізу та розроблення моделей ефективного публічного управління. Такі моделі мають базуватися на раціонально побудованому механізмі регулювання діяльності органів влади в Україні. В умовах децентралізації влади важливо, по-перше, виокремити адміністративний аспект регулювання й обґрунтувати доцільність проведення комплексного аналізу впливу внутрішніх і зовнішніх факторів на ефективність функціонування чинного механізму регулювання діяльності органів державної влади; по-друге, розробити комплекс адміністративних та організаційних механізмів регулювання діяльності органів державної влади в контексті Стратегії сталого розвитку «Україна-2020».

Відповідно до статті 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову [5]. При цьому варто наголосити, що поділ влади здійснюється на засадах: 1) виділення основних функціональних видів діяльності держави – правотворення, правореалізації і правосуддя; 2) установа органів організаційного устрою держави як сукупності різних видів державних органів – законодавчих, виконавчих і судових – з відповідною компетенцією та сукупністю державно-владних повноважень; 3) реалізація принципу поділу влади має врівноважуватися принципом інтегративної єдності влади, взаємодії складників державної влади; імперативу влади народу [6]. Згідно зі статті 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самовря-

дування, за Конституцією України, ніхто не може узурпувати державну владу [5]. До того ж із позицій адміністративно-організаційного підходу варто вказати, що державне управління відтворює достатньо самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів [7, с. 59].

У сучасній науці існує широке коло визначень органів державної влади. У загальному вигляді пропонуємо таке визначення: орган державної влади (ОДВ) – це інституціонально відокремлений структурний елемент державної влади (механізму держави), організаційно автономний елемент апарату держави, повноваження якого визначені положеннями Конституції України, загальними чи спеціальними законодавчими актами, а діяльність спрямована на вирішення завдань у сфері управління державою та виконання функцій держави. При цьому конституційний принцип поділу державної влади в умовах децентралізації й типологізації форм реалізації державної влади є можливість охарактеризувати на таких теоретико-методологічних засадах: 1) виділення основних функціональних видів діяльності держави – законотворення, правосудства й правосуддя, та організаційно-правове закріплення на цій основі загального механізму реалізації державної влади; 2) характеристика організаційного устрою держави як сукупності різних видів органів державної влади – законодавчих, виконавчих і судових – з відповідною компетенцією й, відповідно, нормативне закріплення спеціальних механізмів реалізації державної влади; 3) визначення двох складників у системі публічної влади (конституційна модель «органи державної влади – органи місцевого самоврядування») – виділення інтегрованих механізмів реалізації державної влади; 4) з урахуванням сутності понять «конституційний орган державної влади», «державний правоохоронний орган» здійснення нормативно-правового закріплення особливих механізмів реалізації державної влади. Саме з позицій конституційного регулювання важливо вказати на особливості критеріального аналізу – розмежування понять «державна влада» й «публічна влада», адже Конституція України розмежує інституціональний контент системи органів державної влади та системи органів місцевого самоврядування.

Досить часто науковці визначають державне управління як спосіб функціонування й реалізації державної влади з метою становлення та розвитку держави [9, с. 13], а головним суб'єктом державного управління – відповідний орган влади. Зокрема, О. Скакун характеризує орган влади (держави) як складову частину державного апарату, групу осіб чи особу, яка наділена законодавчо визначеними владними повноваженнями для виконання завдань і функцій держави [10]. На думку окремих дослідників, визначальними класифікаційними ознаками органу влади є засіб утворення; тривалість функціонування; адміністративно-територіальна сутність; характер державно-управлінської компетенції; порядок здійснення компетенції; правові форми регулювання, притаманні органу влади; функціональна відповідність принципу поділу державної влади; характер і зміст діяльності [11, с. 98–102]. Важливо доповнити таку класифікацію засобом здійснення правового регулювання (конституційні; регулюються нормами загального законодавства; регулюються нормами спеціального законодавства; мають інтегрований механізм регулювання).

З позицій структурно-функціонального підходу досить часто в адміністративному праві та державному управлінні акцент робиться на суб'єктності органу влади. Разом із тим сутнісними ознаками такого підходу є структурна побудова; статус працівників органів державної влади – державних (публічних) службовців; правовий статус органу влади та його працівників (компетенція, повноваження

тощо); здійснення нормотворчої діяльності, забезпечення виконання вимог законодавства й виданих самим органом відповідних нормативно-правових актів; формування та забезпечення функціонування апарату примусу; матеріально-технічне забезпечення органу влади для здійснення повноважень, виконання функцій шляхом застосування методів і засобів управління.

Теоретико-методологічне обґрунтування процесу реалізації державної влади має базуватися таких засадах:

– визначенні цілей, завдань і функцій регулювання, виокремлення організаційного, правового й інших видів механізмів регулювання;

– напрацюванні цільових, функціональних та організаційних складників механізмів державного управління у сферах регулювання;

– вирішенні проблеми дихотомічної єдності понять «державне регулювання – регулювання діяльності ОДВ»;

– забезпеченні результативності й ефективності функціонування суб'єктів і механізмів регулювання;

– формалізації взаємовідносин і взаємодії з громадськістю в системі державного управління тощо.

У суспільних науках існує усталений підхід, згідно з яким розподіл управлінських повноважень між складниками державної влади становить найбільш ефективний спосіб захисту конституційної демократичної системи управління державою, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, формування досконалої економічної моделі національного розвитку [12]. Водночас входження України в європейський і світовий простір викликає потребу у відповідних перетвореннях у всіх сферах суспільного життя, адаптації основних державних інституцій до найкращих світових зразків, при цьому досвід інших держав потребує системної адаптації. Саме тому в сучасному пострадянському суспільстві публічно-правова реформа повинна реалізовуватися у взаємопов'язаних напрямках конституційного реформування, адміністративної реформи; судової реформи; забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, зміцнення основ демократичного режиму у форматі європейських держав.

Висновки. З позицій структурно-функціонального аналізу діяльності ОДВ важливо визначити складники процесу формування системи органів державної влади й, відповідно, особливості реалізації державної влади: 1) імплементація принципу поділу державної влади в конституційні акти держави; 2) законодавче відокремлення систем управління у сфері державної влади та місцевого самоврядування; 3) формування організаційної структури органів державної влади; 4) ствердження конституційно-правового й адміністративно-правового змісту діяльності органів державної влади.

Отже, завдання формування сучасних адміністративних форм реалізації державної влади має включати такі напрями: дослідження особливостей формування правових та інституціональних засад публічного управління в Україні на етапах державотворення; систематизацію закордонного досвіду формалізації принципів управління та детермінацію правового забезпечення формування механізмів регулювання органів влади; встановлення напрямів раціоналізації організаційно-правових засад регулювання ОДВ; імплементацію принципів субсидіарності й пропорційності в управлінській практиці у форматі багаторівнево-

го управління; запровадження критеріїв класифікації форм реалізації в контексті формування демократичної системи публічної влади в Україні.

Список використаної літератури:

1. Баштаник А. Концептуальні засади наукового аналізу становлення механізмів регулювання діяльності органів влади в Україні. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛПІДУ НАДУ / редкол.: В.С. Загорський (голов. ред.) та ін. Львів: ЛПІДУ НАДУ, 2015. Вип. 43. С. 281–286.

2. Реформування публічної адміністрації: Зелена книга, підготовлена в рамках проекту «Діяльність груп аналізу політики у державних органах України» / Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України. 2006. URL: <http://www.icps.com.ua/files/articles/46/86/Green%2006%20-%20Secretariat%20of%20the%20President%20U.pdf>.

3. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. Демократичне врядування: науковий вісник. 2012. Вип. 9. URL: http://www.lvivacademy.com/visnik9/fail/Shevchuk_B.pdf.

4. Шаров Ю., Чикаренко І. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень. URL: <http://www.archive.nbuv.gov.ua/portal/.../10syppmr.pdf>.

5. Конституція України. Офіційне видання. Київ: Міністерство юстиції України, 2006. 104 с.

6. Авер'янов В. Уряд у механізмі поділу влади: недосконалість вітчизняної конституційної моделі. Право України. 2005. № 4. С. 10–16.

7. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Київ: Юридична думка, 2004. Том 1: Загальна частина / ред. колегія: В. Авер'янов (голова). 584 с.

8. Коліушко І. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні / Ін.-т держ. і пр. ім. В.М. Корецького НАН України. Київ: Факт, 2002. 259 с.

9. Коліушко І. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні / Ін.-т держ. і пр. ім. В.М. Корецького НАН України. Київ: Факт, 2002. 259 с.

10. Скакун О. Теория государства и права: учебное пособие. Харьков: Консум, 2000. 670 с.

11. Оболенський О. Державна служба: навчальний посібник. Київ: КНЕУ, 2003. 344 с.

12. Новак-Каляєва Л. Взаємообумовленість державного управління та прав людини в сучасних політичних та інституційних процесах. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / редкол.: С. Сergyin (голов. ред.) та ін. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 3 (18). С. 60–72.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Баштаник Алла Григорівна – кандидат наук державного управління, заступник директора Дніпропетровського регіонального відділення Національної школи судів України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bashannyk Alla Grigorivna – PhD in Public Administration, Deputy Director of Dnipropetrovsk Regional Department of the National School of Judges of Ukraine

dniprodepartment407@gmail.com