



УДК 35.071

ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ОСНОВЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Богдана МЕЛЬНИЧЕНКО,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и международного права
Учебно-научного института права и психологии
Национального университета «Львовская политехника»

АННОТАЦИЯ

В статье определены основные пути усовершенствования административно-правового обеспечения деятельности органов публичного управления в Украине в контексте интеграции Украины в Европейский Союз.

Ключевые слова: публичное управление, государственное управление, реформирование системы государственного управления, европейские нормы и стандарты.

DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF ACTIVITIES OF PUBLIC MANAGEMENT BODIES ON THE BASIS OF FOREIGN EXPERIENCE

Bogdana MELNYCHENKO,
Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor
at the Department of Constitutional and International Law of Institute of Law and Psychology
of National University "Lviv Polytechnic"

SUMMARY

The article describes the main directions of improvement of administrative and legal support of the activity of public management bodies in Ukraine in the context of Ukraine's integration in to the European Union.

Key words: public management, state management, reform of state management system, European norms and standards.

REZUMAT

Articolul prezintă principalele modalități de a îmbunătăți sprijinul administrativ și juridic pentru activitățile autorităților publice din Ucraina în contextul integrării Ucrainei în Uniunea Europeană.

Cuvinte cheie: administrație publică, administrație publică, reforma sistemului administrației publice, norme și standarde europene.

Постановка проблемы. Выбор Украиной пути евроинтеграции предопределяет необходимость ориентации на внедрение европейской модели управления. Учет в деятельности органов публичного управления европейских норм и стандартов, принципов европейского административного пространства соответствует требованиям к странам-кандидатам в члены Европейского Союза (далее – ЕС).

Актуальность темы исследования. Появление новой модели управления вызвано необходимостью в модернизации публичных институтов и методов их деятельности, используемых ими процедур, в налаживании диалогового взаимодействия граждан и власти относительно механизмов управления. Адаптация европейских стандартов в сфере публичного управления в Украине в конечном итоге должна способствовать совершенствова-

нию институтов публично-управленческой сферы в государстве.

Состояние исследования. Несмотря на значительное количество научных работ, опубликованных в последние годы, учитывая недавние изменения в действующем административном законодательстве, можно отметить отсутствие в отечественной юридической науке комплексного исследования по формированию концептуальных теоретико-правовых основ административно-правового обеспечения публичного управления в Украине. Отдельные тенденции развития публичного управления в Украине рассматриваются в работах таких ученых, как: О.Ю. Оржель, А.М. Палий, И.А. Грицак, Ю.Г. Котковский, А.В. Береза, Н.М. Мельтюхова, Ю.П. Сурмин и др.

Целью и задачей статьи является определение основных путей усовер-

шенствования административно-правового обеспечения деятельности органов публичного управления в Украине в контексте интеграции Украины в Европейский Союз.

Изложение основного материала. Сегодня в большинстве развитых стран, в которых произошла трансформация государственного управления, наблюдается тенденция перехода к гораздо более современной модели – публичному управлению, которую в широком смысле Всемирный банк определяет как "New Public Management" («новое общественное управление», «новый публичный менеджмент» или «новый государственный менеджмент») [1, с. 92].

Это модель государственного управления, в основе которой лежит заимствование методов корпоративного управления, применяемых в бизнесе и некоммерческих организациях. Она



ориентирована на повышение гибкости в принятии решений в государственном аппарате, уменьшение его иерархичности, делегирование полномочий на более низкий уровень принятия решений и усиление механизмов обратной связи между государством и гражданами [2].

Реформирование системы государственного управления стало частью подготовки к европейской интеграции стран Центральной и Восточной Европы в ходе последнего расширения. Их подготовка к вступлению в ЕС сопровождалась особым вниманием к вопросам институционального развития и административной способности, о чем, например, свидетельствует введение Программы SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Программа поддержки совершенствования управления и менеджмента) [3].

Правовая среда, в которой действуют нормы права ЕС и международного европейского права, а также национальные нормы, если они не противоречат праву ЕС, представляет собой Европейское административное пространство (ЕАП). В государствах, основанных на свободном демократическом правопорядке, административное право является детерминированным в основном в нормативное регулирование правоотношений между государственной (публичной) властью и гражданином, а также в обеспечение гарантий индивидуальной правовой защиты. Эти аспекты являются определяющими, поскольку права и интересы граждан представляют собой смысл существования свободного демократического государства [4, с. 200].

Европейское административное пространство базируется на:

- европейских принципах публичного управления (администрирования) и на общих нормах и принципах европейского административного права;
- общих ценностях и принципах организации государственной службы;
- похожих процедурах и механизмах координации политики, выработки и внедрения правительственных решений;
- стандартах качества общественных услуг;
- обязательных процедурах консультирования с общественностью и т. д. [5].

Так, внедрение в современную систему управления указанных принципов связано с попыткой преодолеть монополию центральных и местных органов власти и управления на предоставление управленческих и общественных услуг населению путем привлечения к этим процессам ответственности. От быстроты и интенсивности этих процессов во многом зависит успешность европейской интеграции Украины в целом.

Как показывает опыт зарубежных стран, модернизация публичного управления позволяет решить следующие ключевые задачи:

- повысить эффективность деятельности органов исполнительной власти и уменьшить затраты на их содержание;
 - укрепить доверие к государству со стороны населения и частного сектора, способствовать формированию активного гражданского общества путем увеличения возможностей участия в процессе принятия решений;
 - увеличить прозрачность системы государственной власти, подотчетной обществу, где каждый знает, кто за что отвечает и кому подконтрольный;
 - способствовать экономическому развитию государства, повышению его конкурентоспособности на мировом рынке;
 - противодействовать таким негативным явлениям, как коррупция, злоупотребление служебным положением, чрезмерное регулирование социально-экономических процессов;
 - облегчить интеграцию в наднациональные объединения, в частности в ЕС, поскольку процессы глобализации и универсализации происходят и в сфере публичного управления [6, с. 287].
- 12 января 2015 г. Президент Украины подписал Указ «О Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020»». Стратегия устойчивого развития «Украина – 2020» – документ, определяющий направления и приоритеты развития страны на период до 2020 г. Положения Стратегии предусматривают, в частности, создание четкой функциональной структуры центральных и местных органов исполнительной власти для обеспечения государственного регулирования регионального развития на всех территориальных уровнях, координации многоуровневого управ-

ления с участием органов местного самоуправления, бизнеса, неправительственных организаций и населения [7].

Такая структура должна создаваться на основе определенных стратегических целей и задач государственной региональной политики, быть функционально гибкой в соответствии с потребностями регионального развития. Любые ее изменения должны быть мотивированы прежде всего требованиями по созданию необходимых условий для стимулирования регионального и местного развития.

Образование территориальных органов центральных органов исполнительной власти, местных органов исполнительной власти, а также их структурное и функциональное наполнение необходимо осуществлять по принципу subsidiarity. Важна также координация деятельности территориальных органов центральных органов исполнительной власти, местных органов исполнительной власти как между собой, так и с органами местного самоуправления.

Так, неизменными составляющими стабильности взаимоотношений власти и институтов гражданского общества являются совершенствование нормативно-правовой базы, открытость и прозрачность деятельности властных структур, учет общественного мнения при применении новых форм и технологий работы с общественностью, привлечение граждан к участию в реализации муниципальных и региональных социальных программ [8, с. 284].

Еще одним шагом в направлении усовершенствования административно-правового обеспечения деятельности органов публичного управления стало представление Президентом Украины на рассмотрение Верховной Рады Украины проекта закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти)» от 1 июля 2015 г. Целью законопроекта является уход от централизованной модели управления в государстве, обеспечение способности местного самоуправления и построение эффективной системы территориальной организации власти в Украине, реализация в полной мере положений Европейской хартии местного самоуправления, принципов субсиди-



арности, вездесущности и финансовой самодостаточности местного самоуправления [9].

Главным критерием рациональной децентрализации является достижение высокого качества обслуживания граждан, а главным принципом – субсидиарность, которая определяет низкую оптимальную границу вмешательства правительства в местные дела [10, с. 10].

Субсидиарность организации власти противопоставляется тенденциям в направлении авторитарного централизованного государства и рассматривается как предпосылка устройства, основанного на свободе: государство, придерживающееся принципа субсидиарности, гарантирует гражданам свободу и независимость; оно гарантирует местное и региональное самоуправление [11, с. 10].

В частности, основные принципы местного самоуправления – административная (организационная) и финансовая самостоятельность органов местного самоуправления – закреплены в Европейской хартии местного самоуправления (далее – ЕХМС), принятой 15 октября 1985 г. и ратифицированной соответствующим Законом Украины 15 июля 1997 г. [12]. Однако процесс имплементации ЕХМС в Украине продолжается и сейчас.

Отношения государственных органов и институтов гражданского общества должны базироваться на понимании и восприятии таких основополагающих принципов:

– участие компетентных, организованных и ответственных институтов гражданского общества в процессе формирования государственной политики (повышает уровень применимости законодательства и обоснованность управленческих решений);

– стимулирование институтов гражданского общества к участию в правительственных механизмах диалога, консультировании и обмене информацией (является необходимым условием воплощения лучших способов удовлетворения потребностей общества);

– консультирование (оно не расценивается исполнительной властью как инструмент поглощения институтов гражданского общества благодаря восприятию ими правительственных приоритетов, а также не рассматривается институтами гражданского обще-

ства как побуждение к отказу от своих целей и принципов);

– сотрудничество на принципах взаимоуважения – исполнительная власть сотрудничает с институтами гражданского общества для достижения целей государственной политики, но не пытается завладеть ими или заставить их работать под своим контролем [13, с. 154].

Выводы. Анализ зарубежного опыта убедительно показал, что в странах ЕС основными условиями обеспечения эффективности деятельности органов публичного управления является участие компетентных, организованных и ответственных институтов гражданского общества в процессе формирования государственной политики и тесное взаимодействие исполнительной власти с институтами гражданского общества.

Список использованной литературы:

1. Чикаренко І.А. Концепції публічного управління кризь призму європейських стандартів управлінської діяльності. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матер. наук.-практ. конф. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 90–92.

2. Пасічник М.В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США. Державне управління: теорія та практика. 2009. № 1. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf.

3. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL: <http://www.center.gov.ua/protsentr/proekti/sigma>.

4. Котковський В.Р. Європейський адміністративний простір: нові принципи публічного врядування. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 3. С. 200–205.

5. Європейський досвід державного управління: курс лекцій / уклад.: О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський, С.М. Гладкова, С.В. Соколик, П.І. Крайник, Т.О. Гусаченко; за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна, А.О. Чемериса, С.В. Загороднюка, О.Л. Приходько, Л.О. Воронько. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 76 с.

6. Береза А.В. Реформа публічного управління: сучасні тенденції та перспективи для України. Актуальні

проблеми політики. 2012. Вип. 46. С. 287–295.

7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

8. Гавкалова Н.Л., Грузд М.В. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Актуальні проблеми економіки. 2014. № 10. С. 281–290.

9. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект закону України від 1 липня 2015 р. № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

10. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / авт. кол.: Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Ю.В. Дідок та ін.; за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. К.: НАДУ, 2010. 28 с.

11. Батанов О.В. Аксіосфера сучасного муніципалізму: політичні та правові аспекти. Вісник Донецького національного університету. Серія: Політичні науки. 2016. С. 6–12.

12. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

13. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навч. посібник / авт. кол.: Ю.П. Сурмін, А.М. Михненко, Т.П. Крушельницька та ін.; за наук. ред. Ю.П. Сурміна, А.М. Михненка. К.: НАДУ, 2011. 388 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Мельниченко Богдана Богдановна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Учебно-научного института права и психологии Национального университета «Львовская политехника»;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Melnichenko Bogdana Bogdanovna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Constitutional and International Law of Institute of Law and Psychology of National University “Lviv Polytechnic”;

bogdana_m2008@ukr.net



УДК 342.9

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

Сергей МОСКАЛЕНКО,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры менеджмента, экономики и права летной академии
Национального авиационного университета

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены проблемы применения международных актов в гражданской авиации. Проанализированы основные проблемы авиационного законодательства Украины и их соотношение с международными договорами в отрасли гражданской авиации. В статье выполнен анализ роли беспилотных летательных аппаратов в связи с научно-техническим прогрессом, развитием международных отношений. Обосновано, что проблемами применения международных актов в гражданской авиации являются: 1) неодинаковое применение норм международных актов в области гражданской авиации; 2) несоответствие норм отечественного законодательства международным актам гражданской авиации; 3) вопросы соответствующего уровня подготовки авиационного персонала для обеспечения авиационной безопасности и безопасности полетов; 4) коррупционные риски как несовершенство национального законодательства; 5) языковое соответствие. Преодолеть данные проблемы можно путем приведения национального законодательства в соответствие с требованиями Международной организации гражданской авиации (ИКАО).

Ключевые слова: авиация, гражданская авиация, проблемы гражданской авиации, безопасность, авиационная безопасность.

PROBLEMS OF APPLICATION OF INTERNATIONAL LEGAL ACTS IN THE FIELD OF CIVIL AVIATION

Sergey MOSKALENKO,
Candidate of Law Sciences, Associate Professor
at the Department of Management, Economics and Law
of the Flight Academy of the National Aviation University

SUMMARY

The article deals with the problems of applying international acts of the civil aviation industry. The main problems of aviation legislation of Ukraine and their correlation with international agreements in the field of civil aviation are analyzed. The article analyzes the role of unmanned aerial vehicles in connection with scientific and technological progress, the development of international relations. It is substantiated that the problems of applying international acts of the civil aviation industry are: 1) the unequal application of the norms of international acts in the field of civil aviation; 2) inconsistency of the norms of domestic legislation with international acts of civil aviation; 3) training of aviation personnel to an appropriate level of aviation security and safety; 4) corruption risks, as imperfection of the national legislation; 5) language conformity. Overcoming these problems is possible by aligning national legislation with ICAO requirements.

Key words: aviation, civil aviation, problems of civil aviation, security, aviation security.

REZUMAT

Articolul se referă la problemele aplicării actelor internaționale ale industriei aviației civile. Se analizează principalele probleme ale legislației aviatice din Ucraina și corelarea acestora cu acordurile internaționale în domeniul aviației civile. Articolul analizează rolul vehiculelor aeriene fără pilot în legătură cu progresul științific și tehnologic, dezvoltarea relațiilor internaționale. Se susține că problemele de aplicare a actelor internaționale ale industriei aviației civile sunt: 1) aplicarea inegală a normelor actelor internaționale în domeniul aviației civile; 2) incoerența normelor legislației interne cu actele internaționale de aviație civilă; 3) formarea personalului aviatic la un nivel corespunzător de securitate și siguranță a aviației; 4) riscurile de corupție, ca imperfecțiune a legislației naționale; 5) conformitatea limbajului. Depășirea acestor probleme este posibilă prin alinierea legislației naționale la cerințele OACI.

Cuvinte cheie: aviație, aviație civilă, probleme de aviație civilă, securitate, siguranță aeriană.

Постановка проблемы. В статье исследуются проблемы влияния международных актов в сфере гражданской авиации на национальное законодательство Украины.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрыто-

сти темы. Особенностью авиационного законодательства является его подчиненность и соответствие международным договорам. Эффективное регулирование воздушных перевозок стало возможным благодаря деятельности международных организаций. Необходи-

мо отметить, что авиация – особая сфера человеческой деятельности, которая сегодня стремительно развивается и поэтому требует четкого нормативного регулирования. В Конституции Украины указано, что действующие международные договоры, согласие на