

УДК 35.076

DOI: <https://doi.org/10.32840/2522-4263/2021-5-16>**Чанишева Г.І.**

*доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент
Національної академії правових наук України,
декан соціально-правового факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Наньєва М.І.

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права
та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Chanysheva Galiya

*Doctor of Sciences (Law), Professor,
Corresponding Member of the National Academy
of the Legal Sciences of Ukraine,
The head of the Social Law Faculty
National University «Odessa Academy of Law»*

Nanieva Maria

*Candidate of Sciences (Law),
Associate Professor of the Department of Labour and Social Security Law
National University «Odessa Academy of Law»*

НОРМИ МІЖНАРОДНОГО ТА НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА ЯК ПРАВОВА ОСНОВА УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

NORMS OF INTERNATIONAL AND NATIONAL LAW AS A LEGAL BASIS OF MANAGEMENT WORK

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено актуальним питанням управлінської діяльності, зокрема характеристиці норм міжнародного та національного права, що становлять правову основу управлінської діяльності. Надано визначення державного управління та охарактеризовано його систему та організаційну структуру. Охарактеризовано правову базу управлінської діяльності та юридичне забезпечення державного управління. Зазначено основні міжнародно-правові акти, акти національного законодавства у сфері управлінської діяльності. Досліджено Стратегію реформування державного управління України. Проаналізовано роль договірних та локальних нормативно-правових актів в управлінській діяльності. Питання правового регулювання управлінської діяльності в успішному функціонуванні держави є актуальним питанням сьогодення.

Ключові слова: управлінська діяльність, державне управління, правова основа управлінської діяльності, норми міжнародного права, міжнародні стандарти, національне законодавство.

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена актуальным вопросам управленческой деятельности, в частности характеристике норм международного и национального права, составляющих правовую основу управленческой деятельности. Дано определение государственного управления и охарактеризованы его система и организационная структура. Охарактеризованы правовая база управленческой деятельности и юридическое обеспечение государственного управления. Указаны основные международно-правовые акты, акты национального законодательства в сфере управленческой деятельности. Исследована Стратегия реформирования государственного управления Украины. Проанализирована роль договорных и локальных нормативно-правовых актов в управленческой деятельности. Вопросы правового регулирования управленческой деятельности в успешном функционировании государства являются актуальными вопросами современности.

Ключевые слова: управленческая деятельность, государственное управление, правовая основа управленческой деятельности, нормы международного права, международные стандарты, национальное законодательство.

ANNOTATION

A large number of studies are devoted to the issue of legal regulation of management work, in particular in the field of government management. But the issues of the origin of the legal regulation of management and its legal regulation in the Soviet period are considered to a greater extent. So, the article is devoted to the topical issues of management work, in particular it's devoted to the characteristics of international and national law, which form the legal basis of management work. The article provides a definition of government management and describes its system and organizational structure. The legal basis of management work and legal support of government management are characterized. The basic international legal acts, acts of the national legislation in the field of management activity are specified. The Strategy of Public Administration Reform of Ukraine has been studied. The article also analyzes the role of contractual and local regulations in management. The issue of legal regulation of management activities in the successful functioning of the state is an actual question of nowadays. Management work in various areas (whether the legal status and functioning of the organization or cooperation with other organizations, the establishment of the enterprise, regulation of employees, etc.) are regulated by more than 2,000 legal acts. On the one hand, this ensures the activities of government management at all levels, and on the other hand it is a significant shortcoming and sometimes leads to confusion in practice or to unequal interpretation of the law, including managers. However, one of the most important regulators of management work, regardless of the specific area in which it is conducted, is the organizing role of law, in which international law and national law play a significant role, helping functionally organize the management of complex social processes, concentrate the state organs and all its components. So, the legal base of management work includes: international legal acts in the field of management, general and special legislation, contractual acts in the field of management and local regulations that define specific methods and techniques of management.

Key words: management work, government management work, legal basis of management work, norms of international law, international standards, national legislation.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Питанню правового регулювання управлінської діяльності, зокрема у сфері державного управління, присвячено досить велику кількість досліджень. Але більшою мірою розглянуто питання зародження правового регулювання управлінської діяльності та його правової регламентації в радянський період. У зв'язку із цим видається актуальним дослідження питання правової основи управлінської діяльності з урахуванням міжнародних норм та норм національного права в умовах сьогодення. Значення чіткої правової регламентації управлінської діяльності та її дотримання має особливе значення у сучасних соціально-економічних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спираються автори. Теоретичні та практичні проблеми правового забезпечення управлінської діяльності досліджувалися у наукових працях В.Б. Авер'янова, Н.Г. Атаманчука, Н. Александрова, Ю. Битяка, Н.Б. Болотіної, О.Я. Гугул, В.С. Венедіктова, В.В. Жернакова, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, Б.С. Стичинського, С. Стеценко та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення правової бази управлінської діяльності, зазначення основних міжнародних та національних нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері управлінської діяльності, визначення основних проблем та шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Управлінська діяльність за різними напрямками (чи то правовий статус та функціонування організації або співпраця з іншими організаціями, налагодження роботи підприємства, регулювання діяльності співробітників тощо) регулюється понад 2 тис нормативно-правових актів.

Управлінську діяльність тісно пов'язують із державним управлінням.

Державне управління – цілеспрямований організаційний та регулюючий

вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

Система державного управління може бути представлена як єдність таких складників:

- організація і функціонування суб'єкта управління – держави в особі органів державної влади;

- об'єкти управління – суспільство у цілому та його компоненти, які підпадають під управлін-

ський вплив держави, сприймають його і беруть участь у формуванні механізмів управління;

- структура взаємозв'язків управлінської системи із суспільною системою – керованими об'єктами [1, с. 14].

Організаційна структура державного управління базується на функціональній структурі та залежить від управлінських функцій, які повинні виконуватися владними структурами на різних рівнях державно-управлінської системи.

Юридичне забезпечення саме державного управління визначене сучасною нормативно-правовою базою: Конституцією України, законодавством України про державний устрій, державну службу, державне управління, регіональне управління.

У вітчизняному законодавстві нормативним актом, який є підґрунтям формування та функціонування управлінської діяльності, є Конституція України [2], яка утверджує основоположні складники конституційного ладу.

Вибравши демократичний державно-правовий режим, Україна повинна слідувати його принципам, створювати якомога прийнятні умови для проживання кожного на підпорядкованій їй території.

Отже, управлінська діяльність регулюється великим масивом нормативно-правових актів. До правової бази управлінської діяльності відносять: міжнародно-правові акти у сфері управлінської діяльності, загальне та спеціальне законодавство, договірні акти у сфері управлінської діяльності та локальні нормативно-правові акти, що визначають конкретні методи та прийоми управління.

Міжнародно-правові акти в галузі прав людини прийнято називати міжнародними стандартами. Цим терміном охоплюються різноманітні норми, такі як правила міжнародних договорів, резолюції міжнародних організацій, політичні домовленості типу Гельсінського Заключного акта, документів Віденської і Копенгагенської зустрічей ОБСЄ (НБСЄ), міжнародні звичаї.

Усеосяжні зусилля у сфері захисту прав і свобод людини беруть початок зі Статуту ООН, де однією з основних своїх цілей Об'єднані Нації проголосили «знову затвердити віру в основні права людини, у гідність і цінність людської особистості, у рівноправність чоловіків і жінок і в рівність прав великих і малих націй». Розроблення і прийняття в рамках ООН Білля про права людини, що включає Загальну декларацію прав людини 1948 р., Пакт про громадянські та політичні права з Факультативними протоколами до нього і Пакт про економічні, соціальні та культурні права, відкриті для підписання в 1966 р., ознаменували якісно новий етап у розв'язанні міжнародних норм із прав людини. Предметом цих міжнародних актів є не окремі права або захист особливої категорії осіб, а права всіх індивідів у всіх сферах суспільного життя.

Також є важливими міжнародні стандарти у сфері регулювання державної антикорупцій-

ної політики, особливо якщо ми говоримо про сектор державного управління. Основою державної антикорупційної політики в Україні є міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язання України у сфері європейської інтеграції та права Європейського Союзу. Україною було підписано та ратифіковано: Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією (розроблена Радою Європи), підписану від імені України 4 листопада 1999 р. в м. Страсбурзі та ратифіковану Законом України від 16 березня 2005 р.; Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції, підписану від імені України 11 грудня 2003 р. в м. Меріда (Мексиканські Сполучені Штати) і ратифіковану Законом України від 18 жовтня 2006 р.; Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (розроблена Радою Європи), підписану від імені України 27 січня 1999 р. в м. Страсбурзі та ратифіковану Законом України від 18 жовтня 2006 р. № 252-V.

Необхідно також зазначити, що у процесі діяльності таких міжнародних інституцій, як Світовий банк, ОЕСР, ЄС, ООН, було сформовано поняття *good governance* та набір базових цінностей із належного управління, що потім дістали загального світового визнання [1, с. 34].

Що стосується національного законодавства, то, як ми вже зазначали, підґрунтям для формування та функціонування управлінської діяльності є Конституція України.

Ст. 1 Основного Закону визначає Українську державу як соціальну, а у ст. 13 зазначено про соціальну спрямованість її економіки. Щодо управлінських аспектів, то основні стратегічні напрями державного управління процесами, які відбуваються у суспільному житті України, визначено у Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 рр. [3]. Кабінет Міністрів України затвердив план заходів з її реалізації. Було акцентовано увагу на забезпеченні побудови в Україні спроможної сервісної та цифрової економіки. Це, своєю чергою, повинно забезпечувати захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду, оскільки саме на території Європейського Союзу активно впроваджуються технології у сфері цифровізації, які є основою усіх економічних процесів у державі.

Також основна мета Стратегії – формування ефективної системи державного управління, що здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток та адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики. Це дає підстави говорити про тісний взаємозв'язок і гармонійне поєднання соціального та економічного розвитку і визначає загальний стратегічний курс державної політики загалом.

Окрім Стратегії, законодавчу базу становить велика кількість законів. Можемо визначити в державному управлінні закони України, що визначають організацію роботи органів публічної влади:

– виборче законодавство, зокрема закони України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004, Виборчий кодекс України від 19.12.2019, «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011, «Про місцеві вибори» від 14.07.2015;

– законодавство, що визначає загальний правовий статус органів публічної влади, їх структурних підрозділів та посадових осіб, зокрема закони України «Про державну службу» від 17.11.2011; «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001; «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992; «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 тощо;

– законодавство, що визначає окремі аспекти організації роботи органів публічної влади, зокрема Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010; Закон України «Про державну охорону органів державної влади і посадових осіб» від 04.03.1998.

Підзаконні нормативні акти, що визначають статус і порядок роботи органів публічної влади та їхніх структурних підрозділів: укази Президента України, зокрема «Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України», «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України» та ін.; постанови Кабінету Міністрів України; акти центральних органів виконавчої влади, що регламентують організаційні питання внутрішньовідомчого та міжвідомчого характеру; акти місцевих органів публічної влади, наприклад регламенти місцевих рад та місцевих державних адміністрацій, положення про структурні підрозділи виконкомів місцевих рад, положення про відділи та управління місцевих державних адміністрацій тощо.

Певною особливістю вітчизняного законодавства у сфері державного управління є наявність типових нормативних актів, тобто правових документів, які регламентують організаційні питання діяльності однорідних органів публічної влади та їхніх посадових осіб, наприклад Типове положення про службу охорони праці та ін. Прийняття таких актів спрямоване на забезпечення однакового вирішення найбільш складних організаційних питань, досягнення злагодженості в діях однорідних ланок публічної влади.

На нашу думку, важливо також зазначити про договірні та локальні нормативно-правові акти у сфері управлінської діяльності.

Із прийняттям Закону України «Про колективні договори і угоди» від 01.07.1993 важливіми договірними актами у сфері управлінської діяльності стали генеральна, галузеві та регіональні угоди, які укладаються між профспілками (їхніми об'єднаннями), що представляють інтереси найманих працівників, і власниками або їх представниками. Угодами на відповідному

рівні (державному, регіональному, галузевому) регулюються основні принципи і норми реалізації соціально-економічної політики, управлінської діяльності на підприємстві і трудових відносин щодо зайнятості, гарантій оплати праці, розміру прожиткового мінімуму, режиму роботи і відпочинку, умов охорони праці тощо.

На думку Н.О. Брілліантової, локальні нормативні акти – це юридична форма вираження та закріплення волі рівноправних суб'єктів локального регулювання (трудових колективів, адміністрації підприємств та профспілок), яка заснована на централізованих і галузевих нормативних актах та спрямована на конкретизацію та деталізацію положень цих актів відповідно до специфіки організації виробництва і праці, а також економічних можливостей даного підприємства (об'єднання) [4, с. 17].

Особливість зазначених актів, на думку І.С. Шиткіної, полягає у тому, що вони: засновані на законодавстві й інших правових актах і не можуть їм суперечити; забезпечують виконання законодавства й інших правових актів; ухвалюються в рамках диспозитивного дозволу та не всупереч законодавчій імперативній забороні; ухвалюються компетентними органами управління організації в установленому порядку та не потребують затвердження чи погодження іншими органами, зокрема державного управління; поширюються на всіх суб'єктів, які беруть участь у внутрішніх відносинах організації: органи управління, акціонерів (учасників), працівників, адміністрацію, структурні підрозділи [5, с. 8].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підвищення якості державного управління залишається одним із головних завдань, що стоять перед українським суспільством і державою. Історично склалася розгалужена система законодавства, що регулює управлінську діяльність, яка містить у собі великий масив нормативно-правових актів, що, на нашу думку, з одного боку, забезпечує діяльність державного управління на всіх рівнях, а з іншого – є суттєвим недоліком й іноді призводить до плутанини на

практиці або до неоднакового тлумачення норм права, у тому числі й управлінцями. Однак одним із найважливіших регуляторів управлінської діяльності незалежно від того, у якій конкретній сфері вона проводиться, є організуюча роль права, де норми міжнародного права та національного законодавства відіграють значну роль, допомагаючи функціонально організувати управління складними соціальними процесами, сконцентрувати діяльність державного апарату та всіх його складників.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Державне управління : підручник : у 2-х т. / ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 61. Ст. 3842.
4. Бриллиантова Н.А. Локальное правовое регулирование оплаты труда рабочих и служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Москва, 1986. 27 с.
5. Шиткина И.С. Правовое регулирование деятельности акционерных обществ внутренними (локальными) документами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 1997. 301 с.

REFERENCES:

1. Kovbasyuk U.V., Vashenko K.O., Surmin U.P. (2012) *Derzhavne upravlinya* [Government regulation]. Dnipropetrovsk: NADU. (in Ukrainian)
2. Constitution of Ukraine № 254к/96-ВР. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 30, 141. (in Ukrainian)
3. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine Strategy of public administration reform in Ukraine for 2022–2025 (2021, July 21). *Ofitsiynyi Visnyk Ukrayiny*, 61, 3842. (in Ukrainian)
4. Brilliantova N.A. (1986) *Local legal regulation of payment of workers and employees*. Extended abstract of candidate's thesis. Moscow. (in Russian)
5. Shitkina I.S. *Legal regulation of joint-stock companies by internal (local) documents*. Extended abstract of candidate's thesis. Moscow. (in Russian)