

## **НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

**Баштанник А. Г.**

### **ВСТУП**

Становлення і розвиток системи органів державної влади в умовах реформ потребує теоретико-методологічного обґрунтування напрямів державотворення, нормативного визначення функцій, структури, повноважень органів влади, закріплення алгоритму регулювання діяльності органів влади. Децентралізація влади визначила необхідність формування принципово нових форм і засобів регулювання діяльності органів державної влади. постановка проблеми наукового дослідження управління та регулювання діяльності органів та установ 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 і завдання держави, функції органів державної влади (ОДВ), стратегії її розвитку.

Таким чином, мова йде про зміну основ діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвитку конкретного регіону (міжрегіонального комплексу), галузі, а у широкому розумінні – навіть суспільних сфер. Основи діяльності органів державної влади потребують на даний час власного методологічного наповнення шляхом напрацювання категорій та понять, закономірностей і принципів, систематизації методів такого регулювання, розробки концепцій та моделей діяльності органів державної влади. Зазначимо, що така інноваційна парадигма виходить із сучасного трактування публічного управління як інтегративного поєднання управлінської діяльності публічних службовців та осіб, що займають політичні посади, інституціональної єдності структури і процедур в системі органів державної влади. Публічне управління включає ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Теоретико-методологічне обґрунтування механізмів регулювання діяльності органів державної влади має базуватися таких засадах: визначення цілей завдань та функцій регулювання, виокремлення організаційного, правового та інших видів механізмів регулювання; напрацюванні цільових, функціональних та організаційних складових механізмів державного управління у сферах регулювання; вирішенні проблеми дихотомічної єдності понять «державне регулювання – регулювання діяльності ОДВ»; забезпечення результативності та ефективності функціонування суб'єктів та механізмів регулювання; формалізації взаємовідносин та взаємодії із громадськістю у системі державного управління тощо.

### **1. Організаційне забезпечення регулювання діяльності органів державної влади на центральному та регіональному рівнях**

Конституювання системи публічної влади в Україні, формування механізмів регулювання діяльності органів державної влади, становлення раціональної системи судочинства, визначення шляхів взаємодії складових державної влади та органів місцевого самоврядування тривалий час були насичені суперечностями внутрішньоорганізаційного розвитку, відступами від доктрини поділу державної влади, деформацією структурної побудови системи публічного управління. Адже визначений нормативно-правовими актами процес регулювання діяльності органів державної влади передбачає складну структурно-функціональну модель публічного управління.

До важливих напрямів трансформації системи органів влади слід віднести формування інституціонального механізму публічного управління через зміни співвідношення держави та інших складових політичної системи, разом із змінами механізмів представництва соціальних інтересів на шляху демократизації влади. У процесі дослідження державного управління як відкритої системи В. Бакуменко вказує на такі основні напрями державного управління: державне будівництво, формування державної політики, реалізацію державної політики, що впроваджуються шляхом управлінських впливів, з попередньою розробкою державно-управлінських рішень<sup>1</sup>. Серед основних причин такого стану слід відзначити такі: неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях; неефективне місцеve самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій; неефективна система державної та служби в органах місцевого самоврядування; відсутність паритетних

---

<sup>1</sup> Бакуменко В. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. Київ : Міленіум, 2003. С. 22–27.

засад у відносинах громадян з органами влади. Такі особливості сучасного адміністрування ще раз підтверджують необхідність реформування публічної адміністрації в Україні, детермінації напрямів реформування державного управління, раціоналізації механізмів регулювання діяльності ОДВ.

В умовах децентралізації влади виникає потреба формування механізму регулювання (в контексті нашого дослідження – інтегрованого механізму регулювання діяльності органів державної влади), який забезпечить вирішення таких завдань:

- запровадження принципу субсидіарності у моделі розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, між ОМС різного рівня та міжрегіонального співробітництва;

- нормативно-правове закріплення адміністративної юрисдикції органів публічної влади на рівні адміністративної одиниці;

- формування сучасного механізму регулювання функціонального розподілу повноважень, конкретизація процедури делегування повноважень в інституціональному вимірі;

- оптимізація механізму відповідальності ОМС перед громадами;

- бюджетна децентралізація.

У вищенаведеному переліку завдань знайшов свій прояв перший рівень децентралізації у вигляді посилення ролі ОМС. Втім, сучасний європейський адміністративний концепт децентралізації включає і ставить на перше місце не реформу системи самоврядних структур, а розподіл повноважень «державна влада – самоврядне управління», та визначення сутності регіональних та субрегіональних представництв органів державної влади. Отже, децентралізація вимагає створення функціональних механізмів регулювання діяльності інтегративного типу, що забезпечуватимуть регулювання суспільних відносин.

Фактично, у 2016 році Українська держава вперше підійшла до проблематики формування ефективних МРД. За цих умов процес децентралізації виступив складовою частиною національної концепції адміністративної реформи, причому в Україні сформувалася ідеологема трансформаційного переходу «адміністративна реформа як сучасний вимір модернізації влади», у межах якого децентралізація виступає основою реформи. Реалізація такого трансформаційного переходу забезпечить підвищення ефективності публічного управління, зокрема сприятиме удосконаленню процедури адміністративних послуг, запобігатиме можливостям зловживання владою, посилить захист прав і законних інтересів громадян, забезпечуватиме подальший розвиток громадянського суспільства.

Загальне визначення адміністративної реформи – як виду політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері державної влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з органами місцевого самоврядування, – потребує суттєвого доповнення в контексті комплексу сучасних принципів і рівнів реформування та функціонування МРД, які забезпечують реалізацію завдань реформ. Адже адміністративна реформа – це не лише комплекс суспільно-політичних, соціально-економічних та адміністративних заходів, які полягають у інституціональних, структурно-функціональних та організаційних перетвореннях, з метою модернізації публічного управління, й формування інтегрованих систем публічного управління, створення на цій основі ефективної системи державного управління. У сучасних умовах модернізації влади адміністративна реформа розуміється як комплекс організаційних заходів щодо трансформації існуючої моделі управління державою через систему органів державної влади, які здійснюють регулюючий вплив на суспільні відносини, упорядковують механізми надання публічних послуг, реалізують мету управління в складній адміністративній системі, забезпечують реалізацію конституційних принципів, задовольняють потреби суспільства у регулюванні з метою динамічного розвитку, сприяють реалізації концепту сталого розвитку України.

Саме тому головною метою адміністративної реформи має виступати закріплення принципів функціонування МРД, спрямованого на забезпечення конституційних прав і свобод громадян, а також права на «добре (належне) управління». Основною метою сучасного адміністративного реформування є запровадження позитивних змін, а саме: оптимізація загальнодержавного управління; розвиток місцевого самоврядування; зменшення кількості чиновницько-бюрократичних ланок, що має сприяти якіснішому наданню адміністративних та управлінських послуг та сприяти ефективному розподілу фінансових ресурсів на місцях; зміцнення статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі виконавчої влади, й державного управління загалом.

Актуальність прийняття стратегії реформування державного управління обумовлена тим фактом, що протягом 30-и років формування МРД майже неімплементованими залишаються європейські принципи публічного управління: відкритість влади; доступ до інформації щодо діяльності органів влади; закріплення демократичних принципів розробки та прийняття державно-управлінських рішень; напрацювання механізмів проведення конкурсів на посади в ОДВ; закріплення процедури підпорядкування підсистем публічної влади.

Разом з тим, властивими для діяльності органів публічної влади у нинішніх умовах мають бути такі характеристики як публічний характер регулювання, його законодавча визначеність, моніторинг і контроль, інноваційні механізми регулювання. Проблемною сферою функціонування МРД виступає відсутність чітко сформульованої національної ідеї, адже власне процес державотворення у функціональному вимірі (як набір галузевих програм, концепцій та стратегій) не може виступати ідеологічним підґрунтям системних реформ, й так само не можуть бути фундаментом реформування програмні документи суспільно-політичного характеру: 1) очищення влади; 2) декомунізація; 3) санкційна політика; 4) особливі режими управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць (територій) тощо. До того ж, у період з 2000 по 2019 рр. Україна практично не позиціонувала себе як провідний суб'єкт міжнародних відносин.

Варто вказати, що сформована на даний час модель функціонування системи ОДВ в Україні не співвідноситься з поняттям «європейські цінності», принципами Європейського адміністративного простору. Це обумовлено тим, що, *по-перше*, система ОДВ постійно знаходиться у стані трансформації, змінюються не лише внутрішні характеристики складових такої системи, а й характерні властивості взаємовідносин між органами влади в умовах: 1) конституційної реформи; 2) реформування діяльності органів влади в умовах децентралізації; 3) реформування в системі органів місцевого самоврядування; 4) судової реформи, 5) реалізації Стратегії реформування державного управління.

*По-друге*, взаємодія інститутів публічного управління на даний час характеризується політичним протистоянням, хоча владний механізм держави має виходити, перш за все, з конституційного принципу поділу державної влади. Інтегративна взаємодія складових державної влади як принцип, що доповнює принцип поділу влади, потребує на сьогодні функціонування раціонального МРД, у межах якого діє комплекс суспільно значимих регуляторів, за допомогою яких мінімізуються внутрішньополітичні конфлікти – діяльність громадських рад при органах влади, деполітизація державної служби, посилення взаємодії влади і суспільства.

*По-третє*, майже не імplementованими залишаються європейські принципи публічного управління, що суттєво обмежує можливості децентралізації влади загалом. Цілком логічно, що у такому випадку дискусійною є власне легітимізація суспільного управління у цілому, оскільки кожен із системних інститутів управління державою (Інститут Президента України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, судова система) за останні 12 років зазнав серйозного зовнішнього впливу.

Фактично, з 2004 р. по 2019 р. в Україні відбулися трансформаційні зміни за «маятниковим» принципом. Адже процес реформування державного управління визначався у цей період не інноваціями в адміністративному регулюванні суспільних відносин, а проведенням ситуативних змін формального характеру, що обумовлені модернізацією консервативного типу, а саме зміною: 1) механізмів регулювання суспільного розвитку; 2) процедур формування системи ОДВ; 3) механізмів делегованого управління. Варто вказати також на феномен зворотної модернізації, що полягає у поверненні системи державного управління до попереднього стану.

Власне, нині організаційний механізм реформування державного управління включає визначення ролі, завдань, функцій, структури органів державного управління, розподілу повноважень між виконавчою владою та органами місцевого самоврядування, розвиток системи державної служби, вироблення соціальних і гуманітарних аспектів управління, створення відповідної законодавчої та нормативно-правової бази, формування механізмів розвитку економіки, добробуту населення, забезпечення національної безпеки, взаємодії органів влади та населенням, інститутами громадянського суспільства.

Насьогодні у нормативних актах використовується поняття «європейські цінності», що є основою євроінтеграційного процесу Української держави, а в умовах формування МРДОДВ виступає системоутворюючим комплексом критеріїв функціонування таких механізмів. Разом з тим, важливо наголосити, що проблема раціональності МРДОДВ виникла через відсутність методологічного інструментарію дослідження феномена регулювання в державному управлінні, а отже, неможливості його розгляду як цілісної органічної динамічної системи. Адже із проголошенням Україною незалежності різноманітність поглядів на феномен регулювання певним чином ускладнюється розумінням самої сутності державної (публічної) влади<sup>2</sup>, її функціонального призначення, організаційної структури, мети створення та інституціональних особливостей механізму адміністративного реформування органів державної влади в Україні в умовах трансформації публічного управління.

Слід погодитися із підходом С. Телешуна, який запропонував формулу управлінського менеджменту «Ідея – інформація – аналіз – запропонована система дій (нові технології реалізації) – розподіл функцій або сфер відповідальності – професійна селекція – матеріальні ресурси – приблизний час на реалізацію поставленої мети – аналіз

---

<sup>2</sup> Ткач Г. Принципи державного управління. Адміністративне право України: академічний курс. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1. 591 с.

якостей отриманого продукту», при цьому автор наголосив на ролі суб'єкта суспільного управління – громадянина, та проблеми відчуження влади. Водночас, С. Телешун наголошує на відсутності в Україні відносно довгострокової, об'єднуючої (для нації) державницької ідеології; формули реформування суспільства; інноваційних технологій впровадження реформ та загального управління державою; юридично та політично відповідальних кадрів, здатних взяти на себе роль провайдерів реформ; підтримки населенням основних політичних гравців<sup>3</sup>. Вважаємо, що у процесі становлення загальнодержавного, регіонального та локального механізмів регулювання йдеться про необхідність усвідомлення того, що на першому місці має бути публічний інтерес, а не власний інтерес представників публічної адміністрації у сенсі формування автономних механізмів регулювання, що відтворюють інтереси виключно регіонального, чи локального характеру. Врешті решт, доцільно законодавчо обмежити підконтрольність публічної адміністрації політичній владі та максимально забезпечити підзвітність суспільству шляхом запровадження механізмів публічного моніторингу. Наука державного управління розглядає суспільство як цілісну, складну, динамічну, самокеровану систему, розвиток якої підпорядкований об'єктивним законам.

З позицій формування раціонального МРД важливо на даний час більш детально зупинитися на понятті «адміністративна реформа» як основи формування адміністративно-організаційних напрямів державотворення. На національному ґрунті адміністративна реформа започаткована в 90 рр. ХХ ст., і з позицій формування МРДОДВ характеризується як тривалий і багатоступінний процес. Визначені у Концепції адміністративної реформи 1998 року<sup>4</sup> напрями її реалізації постійно уточнювалися, детермінувалися суб'єкти, проте вирішити базові завдання адміністративної реформи за останні 20 років (1997–2019 рр.) остаточно не вдалося.

Такий результат обумовлений низкою причин. Зміни на кожному наступному етапі адміністративної реформи мають, серед іншого, спиратися на ретельний аналіз попереднього вітчизняного досвіду реформування, оскільки це дасть змогу врахувати ті проблеми і помилки, що мали місце в здійсненні перетворень, з метою їх

---

<sup>3</sup> Телешун С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування. *Право України*. 2001. № 6. С. 29–31.

<sup>4</sup> Нижник Н. Постсоціалістична держава: теоретико-правові проблеми : монографія. Ужгород : УжНУ, 2003. 314 с.

уникнення в майбутньому, а також виділити позитивні нововведення, які належить зберегти та розвинути. Це зумовлює наявність не лише у вітчизняній, а й в зарубіжній науці дискусійних, проблемних питань щодо здійснення політичної (конституційної), адміністративної і часто пов'язаної з нею адміністративно-територіальної реформи тощо. Наявна на даний час модель державного управління є надзвичайно закритою, зберігає атрибути побудованої у межах УРСР концепції централізованого управління, не дозволяє вести мову про реалізацію Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» на основі функціонування застарілих управлінських механізмів. Разом з тим, моніторинг виконання Стратегії «Україна–2020» теж не був проведений.

На основі комплексу понять сучасної науки державного управління вітчизняні дослідники пропонують трактування системи державного управління як «поєднання трьох компонентів: суб'єкта управління – системи органів державної влади; об'єкта управління – сукупності сфер суспільного життя, на які спрямовано управлінський вплив; управлінської діяльності – процесу здійснення управлінського впливу, в якому реалізуються різноманітні зв'язки і взаємодії між суб'єктом та об'єктом управління»<sup>5</sup>. Вважаємо, що у межах загального підходу до визначення сутності механізмів державного управління формується більш конкретне розуміння державного управління як об'єкта формування МРД.

За проблематикою функціонування механізмів державного управління в науковій галузі державного управління сформувався два основні методологічні підходи. Перший методологічний підхід – традиційний – розглядає систему державного управління у загальному значенні, адже існує тлумачення державного управління як сукупності всіх видів діяльності держави, тобто всіх форм реалізації державної влади в цілому. Існує трактування поняття державного управління з позицій системного підходу, що охоплює діяльність органів і установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення та здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери життєдіяльності суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються. При цьому усталений науковий підхід до визначення управління як свідомого, організованого та регулюючого впливу на власну суспільну та групову життєдіяльність, що здійснюється безпосередньо чи опосередковано (через державу, бізнес-

---

<sup>5</sup> Муравьов В., Мушак Н. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Вісн.* № 8. 2013.



структури, громадські організації), запропонований В. Баштанником<sup>6</sup>, дозволяє визначити адміністративний чинник регулювання в системі ОДВ як цілеспрямований, організаційний, системний вплив держави на функціонування публічної влади.

Певним інтегрованим проявом адміністративної складової у процесі формування МРД є суспільна структурованість потреб управління.

Другий підхід – трансформаційний – базується на європейському концепті публічного управління, відображає дослідження та функціонування державного управління з позицій адміністративного права, визначає державне управління предметом адміністративного права. У такому контексті ми вважаємо за доцільне визначити три аспекти формування (і функціонування) МРДОДВ: організаційно-правовий, адміністративний, інституціональний.

Вважаємо, що в сучасних умовах в Україні актуалізується напрацювання засад конституювання інтегрованих систем публічного управління, що передбачає на першому етапі розробку методології дослідження існуючих управлінських систем, систематизацію принципів діяльності в таких системах, визначення особливостей прямих та зворотних зв'язків та процедур регулювання ОДВ, відносин із наднаціональними системами у сенсі глобалізації суспільного управління тощо, а також доцільно формалізувати види і типи механізмів регулювання залежно від суб'єкта та предмета регулювання. Разом з тим, залишається невирішеним найскладніший етап трансформаційного процесу – формування нових інститутів, організація структури та інструментів державного управління, ініціювання створення нових МРД, що базуються на принципах європейського адміністрування. Реалізація адміністративної і правової реформ є важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства і полягає у створенні сучасної, ефективної системи державної влади.

## **2. Особливості інституціональної трансформації в системі регулювання діяльності органів державної влади**

Останнім часом проведення модернізації публічного управління в Україні тісно пов'язано з реалізацією конституційної реформи, змістом якої постає переформатування балансу вищих структур влади, тобто перерозподіл повноважень та відповідальності між Президентом України, Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України, мінімізація загрози владних повноважень, закладення прозорого

---

<sup>6</sup> Баштанник В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку національних систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Вісн. НАДУ*. 2009. № 1. С. 5–16.

механізму політичної відповідальності шляхом формування проурядової коаліції в парламенті. З особливою гостротою ця проблема постала на сьогоднішній день в Україні щонайменше у єдності двох аспектів. Перший аспект – формування раціональної моделі владних відносин як основи імперативу державного устрою України та визначення особливостей регулювання відповідно до принципу субсидіарності. Проте, що наявна модель влади не є достатньо ефективною, свідчить той факт, що вже через сім років по прийнятті Конституції України постала проблема про її коригування саме в принципових питаннях організації влади.

Другий аспект полягає у доцільності розробки концептуальних засад результативності та ефективності урядової політики, виконання органами державної влади програмних завдань, розв'язання суспільних протиріч, що виникають у процесі суспільного розвитку на основі критеріїв ефективності та результативності (CPI). Адже Україна визнана у світі як країна, непослідовна у здійсненні найважливіших внутрішньо- та зовнішньополітичних проектів, реалізації реформ, відсутності дієвих механізмів наступності влади. Більшість європейських та вітчизняних політиків і дослідників констатують не виправдано повільні темпи її економічного та соціального розвитку як результат неоптимальної організації публічної влади і суперечливого розвитку владних процесів в державі.

Саме тому актуалізується потреба у фундаментальному аналізі діяльності органів публічної влади позицій здійснення регулюючого впливу, доцільності існування та здатності до трансформації структури, режиму існування, методів і форм здійснення регулювання тощо. Очевидно також, що дана проблема є важливою не тільки для України, а є універсальною проблемою, що знаходить своє відображення в державно-управлінській діяльності, політичній практиці та юридичній науці багатьох країн. На основі отриманих результатів варто запропонувати загальну схему функціонування МРД в умовах децентралізації влади як результат сучасного реформування системи публічної влади.

Серед основних завдань модернізації державного (публічного) управління вважаємо за доцільне виокремити такі: 1) напрацювання методології структурно-функціонального аналізу механізмів регулювання в системі державного управління, детермінована 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 категорій

«регулювання діяльності органів влади» й розробка на цій основі понятійно-категорійного апарату, що формалізує поняття «інноваційні механізми регулювання державно-управлінської діяльності».

Відповідно, варто змоделювати принципово нову конструкцію МРДОДВ на засадах адаптивних зарубіжних методик публічного управління. Слід зазначити, що необхідність дослідження особливостей створення та функціонування публічної адміністрації в Україні зумовлена широким застосуванням даного поняття в країнах ЄС. Варто визначити такі типи регулювання діяльності органів державної влади:

1) загальне регулювання – тип регулювання діяльності ОДВ, в межах якого здійснюється розробка та реалізація національних програм економічного та соціального розвитку. Базується на чітко регламентованих законодавчими актами управлінських алгоритмах і адміністративних процедурах;

2) спеціальне регулювання – тип регулювання діяльності ОДВ, межах якого здійснюється розробка та реалізація галузевих програм, програм розвитку окремих напрямів державної політики за всіма складовими системи ОДВ. При цьому в межах діяльності МРДОДВ такі програми можуть виступати як основою діяльності МРОДВ, так і результатом їх діяльності;

3) особливе регулювання – тип регулювання діяльності ОДВ, в межах якого здійснюється реалізація політики держави за окремим напрямом розвитку держави (державної політики). Характерною рисою такого регулювання відмінність від правил, процедур та регламентів, характерних для загального та спеціального типів регулювання;

4) квазі-регулювання – регулювання, що: 1) закріплене нормативними актами, проте не здійснюється через організаційні та правові суперечності в діяльності органів влади; 2) не регламентоване нормативними актами і правовою практикою, проте здійснюється на виконання певного політичного суб'єкта;

5) зовнішньосистемне регулювання, що проявляється у двох формах: по-перше, формування МРД під впливом зовнішньополітичних чинників (наприклад, критерії на вступ до ЄС), зовнішньоекономічних чинників (критерії взаємодії з МВФ), цивілізаційних чинників (діяльність міжнародних гуманітарних та правових структур – ООН, ОБСЄ, Рада Європи), а також особливих форматів (Норманський формат, Мінський формат, Будапештський меморандум тощо). По-друге, громадський формат, що знаходить прояв у діяльності громадських організацій, ЗМІ, громадських рад при органах державної влади, актах громадського протистояння.

Разом з тим, на основі типів регулювання варто формалізувати сучасні механізми регулювання, що можуть виступати як результатами,

так і самостійними елементами регулюючого впливу, що виникають у самому процесі публічного управління:

1) загальні механізми регулювання діяльності ОДВ – механізми, сформовані на виконання положень нормативно-правових актів для реалізації державної політики, і правовий статус таких механізмів обмежений нормами законодавства;

2) спеціальні механізми регулювання діяльності ОДВ – механізми, сформовані на виконання положень нормативно-правових актів для реалізації державної політики в окремій сфері, галузі, регіоні;

3) особливі механізми регулювання діяльності ОДВ – механізми, які створені для реалізації напряму державної політики, що знаходиться у стадії проектування (Державна Рада з питань європейської та євроатлантичної інтеграції (2002–2005 рр.), Комітет з економічних реформ при Президентові України (2010–2014), Національна Рада реформ при Президентові України (2014 р. – теперішній час).

4) квазі-механізми регулювання діяльності ОДВ: 1) механізми, визначені нормативно-правовими актами, проте цільове призначення яких змінено; 2) механізми регламентовані законодавством, але не запроваджені у державно-управлінську діяльність;

5) суспільні механізми регулювання діяльності ОДВ.

Таким чином, доведено, що у процесі формування актуалізувалися завдання, предметне поле та об'єктна спрямованість механізмів регулювання діяльності органів державної влади, що обумовило доцільність системного аналізу умов формування суб'єктно-об'єктних відносин в інтегрованих системах управління, визначення етапів побудови механізмів регулювання владних відносин, особливостей територіальної організації публічного управління, детермінації сутності зовнішніх та внутрішніх факторів регулюючого впливу на систему державного управління.

На нашу думку, механізм регулювання є інтегральною категорією, дослідження якої має спиратися на міждисциплінарні підходи та врахування всього спектра методів і форм державного управління. При цьому одним із найбільш складних та актуальних завдань, які необхідно вирішити в процесі забезпечення належного рівня функціонування МРД, є вибір адекватної методології раціоналізації суспільних відносин в межах таких механізмів. Застосування даної методології надає можливість, по-перше, виявити наявні проблеми функціонування механізмів регулювання в системі ОДВ, по-друге, на основі аналізу проблем сформулювати альтернативні стратегії реформування ОДВ та, по-третє, обрати та реалізувати найбільш прийнятну стратегію удосконалення МРД. З цієї точки зору виглядає

доцільним використання системного підходу, який розглядає взаємозв'язок між елементами системи та дає змогу виділити найбільш взаємопов'язані сфери прийняття державно-управлінських рішень.

Варто наголосити, що напрацьовані наукою державного управління положення про організацію публічної адміністрації в системі ОДВ, заснованої на суспільних цінностях свободи, демократії, верховенства права та шанування прав і свобод людини, є результатом історичного розвитку європейських моделей публічного управління і на сучасному етапі враховує потреби формування єдиних підходів до функціонування МРД відповідно до принципів Європейського адміністративного простору. При цьому зміст та значення багатьох європейських інституціональних принципів державного управління ще потребують власного нормативно-правового закріплення у національному законодавстві України.

Вважаємо за доцільне з цих позицій вказати на той факт, що досягнення результатів управління (а у нашому контексті і регулювання) можливе у випадку функціонування інтегрованого МРД, адже поєднання інтересів держави та суспільства у межах такого механізму забезпечує вирішення проблеми дихотомії «державна – суспільство», формує умови реалізації системних реформ. Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що у демократичному суспільстві не може бути значного превалювання одного суб'єкта публічної політики при прийнятті певного управлінського рішення, саме тому конституційне закріплення та ствердження механізму стримувань і противаг в європейських державах призвело (у процесі історичного розвитку) до його трансформації у інтегрованій МРД. Разом з тим, впровадження зарубіжного досвіду дозволяє розробити алгоритм наближення нашої держави глобальних процесів регіоналізації та інтеграції, реалізації принципів міжурядовості та наднаціонального управління.

Вважаємо, що імплементація досвіду інших (зокрема, європейських) країн не має базуватися на беззастережному перенесенні положень нормативно-правових актів цих країн, адже не існує загальної моделі оптимального функціонування МРДОДВ. Запровадження зарубіжного досвіду встановлює доцільність використання апробованих стандартів державного управління, систематизує принципи управління та регулювання для вирішення питань функціонування й розвитку ОДВ.

У процесі децентралізації влади, що нині реалізується в Україні, акцент робиться на адміністративно-правовому блоці, переданні повноважень від ОДВ на рівень місцевого самоврядування. Вважаємо за доцільне вказати, що така передача повноважень можлива у дуже вузькому сегменті публічної влади, фактично – лише частини повноважень органів виконавчої влади. Саме тому головний акцент має

робитися на регіональних МРДОВ як засобах внутрішньосистемної організації публічно-управлінської діяльності. На це спрямована і підготовлена Кабінетом Міністрів України «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади»<sup>7</sup>. Саме за таким алгоритмом здійснення адміністративної реформи доцільно реалізувати завдання публічного управління: створення ефективної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, належний і оптимальний розподіл функцій між центральним, регіональним та місцевим рівнем публічної адміністрації, функціонування публічної влади як складної адміністративної системи.

У цілому доцільність впровадження досвіду європейських країн щодо формування механізмів регулювання діяльності ОДВ підтверджується і результатами експертного опитування, проведеного в межах дисертаційного опитування. Зокрема, поінформованими щодо основних напрямів функціонування МРДОДВ європейських країн виявилось 24% респондентів, знайомі з досвідом регулювання в межах 1 країни – 31%, мали лише загальну інформацію – 22%, не володіли інформацією 23%. При цьому доцільним оцінили впровадження позитивного зарубіжного (європейського) досвіду функціонування механізмів регулювання діяльності ОДВ 47% опитаних, 25% вказали на можливість впровадження такого досвіду у частині розробки та прийняття нормативно-правової бази на основі національного права зарубіжних країн, 11% вказали на недоцільність впровадження європейських стандартів, що негативно впливатимуть на національні стандарти правового та інституціонального регулювання діяльності органів влади.

Як показує досвід європейських країн, конституційно-правова регламентація механізмів регулювання дозволяє вирішувати завдання державного управління у такий спосіб, який буде інтегрувати суспільство як внутрішньо, так і в контексті зовнішніх викликів і загроз. За умови впровадження конституційно-правової парадигми регулювання ОДВ вирішується основне завдання науки державного управління – встановлення конституційних засад демократизації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління, визначення соціальних та історичних джерел їх виникнення, встановленні закономірностей та тенденцій розвитку.

---

<sup>7</sup> Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня № 688-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249350402> (Дата звернення:01.12.2022).

Варто погодитись із сучасним науковим підходом, відповідно до якого система ОДВ створюється виключно як інститут реалізації мети та завдань управління щодо процесів, які відбуваються в суспільстві, як засіб конкретизації функцій державного управління у певних сферах суспільної життєдіяльності; з огляду на конкретну мету, розробляються, приймаються та реалізуються конкретні правові норми<sup>8</sup>.

Крім того, при формуванні механізмів регулювання діяльності ОДВ варто виокремити декілька рівнів регулювання: *загальнодержавний рівень* – передбачає визначену Конституцією та законодавчими актами діяльність органів влади щодо забезпечення територіальної цілісності (поданий нами у попередніх розділах); *регіональний рівень* – базовий рівень реалізації всіх реформ в державі, проте на даний час зусилля регіональної влади характеризується не лише різним сприйняттям загроз і викликів, але й різними підходами щодо створення регіональних механізмів реалізації державної політики (перш за все – щодо політики забезпечення територіальної цілісності); *первинний (субрегіональний) рівень*, який при змінах управлінських режимів (адміністративних режимів), встановленні режиму адміністрування на певній території практично завжди зберігає управлінську функцію при зміні суб'єкта владних відносин центрального та регіонального рівня. Формально систему забезпечення МРД на первинному слід розглядати через комплекс формалізованих та неформалізованих зв'язків у межах адміністративного аспекту.

На основі проведеного дослідження доцільно запропонувати визначення категорії «раціональний МРД», що визначається через інтегрованість рівнів регулювання, опосередковано формалізованого дію механізмів забезпечення сталого функціонування системи влади й передбачає уточнення функцій управління, правове закріплення принципів управління. Отже, раціональний МРД – це система форм, методів та засобів регулювання діяльності ОДВ, сформованих на основі концепцій багаторівневого управління та належного врядування, за допомогою яких регламентація управління (організаційно-правовий аспект), організація діяльності органів влади (адміністративний аспект) та особливості функціонування окремих інститутів управління (інституціональний) в інтегративній взаємодії забезпечують процес регулювання відповідно до його соціального призначення, а результат регулюючого впливу забезпечує виконання функцій держави, визначених Конституцією України.

---

<sup>8</sup> Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Право України*. 2005. № 6. С. 16–21.

Сучасна проблема ствердження суверенної, демократичної, правової держави в Україні, на думку науковців, потребує нового підходу до встановлення особливостей, властивостей і характерних рис державного управління, що притаманні суспільству на певних етапах розвитку. Одночасно важливо сформулювати розуміння сутності державного управління як впливу держави на суспільні відносини, що трансформується під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників у формат регулюючого впливу держави. Власне, процес державного управління має відповідати тим принципам суспільного розвитку, які детермінують демократію у істинному її розумінні.

Отже, саме з позицій формування МРД доцільно говорити про адміністративний зміст поняття «модернізація держави» як процесу формування нової моделі ефективної влади, здатної до впровадження системних і послідовних рішень. Модернізація системи державної влади в Україні – процес, ініційований Президентом України, передбачає приведення системи влади в Україні до сучасних європейських стандартів публічного управління, передбачає функціонування елементів суспільного впливу на державно-управлінські рішення, у тому числі, формування механізмів суспільної підтримки процесу реформ.

Формалізація сутності функціонування державної влади здійснена в межах конституційної норми «Україна – суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава». Відповідно, органи державної влади, у першу чергу, мають забезпечувати реалізацію таких конституційних засад державотворення. З позицій науки державного управління головний акцент у процесі формування МРДОДВ на засадах конституціоналізму має бути зроблений на таких напрямках:

1) уточнення змістовного наповнення поняття «орган державної влади», поступовий перехід до категорії «орган публічної влади» зі збереженням конституційно визначеної ролі держави як основного суб'єкта суспільного управління;

2) категоріальне наповнення поняття «форма держави» не лише у політико-правовому, а й у державно-управлінському контексті шляхом уточнення цілей завдань і функцій держави, стратегії її розвитку як чинника формування та функціонування механізмів державного управління;

3) аналіз організаційно-правових, адміністративних та інституціональних складових механізмів регулювання діяльності органів державної влади;

4) визначення особливостей функціонування МРД у сферах державного, регіонального і галузевого управління, у тому числі шляхом встановлення засад формування та реалізації державної політики у зазначених сферах;



5) раціоналізація (в межах існуючої конституційної моделі) системи та внутрішніх структур центральних та місцевих органів державної влади та їх апаратів, визначення принципів діяльності в умовах децентралізації;

6) взаємовідносини органів державної влади і органів місцевого самоврядування в межах моделі сучасного публічного управління;

7) збереження національних традицій формування МРД на основі конституційних принципів у процесі адаптації європейських норм і стандартів адміністрування суспільних відносин.

З позицій формалізації системи органів державної влади як основи формування МРД слід відзначити наступні моменти. По-перше, органи державної влади – це організаційно та інституціонально сформовані колективні або одноособові органи управління, що мають нормативно встановлену структуру, законодавчо визначений адміністративний статус, наділені владними повноваженнями для здійснення завдань і функцій управління, використовують правові форми діяльності. По-друге, аналіз понять «правосуб'єктність» та «компетенція» органу влади дозволяє зробити висновок, що вони є наближеними за змістом, однак стосовно носіїв публічної влади, якими є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, повністю не співпадають, оскільки правосуб'єктність означає потенційну здатність мати певні права і нести обов'язки, а компетенція є похідною категорією, що має конкретний зміст, оскільки завжди або поширюється на конкретний вид органів, або стосується окремого органу і конкретно визначена у відповідному (загальному чи локальному) компетенційному (статусному) акті.

По-третє, співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є певною формою взаємозв'язку повноважень цих органів, що прямо впливає на сутність регулювання ОДВ. Удосконалення співвідношення повноважень відповідних органів означає досягнення належного розмежування повноважень, яке передбачає ефективну діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і здійснюється на основі наступних принципів: забезпечення верховенства права, раціонального поєднання державних, регіональних і місцевих інтересів, ефективності здійснення повноважень, економічно та соціально необхідного і достатнього рівня децентралізації в умовах унітарної держави, визначення меж делегування повноважень на засадах субсидіарності, раціонального поєднання галузевих та функціональних засад управління.

По-четверте, для досягнення належного розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади потрібно виходити в першу чергу із завдань їхньої діяльності. Основне призначення місцевих державних адміністрацій полягає у тому, що

вони здійснюють забезпечення виконання Конституції і законів України на відповідній території та здійснюють контрольньо-наглядові повноваження за дотриманням прав і свобод громадян та законності в тому числі і органами місцевого самоврядування. Натомість основними завданнями органів місцевого самоврядування є: 1) здійснення безпосереднього забезпечення нормальних умов життєдіяльності населення відповідної території; 2) виявлення та більш повне залучення та використання місцевих людських та інших ресурсів; 3) забезпечення функціонування зворотного зв'язку в державному управлінні.

По-п'яте, способами правового опосередкування співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування виступають розподіл, перерозподіл і делегування повноважень, що є одночасно засобами досягнення належного розподілу повноважень місцевих органів публічної влади. Розподіл і перерозподіл повноважень характеризують наділення нормативно-правовим шляхом відповідних органів владними повноваженнями, а делегування означає спосіб встановлення співвідношення повноважень самими місцевими органами публічної влади, характеризується тимчасовістю та диспозитивністю.

По-шосте, удосконалення співвідношення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст та контрольних повноважень органів виконавчої влади щодо їх здійснення повинне здійснюватися за допомогою перерозподілу у двох напрямках. Перший напрям перерозподілу повноважень – шляхом закріплення в законодавчих актах, зокрема, Законі України «Про місцеві державні адміністрації» переліку тих повноважень, які можуть бути делеговані місцевими органами виконавчої влади, територіальними управліннями центральних органів виконавчої влади, органам місцевого самоврядування. Другий напрям – зміна, власне, самого способу делегування повноважень за допомогою регламентації у законодавчих актах.

Важливо визначити також складові сучасного адміністративного реформування: 1) зміна структури і функцій органів державної влади (на центральному та регіональному рівнях); 2) деконцентрація та децентралізація повноважень; 3) оновлення механізму державно-приватного партнерства; 4) створення механізму інформаційного моніторингу діяльності ОДВ; 5) закріплення напрямів адміністративного реформування у форматі нормативно-правового акту; 6) затвердження у правовій базі діяльності ОДВ поняття публічної служби та публічних послуг; 7) розробка оновленого алгоритму прийняття публічно-управлінських рішень; 8) формування нового концептуального підходу до інституту місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

В умовах адміністративної реформи розробка та функціонування МРД базуються на відповідному методологічному інструментарії щодо: 1) забезпечення функціонування системи управління державою; забезпечення національних інтересів; забезпечення прав і свобод людини; 2) забезпечення стабільності, респонсивності та раціональності регулюючого впливу в межах МРД; 3) ресурсне забезпечення регулювання в межах бюджетного фінансування; 4) впровадження засад «Good governance»: орієнтація на консенсус між владою і суспільством; відповідальність; прозорість; належне реагування на соціальний запит; ефективність та результативність; відповідність принципу верховенства права; участь; рівність та врахування інтересів.

## **ВИСНОВКИ**

У межах розділу запропоновано визначення МРД як комплексу засобів, форм та методів управління в системі органів державної влади, раціональне поєднання яких на основі системного підходу дозволяє змінити звичайне регламентування поведінки об'єктів і суб'єктів управління на регулюючий вплив суб'єкта щодо суспільних відносин, які складаються у конкретній сфері публічного управління. На цій основі охарактеризовано сутність процесу регулювання діяльності органів державної влади та етапи формування МРД, виокремлено властивості таких механізмів з позицій публічного управління та адміністрування. На цій основі систематизовано інституціональні засади розвитку МРД в умовах децентралізації влади в Україні та на цій основі удосконалено методологічні підходи щодо адміністративно-правового статусу органів державної влади. На основі аналізу вітчизняних та зарубіжних наукових розробок, нормативно-правових джерел удосконалено методологію історичного аналізу становлення та розвитку МРД в Україні та визначено: етапи становлення органів державної влади; етапи становлення органів місцевого самоврядування; етапи формування МРД (інституціональний; суспільно-політичний; трансформаційний) шляхом уточнення критеріїв та класифікаційних ознак механізмів регулювання.

Багаторівневість процесів системного реформування, а також усталеність інтегрованої структури механізмів регулювання в європейських країнах з якісно іншими вихідними умовами трансформаційних процесів, порівняно з українською практикою та цілями адміністративного реформування, зумовлюють потребу розробки власного методологічного апарату для узагальнення та адаптації в Україні зарубіжного досвіду функціонування МРД. Обґрунтовано, що традиційно помилкою у процесі формування МРД є дискретне впровадження зарубіжних концепцій та методик модернізації систем державного управління,

беззастережне перенесення технологій адміністративних реформ, пряма реалізація в національній практиці державного управління концепції «New public management». Доведено, що в Україні впровадження положень концепції «New public management» має суттєві відмінності і потребує посилення координаційної складової органів влади центрального рівня у процесі регулювання діяльності ОДВ, забезпечення реалізації адміністративного реформування на основі принципу субсидіарності, реалізації концепту багаторівневого управління в управлінській практиці.

## **АНОТАЦІЯ**

Стаття присвячена теоретико-методологічному обґрунтуванню та розробці практичних рекомендацій щодо удосконалення інституціональних, адміністративних та організаційно-правових механізмів регулювання діяльності органів державної влади в умовах децентралізації. Визначення поняття механізмів регулювання діяльності органів державної влади подано як комплексу інституціональних, організаційно-правових та адміністративних засобів, форм та методів управління, раціональне поєднання яких на основі системного підходу дозволяє змінити звичайне регламентування поведінки об'єктів і суб'єктів управління на регулюючий вплив суб'єкта щодо суспільних відносин. У статті розкрито значення організаційно-правового забезпечення адміністративної реформи для удосконалення діяльності органів влади, роль нормотворчого та законотворчого аспектів процесу формування механізмів регулювання. Головною проблемою визначено несистемність організаційно-правового та адміністративного забезпечення реформування, суб'єктна дискретність реформування та асиметричність інституціонального наповнення реформ. У роботі доведено, що невіршеним завданням залишається систематизація механізмів, форм, структури, підходів та інструментів регулювання діяльності органів державної влади, спрямованих на вирішення таких управлінських завдань: 1) формування інтегрованої системи державної влади на центральному, регіональному, субрегіональному рівнях управління, удосконалення механізмів територіального управління в умовах децентралізації; 2) створення сучасної моделі раціональної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах адміністративного реформування з метою оптимізації процедур надання публічних (адміністративних, соціальних, поліцейських та ін.) послуг, забезпечення та реалізації прав і свобод громадян у сфері державного управління; 3) організація сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів для забезпечення функціонування механізмів регулювання діяльності органів державної влади; 4) запровадження нової моделі адміністративно-територіального устрою

держави; 5) систематизація засобів нормативно-правового забезпечення здійснення адміністративного реформування.

Обґрунтовано, що сучасні інтегровані системи публічного управління, у складі яких формуються і функціонують механізми регулювання діяльності органів державної влади, мають бути наділені здатністю у процесі свого розвитку переходити від одного якісного стану до іншого, підтримувати динамічну рівновагу в соціально неоднорідному середовищі.

### Література

1. Бакуменко В. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. Київ : Міленіум, 2003. С. 22–27.
2. Ткач Г. Принципи державного управління. Адміністративне право України: академічний курс. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1. 591 с.
3. Телешун С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування. *Право України*. 2001. № 6. С. 29–31.
4. Нижник Н. Постсоціалістична держава: теоретико-правові проблеми : монографія. Ужгород : УжНУ, 2003. 314 с.
5. Муравьов В., Мушак Н. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Віче*. № 8. 2013. .
6. <sup>1</sup> Баштанник В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку національних систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів . *Вісн. НАДУ*. 2009. № 1. С. 5–16.
7. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня № 688-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249350402> (Дата звернення:01.12.2022).
8. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Право України*. 2005. № 6. С. 16–21.

### Information about the author:

#### **Bashtanynk Alla Hryhorivna**

Candidate of Sciences in Public Administration,  
Deputy Director of the Dnipro Regional Branch  
of the National School of Judges of Ukraine  
118, Gagarina avenue, Dnipro, 49107, Ukraine