



ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКИХ ПРИНЦИПОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

А. БАШТАНИК,

директор Днепропетровского регионального отделения Национальной школы судей Украины

SUMMARY

Modern approaches of scientists to understand aspects of public administration reform are analysed in the article, and the nature of the mechanisms for regulating the activities of public authorities are characterized. Scientific results are based on the use of complex scientific and special methods of research. In particular, the use of a systematic approach gave the opportunity to consider legal regulation of organization and operation of public administration in its development and to identify the causation of such development. The influence of European integration process on the essential aspects of regulatory mechanisms using the principles of the European administrative space are described in the article. The basic directions of formation of effective mechanisms for regulating the activities of public authorities in the process of modernization of public administration are proposed.

Keywords: public administration, mechanisms of regulation of activity of public authorities, system of public administration, administrative reform, governance principles.

* * *

В статье исследованы современные подходы ученых к пониманию аспектов реформирования государственного управления, охарактеризованы сущность механизмов регулирования деятельности органов государственной власти. Научные результаты базируются на основе использования комплекса общенаучных и специальных методов исследования. В частности, применение системного подхода дало возможность рассмотреть нормативно-правовое регулирование организации и деятельности государственного управления в его развитии и выявить причинную обусловленность такого развития. В статье охарактеризовано влияние европейского интеграционного процесса на сущностный аспект механизмов регулирования через принципы Европейского административного пространства. Предложены основные направления формирования эффективных механизмов регулирования деятельности органов государственной власти в процессе модернизации государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы регулирования деятельности органов государственной власти, система государственного управления, административная реформа, принципы управления.

Постановка проблемы. Необходимость исследования механизмов регулирования органов власти связана с теми обстоятельствами, что за 24 года независимости Украины пока что не удалось построить устойчивую, достаточно функциональную и непротиворечивую систему органов публичной власти, которая была призвана рационально осуществлять государственно-управленческие функции, решать вопросы внешней политики, обеспечивать эффективную региональную политику и гарантировать соблюдение прав и свобод граждан Украины. Такое положение вещей связано с перманентным характером реформ государственного управления, политизацией административной составляющей публичной службы, отсутствием действенных механизмов регулирования

деятельности органов власти – как на уровне государства, так и на уровне общественных структур. В свою очередь, это является причиной несовершенства многих элементов механизма государственного управления, который достался в наследство от авторитарно-тоталитарного режима советских времен. Преодолеть недостатки деятельности органов власти возможно путем реализации концептуальных основ административного реформирования европейского типа, что имеет целью поэтапное создание на научных принципах более эффективной и демократической системы государственного (публичного) управления, достаточно прозрачной для общественности, максимально приближенной к потребностям человека. Становится очевидным, что без полноценной административной реформы в

Украине, основой которой выступает процесс децентрализации, невозможно системное и результативное проведение экономических и социальных реформ.

Актуальность темы исследования. Актуальность темы исследования связана с тем, что собственно механизмам регулирования деятельности органов государственной власти (в отличие от понятия «механизмы государственного управления») уделено недостаточное внимание. Это вызвано сложившимся представлением о том, что, во-первых, механизмы управления и регулирования отчасти воспринимают как однопорядковые понятия, и содержательно не отделяются друг от друга. Во-вторых, постепенно утверждается мнение, что регулирование деятельности происходит на уровне правовых норм, и это является исключи-



тельной предметной плоскостью юридической науки, а сам процесс регулирования содержится в рамках понятия «управление». В-третьих, общепринятым является отождествление механизмов регулирования деятельности органов власти и механизмов государственного регулирования, что кардинально влияет на формирование научных подходов к указанной проблеме. Следовательно, возникает необходимость детерминировать понятия механизмов регулирования деятельности органов власти, особенно в условиях современных трансформационных процессов в Украине.

Состояние исследования. Формализация механизмов регулирования деятельности органов власти актуализируется, помимо прочего, в связи с тем обстоятельством, что современное системное реформирование государственного управления, которое началось в 2014 г., требует сочетания общих процессов оптимизации деятельности органов власти, совершенствования института государственной службы, службы в органах местного самоуправления и специализированной служебной деятельности работников органов власти (понятие «публичная служба»), формирования новой интегративной региональной политики страны через децентрализацию управленческих отношений, развитие политической системы Украины.

Степень научной разработки проблемы исследования следует охарактеризовать с позиций тех научных школ, которые сейчас сформированы в Украине. Общий процесс реформирования государственного управления выступил объектом исследования ведущих отечественных учених, таких как: В. Бакуменко, К. Ващенко, Л. Гаевская, В. Голубь, И. Грицяк, Ю. Кальниш, Ю. Ковбасюк, В. Куйбида, М. Корецкий, Н. Липовская, В. Мартыненко,

А. Мордвинов, Н. Нижник, В. Рыжих, С. Серегин, В. Тертичка, В. Шаповала. Основы реализации административной реформы рассмотрены в исследованиях Ю. Друка, В. Князева, А. Коротич, В. Лугового, Г. Минченко, Л. Приходченко и другие.

Целью и задачей статьи является исследование современных механизмов регулирования деятельности органов власти в контексте процессов децентрализации и модернизации системы государственного управления. Новизна работы заключается в том, что в данной работе представленный новый подход к детерминированию понятий «механизм регулирования», «механизм управления» в контексте предмета и задач государственного управления. На основе полученных результатов будет сформирована основа для разработки современной парадигмы государственного (публичного) управления.

Изложение основного материала. Система государственного управления в Украине сейчас находится на этапе радикального реформирования, модернизации принципов, правил и процедур регулирования государственно-управленческой деятельности. Это предполагает изменения в деятельности органов власти, в том числе и через имплементацию современных европейских принципов публичного управления согласно концепта «good governance». Ведь современные европейские принципы публичного управления как общепризнанные демократические ценности европейской цивилизации служат ориентиром проведения государственно-правовых реформ, детерминируют сущность модернизации государственного управления именно в политико-административном понимании путем формирования инновационных механизмов регулирования в системе государственного

управления. В настоящее время процесс формирования властного механизма в Украине, построение механизмов реализации компетенций законодательной и исполнительной власти и определения путей их взаимодействия насыщен противоречиями, отступлениями от доктрины разделения государственной власти, закрепленной Конституцией. К важным направлениям реорганизации системы органов власти следует отнести трансформацию институционального механизма власти через изменения соотношения государства и других составляющих политической системы, вместе с изменениями механизмов представительства социальных интересов на пути демократизации власти.

Вместе с тем, важным направлением трансформации политических отношений в Украине выступает европейский интеграционный процесс. Определенный спектр научных трудов современных исследователей по данной теме позволяет сделать вывод относительно постепенного формирования самостоятельного научного направления, в рамках которого экономические, политические, социальные и другие исследования интеграции являются элементами самостоятельной составляющей научной отрасли государственного управления, посвященной исследованию нового явления в европейской истории – Европейского Союза как надгосударственного образования с большинством атрибутов федеративного (или конфедеративного) образования. Вполне логично определить интеграцию не только как категорию, которая символизирует состояние взаимосвязи отдельных составляющих (стран, регионов) и функциональные особенности определенной новообразованной системы, но и как процесс, характеризующий движение до такого состояния



через соответствующую иерархию исторических этапов и формирования институтов на основе концепта наднационализма.

Необходимость внесения корректив в стратегию проведения административной реформы, переход к ее новому этапу – этапу реформирования публичной администрации – связана с попыткой приблизить государственное управление в Украине к стандартам ЕС, что в свою очередь требует построения эффективного механизма государственного регулирования. Вместе с тем, остается один из самых сложных этапов углубление трансформационных процессов, формирование новых институтов, организация структуры и инструментов государственного управления, но также сегодня государственное управление в нашей стране столкнулось с большим количеством не решенных проблем, к которым можно отнести: 1) необходимость и в дальнейшем формировать высокоэффективную организацию исполнительной власти как на центральном, так и на местном уровнях управления; 2) необходимость формировать современную действенную систему местного самоуправления; 3) необходимость введения действенной идеологии функционирования органов исполнительной власти, местного самоуправления как деятельности по обеспечению и реализации прав и свобод граждан, предоставление государственных и общественных услуг; 4) внедрение рационального административно-территориального устройства; 5) финансирование реформы; 6) совершенствование нормативно-правового обеспечения осуществления административного реформирования, прежде всего, в формате рационализации механизмов регулирования деятельности органов власти.

Такие определения дают осно-

вания рассматривать государственное (публичное) управление и соответствующие общественные отношения в широком аспекте, как деятельность всех ветвей власти по урегулированию социальной, политической, экономической жизни, и в узком – как организацию и функционирования исполнительных органов. При этом следует отметить, что существуют две группы основных государственно-управленческих отношений: организационно-структурные и организационно-функциональные, возникающие в процессе управления и имеют обязательным субъектом орган исполнительной власти, в связи с тем, что преимущественно отношениями «власти – подчинения». Кроме того, при анализе сущности механизма регулирования следует акцентировать внимание на целесообразность использования европейского опыта при формировании основ деятельности органов власти в Украине. Н.В. Гнидюк отмечает, что в европейских принципов деятельности органов власти (формат «принципов Европейского административного пространства») необходимо отнести следующие группы: 1) надежность и возможность прогнозировать (правовая уверенность): принцип верховенства права, принцип пропорциональности (целесообразности и ответственности), принцип своевременности функционирования администрации, профессионализма, профессиональная добросовестность, беспристрастность, отсутствие необъективного отношения, профессиональная независимость; 2) открытость и прозрачность: открытость для внешней проверки, прозрачность для проверок и надзора; 3) ответственность: обоснование действий перед теми, кто этого требует, использования механизмов отчетности: судебное разбирательство, обжалование, инспектирования, проверки в

парламентских комитетах; 4) эффективность и результативность: принцип производительности, управленческое умение [1, с. 16-17]. С позиций нашего исследования стоит указать, что такие группы принципов решительно влияют на формирование механизма регулирования деятельности органов государственной власти.

Проведение административно-правовой реформы является важным фактором выхода из трансформационного кризиса украинского общества и заключается в создании современной, эффективной системы государственного управления. В науке нет единого подхода к механизму управления и его составляющих. Так, по мнению Г.В. Атаманчука, механизм формирования и реализации государственного управления – это совокупность и логическая взаимосвязь социальных элементов, процессов и закономерностей, посредством которых субъект государственного управления (его компоненты) охватывает потребности, интересы и цели общества в управляющих воздействиях, закрепляет их в своих управленческих решениях и действиях и практически воплощает их в жизнь, опираясь на государственную власть [2]. Таким образом, процессы модернизации государственного управления и становления эффективных механизмов государственного регулирования являются взаимозависимыми. Кроме того, государственную власть, независимо от конституционных особенностей на уровне национальных государств, вполне мотивировано следует детерминировать как инструмент обеспечения существования государства, достижения ее целей. При этом государственная власть способна влиять на общественные процессы, поведение отдельных социальных групп с помощью специальных органов и учреждений как составных ча-



стей единого механизма государственной власти. При исследовании системы государственного управления Г.Атаманчук выделяет два подхода к ее структуры: во-первых, анализ взаимодействия в рамках системы «субъект управления (государство) – взаимоотношения (прямые и обратные связи) – общественная система»; во-вторых, анализ системы «субъект управления – воздействие – объект управления» [2]. При этом традиционной ошибкой широкого внедрения зарубежных методик модернизации таких крупных систем как государственное управление, местное самоуправление и т. д. есть простое копирование технологий административных реформ, безоговорочная реализация в национальной практике государственного управления таких концепций как «политические сети», «new public management», «good governance». Впрочем, концепция «нового государственного управления» имеет существенные отличия, среди которых усиление надзорной функции центрального уровня, децентрализация и усиление мобильности, обеспечение контроля и подотчетности, рационализация управления человеческими ресурсами, обеспечение конкуренции и отбора, и одновременно – повышение качества государственного регулирования, транспарентность как ключевой принцип в деятельности органов власти.

На нынешнем этапе развития Украинского государства особую актуальность приобретают вопросы, связанные с модернизацией государственного управления, проведением системных трансформаций во всех сферах общественной жизни и гуманизацией властных отношений. Реформирование государственного управления, направленное на достижение целей и реализацию функций государства путем усовершен-

ствования организационно-распорядительной деятельности органов власти в пределах, определенных нормативно-правовыми актами [3, с. 26]. Для определенных достижений и осуществляется публично-управленческая деятельность. Система органов публичного управления создается именно как инструмент реализации цели и задач относительно общественных процессов, которые происходят в общественной жизни, как средство конкретизации общих функций государственного управления в определенных сферах общественной жизнедеятельности; учитывая конкретную цель, разрабатываются, принимаются и реализуются конкретные правовые нормы.

Функции определенного органа системы публичного управления являются производными от задач и цели. Каждый орган, входящий в систему управления, осуществляет принадлежащую ему компетенцию, выполняет собственные функции и тем самым реализует часть общих задач управления [4]. Следовательно, механизм регулирования деятельности органов власти следует анализировать в виде системы взаимосвязанных элементов: цели, которой желательно достичь в процессе становления и функционирования механизма; правовых норм – от нормативного обеспечения цели регулирования тех отношений, которые возникают между органами управления, системы тех органов, которые по своему назначению являются органами управления; системы объектов регулирования. При таких условиях каждый из элементов механизма регулирования рассматривается с позиций системно-функционального анализа, то есть как составляющая системы правового обеспечения деятельности органов власти с присущими ей функциями, а также как самостоятельная система опреде-

ленных элементов, каждый из которых выполняет, в свою очередь, конкретные функции.

Современная правовая, социальная государство требует таких средств и механизмов организации государственно-управленческой деятельности, которые соответствуют национальным традициям публичного управления, получают общественное признание, регулируются устоявшимися правовыми нормами и развиваются в контексте цивилизационного процесса гуманизации властных отношений. Такое положение вещей требует от стран, находящихся на этапе трансформации политико-правовых принципов публичного управления, обращение к мировым и, в частности, европейским традициям эффективного управления. Практическое осуществление рациональных управленческих процессов зависит от конкретных социальных условий, в которых они происходят. Поскольку государственно-управленческая деятельность – это субъективная деятельность людей, она зависит от социального опыта, уровня культуры и сознания людей, зрелости общества, его технических возможностей, оптимальности и масштабности социальных целей и тому подобное.

Построение демократического, правового государства требует четкого научного представления о признаках, особенностях, свойствах, характерных функциях управления, которые присущи всем общественным формациям на разных стадиях развития. Наряду с этим чрезвычайно важным выступает понимание характера государственного (в широком понимании публичного) управления, осуществляемого в конкретных пространственных рамках именно через механизмы регулирования. Ведь процесс управления должен как можно полнее соответствовать



демократическим принципам, поскольку люди обладают неотъемлемым, естественным правом на эффективное управление самоуправлением [5]. Базовая теоретико-методологическая проблема управления сводится к тому, что процессы управления присущи лишь сложным, динамическим системам, имманентным атрибутом которых является самоуправление, то есть способность к упорядочению системы, приведение ее в соответствие с объективной закономерности данной среды, в оптимизации ее функционирования [6].

В настоящее время перед системой власти в Украине в процессе трансформации национальной системы управления возникли принципиально новые задачи. Прежде всего, важно в процессе реформирования на основе практики международного менеджмента, разработать программные основы совершенствования механизмов евроинтеграционной политики Украины и определить пути их внедрения в практику формирования и рационализации управленческих механизмов страны. Так же, в процессе реформирования необходимо на уровне государственных целевых программ усовершенствовать правовые основы государственной политики в условиях участия Украины в надгосударственных интеграционных процессах, и для этого необходимо уточнить методологические ориентиры и критерии рациональной государственно-управленческой деятельности. Наконец, в качестве основы формирования концепции административной реформы следует определить и предложить к дальнейшим исследованиям совокупность общественных регуляторов трансформационного процесса (трансформационных факторов) в системе государственного управления в Украине.

Выводы. Развитие гражданского общества и его демократических институтов в Украине объективно требует разработки теоретико-методологических основ и практического обоснования концепции реформирования государственного управления. При этом определяющими характеристиками реформирования является реализация современных принципов управления, обеспечения политической стабильности, рациональное сочетание процессов становления социального, правового государства и гражданского общества. В условиях трансформации украинского общества одним из главных направлений современного государства является формирование системы государственного управления, которая бы максимально соответствовала устоявшимся стандартам правового государства, обеспечивала реализацию прав и свобод граждан.

Именно поэтому среди основных задач формирования эффективных механизмов регулирования деятельности органов государственной власти в процессе модернизации государственного управления следует выделить такие: во-первых, разработку методологии структурно-функционального анализа механизмов регулирования в системе государственного управления, что определяется путем исследования институциональных форм, систематизации организационных принципов и социально-исторических истоков возникновения и тенденций развития государственного управления. Во-вторых, формирование направлений и средств обеспечения адаптации механизмов регулирования деятельности органов власти в процесс институциональных трансформаций на уровне государства. В-третьих, интерпретация категории «регулирование деятельности органов вла-

сти» и разработка на этой основе понятийно-категориального аппарата, формализующего понятие «инновационные механизмы регулирования государственно-управленческой деятельности». В-четвертых, обеспечение достаточного уровня интегративности приведенных механизмов в системе сузспільних отношений. В-пятых, обеспечение в процессе функционирования указанных механизмов регулирования демократических принципов управления – прозрачности, открытости, вовлечения общественности, а также максимального соответствия устоявшимся европейским стандартам публичного управления.

Литература:

1. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-претендентів / Гнидюк Н., Новак-Фар А., Гонцяж А., Родюк І.] ; ред. Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2003. – 384с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
3. Авер'янов В.Б. Предмет, метод і принципи адміністративного права // Адміністративне судочинство України: Підруч. / за заг. ред. О.М Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 545 с.
4. Борденюк В. Теоретичні аспекти співвідношення правових актів державного управління та органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Право України, 2004. – №4. – С.16-20.
5. Грицяк І.А. Орієнтація на стандарти європейського адміністративного простору / І.А. Грицяк // Адміністративне право України. Академічний курс : в 2 т. / [Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П., Голосніченко І.П., Ківалов С.В. та ін.] ; під ред. В.Б. Авер'янова (голова). – К. : Юридична думка, 2008–2005. – Т. 2 : Особлива частина. – 2005. – С. 526–530.
6. Blackwell Handbook of Global Management / Maznevski, Martha L.; ред. McNett, Jeanne. – Malden, MA : Blackwell Pub, 2004. – 476 p.