

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Баштанник А. Г.

ВСТУП

В умовах децентралізації державної влади, наближення до європейських принципів публічного управління змінюються (трансформуються) цілі і завдання управління, реалізуються основні функції органів державної влади, концептуалізуються стратегічні напрями розвитку України. Становлення і розвиток системи органів державної влади в умовах загальних і галузевих реформ потребує теоретико-методологічного обґрунтування напрямів державотворення в Україні, нормативного визначення функцій, структури, повноважень органів влади, закріплення алгоритму регулювання діяльності органів державної влади. Саме децентралізація державної влади, відповідно до визначених Конституцією України форм і засобів, визначила необхідність формування принципово нових форм і засобів регулювання публічного управління діяльності органів державної влади.

Актуальність дослідження пов'язана з тим, що в сучасних умовах державотворення важливо сформувати раціонально побудовану модель державної влади, здатну реалізовувати публічно-управлінські функції та забезпечувати надання управлінських послуг в умовах викликів і загроз для України. При цьому методологічного наповнення потребує інституціональна сфера публічно-управлінської діяльності, встановлення інституціональних особливостей реалізації державної влади в системах управління та місцевого самоврядування усіх рівнів; функціональний, галузевий, регіональний та інші аспекти державного управління.

Теоретичною основою дисертаційної роботи стали наукові праці вчених, які досліджували концептуальні засади формування механізмів державного управління, а саме В. Бакуменка, М. Білінської, К. Ващенко, Р. Войтович, В. Голубь, Н. Гончарук, О. Дація, Г. Дзяної, В. Загорського, В. Князева, М. Кравченко, С. Кравченка, В. Куйбіди, В. Лугового, В. Мамонової, А. Мерзляк, О. Мордвінова, З. Надюка, Н. Нижник, П. Петровського, Л. Приходченко, О. Пухкала, Є. Романенка, А. Семенченка, В. Соловьева, С. Сороки, С. Серьогіна, О. Сушинського, В. Тертички, А. Халецької, І. Хожило, Н. Чалої, О. Федорчак та інших.

На організаційно-правових та адміністративних аспектах формування механізмів регулювання діяльності органів державної влади акцентовано увагу у працях вітчизняних науковців-правників В. Авер'янова, Ф. Андрійко, В. Борденюка, С. Дубенко, О. Петришина, Н. Плахотнюк, В. Цветкова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та інших.

В сучасних умовах конституційного реформування потребували самостійного дослідження концептуальні засади формування структурних характеристик і тенденцій організаційного розвитку системи публічного управління. Недостатня розробленість цих та інших теоретично значущих і практично важливих проблем у науці державного управління потребує спеціальних досліджень за такими напрямками: 1) аналіз сутності і змісту функціонування системи публічного управління в умовах децентралізації влади в Україні; 2) дослідження процесу регулювання діяльності органів державної влади з позицій теорії публічного управління та адміністрування; 3) систематизація сучасних підходів до розподілу управлінських повноважень між різними рівнями реалізації державної влади в умовах децентралізації відповідно до принципів багаторівневого управління тощо.

Таким чином, йдеться про доповнення принципів регулювання діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвиток конкретного регіону (міжрегіонального комплексу), галузі, а в широкому розумінні – навіть суспільних сфер. Саме тому дослідження системи публічного управління потребує власного методологічного наповнення шляхом напрацювання категорій і понять, закономірностей і принципів, систематизації методів управління, розробки концепцій і моделей реалізації органів державної влади. При цьому не вирішеними завданнями залишається систематизація механізмів, форм, структури, підходів та інструментів реалізації державної влади, спрямована на здійснення таких завдань у системі публічного управління:

1) потреба збереження високоефективного функціонування законодавчої, виконавчої влади та судової влади на центральному, регіональному та субрегіональному рівнях управління;

2) необхідність сформувати сучасну дієву систему місцевого самоврядування;

3) створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;

4) удосконалення нормативно-правового забезпечення здійснення адміністративного реформування насамперед у форматі раціоналізації механізмів регулювання діяльності органів влади тощо.

1. Конституційно-правові основи сучасного реформування в системі публічного управління

Процес реформування в системі публічного управління має бути детермінований шляхом дослідження:

по-перше, як прогнозованих, так і стихійних факторів (регуляторів) внутрішнього та зовнішнього впливу на суспільні відносини, які стабілізують політичну систему країни;

по-друге, організаційних засобів удосконалення системи управління на рівні національної держави, якщо окремі критерії суспільних реформ наперед невідомі, формуються під впливом зміни політичного курсу і виступають елементом раціоналізації публічної влади;

по-третє, формалізації реальної суспільної потреби у реформуванні в системі публічного управління.

Отже, формально йдеться про пошук такого суспільно-значимого регулятора, який буде здатний чітко детермінувати необхідний напрям розвитку системи публічного управління в нових політичних умовах. У такому контексті постає питання про сутність сучасного реформування державного управління як певного імперативу державної політики в інтегрованому вигляді, що й визначає вектор реформ.

У 2014-2019 рр. відбулися значні зміни в конституційній процедурі, яка встановлює порядок функціонування органів влади, в тому числі й через імплементацію європейських принципів публічного управління відповідно до концептів “New public management” і “Good governance”. Адже сучасні європейські принципи публічного управління, загально визнані демократичні цінності європейської цивілізації (верховенство права, демократія, права людини) слугують орієнтиром проведення державно-управлінських реформ, детермінують сутність модернізації публічного управління в політико-адміністративному розумінні шляхом формування інноваційних механізмів реалізації державної влади.

Сучасний аналіз раціональності функціонування системи публічного управління базується на принципах інноваційної парадигми адміністрування: поєднання конституційно встановлених процедур державного адміністрування та складників соціального управління; розвиток демократичних принципів державного регулювання, інституціоналізація громадського впливу на прийняття державно-управлінських рішень при виробленні державної політики; об’єктивність, загальнодоступність, повнота й оперативність інформації; раціональна організація апарату управління; планування та прогнозування розвитку; проведення кадрової політики в органах державного управління за

принципами професіоналізму; гарантія законності та контроль за виконанням і дотриманням законів (Рис. 1).



Рис. 1. Концептуальна схема дослідження основ реформування в публічному управлінні

Джерело: дослідження автора

Наведена концептуальна схема є відображенням алгоритму реалізації державної влади на основі критеріїв оптимізації в складних адміністративних системах. Адже в умовах трансформаційного розвитку України актуальною проблемою науки державного управління є розробка концептуальних положень реалізації державної влади, зміст яких полягає у створенні ефективної системи управління державою шляхом надання гарантованого захисту та гармонійного, соціально-спрямованого розвитку системи управління та всієї сукупності суспільних відносин.

Це потребує забезпечення можливості і здатності суб'єктів публічного управління формувати дієздатну модель управління на всіх рівнях територіальної організації держави. При цьому інтегративний механізм реалізації державної влади (як результат сучасного

адміністративного реформування) має функціонувати навіть при несприятливих варіантах розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів.

Варто вказати, що механізм регулювання діяльності ОДВ характеризується наявністю комплексу взаємозалежних компонентів теоретико-методологічного, організаційного й інституціонального характеру. Побудова демократичної, правової держави потребує формування відповідного наукового забезпечення реалізації реформ, що засадничо базується на передових дослідницьких моделях удосконалення державно-управлінської діяльності.

Вважаю обґрунтованим сучасний підхід вітчизняних дослідників до теоретико-методологічної проблеми публічного управління, яка зводиться до того, що «процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності цього середовища, оптимізації її функціонування»¹.

Саме тому державне управління як соціальне явище нині детермінується потребами суспільного розвитку та потребує регулювання діяльності органів державної влади шляхом правового визначення форм, методів, принципів такого регулювання. Крім того, виникає питання формалізації складних адміністративних систем як формату державно-управлінської діяльності шляхом розробки сучасного підходу до трансформаційних процесів у системі публічного управління, переходом у такий системі управління до реалізації принципу децентралізації як основи модернізації держави.

Дослідження місця та ролі механізмів реалізації державної влади у становленні демократичних засад управління в суспільстві (особливо в умовах децентралізації влади) набуває першочергового значення. Суспільно-політичні та соціально-економічні трансформації, які відбулися в Україні у 1991-2019 рр., зумовили необхідність створення такої системи державної влади, яка б забезпечила ефективне управління державою, захист прав та законних інтересів громадян, належний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову². При цьому варто наголосити, що поділ влади здійснюється на засадах: 1) виділення

¹ Шаров Ю. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень: *Публічне адміністрування: теорія і практика*. 2010. № 1. С. 71. URL: <http://www.archive.nbuv.gov.ua/portal/.../10syppmr.pdf> (дата звернення: 05.06.2020).

² Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

основних функціональних видів діяльності держави – правотворення, правореалізації і правосуддя; 2) встановлення організаційного устрою держави як сукупності різних видів державних органів – законодавчих, виконавчих і судових із відповідною компетенцією та сукупністю державно-владних повноважень; 3) реалізація принципу поділу влади має врівноважуватися принципом інтегративної єдності влади, взаємодії складників державної влади; імперативу влади народу.

Відповідно до ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно Конституції України ніхто не може узурпувати державну владу. До того ж із позицій адміністративно-організаційного підходу варто вказати, що державне управління відтворює досить самостійний вид діяльності держави, який здійснює певна частина державних органів³.

В сучасній науці існує широке коло визначень органів державної влади. В загальному вигляді пропоную таке визначення: орган державної влади (ОДВ) – це інституціонально відокремлений структурний елемент державної влади (механізму держави), організаційно автономний елемент апарату держави, повноваження якого визначені положеннями Конституції України, загальними чи спеціальними законодавчими актами, а діяльність спрямована на вирішення завдань у сфері управління державою та виконання функцій держави.

При цьому конституційним принципом поділу державної влади в умовах децентралізації є можливість охарактеризувати її на таких теоретико-методологічних засадах: 1) виділення основних функціональних видів діяльності держави – законотворення, правозастосування і правосуддя; 2) характеристика організаційного устрою держави як сукупності різних видів органів державної влади – законодавчих, виконавчих і судових із відповідною компетенцією, нормативне закріплення напрямів реформування; 3) визначення двох складників у системі публічної влади (конституційна модель «органи державної влади – органи місцевого самоврядування»; 4) з урахуванням сутності понять «конституційний орган державної влади», «державний правоохоронний орган» – здійснення конституційно-правового закріплення повноважень органів державної влади. Саме з позицій конституційного регулювання важливо вказати на особливості методології сучасного критеріального аналізу – розмежування понять «державна влада» і «публічна влада», адже Конституція України

³ Сушинський О.І. Місцеві державні адміністрації: концептуальний політологічно-правовий аспект. Львів, 2002. 96 с.

розмежовує інституціональний контент системи органів державної влади і системи органів місцевого самоврядування.

Теоретико-методологічне обґрунтування механізмів регулювання діяльності органів державної влади має базуватися на таких засадах:

- визначення цілей, завдань і функцій регулювання, виокремлення організаційного, правового та інших видів механізмів регулювання;
- напрацювання цільових, функціональних та організаційних складників механізмів державного управління в сферах регулювання;
- вирішення проблеми дихотомічної єдності понять «державне регулювання – регулювання діяльності ОДВ»;
- забезпечення результативності та ефективності функціонування суб'єктів і механізмів регулювання;
- формалізація взаємовідносин і взаємодії із громадськістю в системі державного управління тощо.

Важливо вказати, що принцип розподілу державної влади передбачає взаємний контроль і взаємовплив між її складовими частинами (так званими «гілками» державної влади). Такий контроль отримав відповідне закріплення в Конституції України. Так, орган законодавчої влади – Верховна Рада України здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади, а в безпосередній діяльності керується Регламентом Верховної Ради України (конституційний формат актів Верховної Ради України із законами та постановами), затвердженим Законом України «Про Регламент Верховної Ради України».

Конституція України детермінує вплив Верховної Ради на діяльність Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади (що керується Законом України «Про Кабінет Міністрів України» в межах конституційної моделі парламентсько-президентської республіки. Механізм юридичного тлумачення норм Конституції України передбачає функціонування Конституційного Суду України, наділеного правом вирішувати питання про відповідність нормам Конституції України положень законів, окремих положень, прийнятих Верховною Радою України, актів Президента України тощо.

Органи виконавчої влади у нормативно визначених формах здійснюють відповідний контроль за органами законодавчої і судової влади. Тому можна стверджувати, що контроль як певна функція притаманний кожному з конституційно закріплених складників державної влади⁴. Фактично, в межах контрольної діяльності органів державної влади йдеться про особливий тип регулювання. Пунктом 13 ст. 85 Конституції України закріплено право Верховної Ради України

⁴ Мартиненко В. Державне управління: шлях до нової парадигми. Харків, 2003. 218 с.

на здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, а п. 33 – здійснення парламентського контролю в межах, визначених Конституцією України.

2. Особливості сучасного механізму реалізації конституційно-правового регулювання реалізації державної влади

Дослідження органів державної влади в різних контекстах є предметом державного управління, юридичної та політичної науки. Нині важливо запропонувати загальну методологію дослідження системи органів державної влади, яка базується на поєднанні історичних етапів державотворення, конституційно-правовому закріпленні повноважень органів влади та трансформаційних процесах у системі державного управління. Разом із тим варто вказати на сучасні підходи до трактування поняття «органу влади»: 1) понятійно-термінологічний – орган державної влади, орган публічної влади, орган публічного управління; 2) органи влади за ієрархічними рівнями – вищі, центральні, регіональні, субрегіональні, локальні; 3) функціональний тип органів влади (особливий механізм регулювання діяльності).

Важливо наголосити на адміністративно-правовому аспекті функціонування механізмів державної влади, насамперед у сфері виникнення та реалізації органом влади владних повноважень. З позицій системного підходу слід вказати на характеристики середовища та міжсуб'єктних зв'язків у контексті формалізації поняття «органи державної влади». Адже на цьому етапі розвитку України важливо врахувати сутнісні характеристики адміністративно-організаційних напрямів державотворення.

Саме тому одним із шляхів вирішення суспільно-політичних проблем реформування правової системи і її адаптації до нових соціально-економічних умов є використання зарубіжного досвіду організаційно-правового регулювання управлінської діяльності. У вітчизняній науковій літературі такий досвід вивчався як у теоретичному, так і в практичному аспектах, але дослідження стосувалися здебільшого законодавства країн із розвинутою економікою, можливість адаптації досвіду яких в умовах України обмежена, хоча саме в європейських країнах накопичено корисний досвід подальшого реформування публічного управління, в тому числі у зв'язку з інтеграційними процесами.

Із позицій структурно-функціонального аналізу діяльності ОДВ важливо визначити історичні особливості формування системи органів державної влади: 1) імплементація принципу поділу державної влади в конституційні акти держави; 2) законодавче відокремлення систем управління у сфері державної влади та місцевого самоврядування; 3) формування організаційної структури органів державної влади;

4) ствердження конституційно-правового та адміністративно-правового змісту діяльності органів державної влади.

Президент України ініціював прийняття та подав до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», яким передбачено відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування, побудову ефективного механізму територіальної організації влади⁵. Варто вказати на суттєві зрушення в реформі органів місцевого самоврядування, передачу частини повноважень від ОДВ до органів місцевого самоврядування, доцільність внесення змін до Конституції України в контексті децентралізації, порівняти етапи становлення органів державної влади із етапами становлення органів місцевого самоврядування.

Відповідно до проведеного аналізу, на основі уточнення критеріїв і класифікаційних ознак варто виокремити етапи розвитку конституційно-правового регулювання діяльності органів державної влади, а саме:

– 1 етап – *інституціональний* (1991-2004 рр.), в межах якого відбувається формування основ і принципів регулювання діяльності органів державної влади, встановлення базових засад функціонування інститутів регулювання, закріплення регламентів і процедур, інституціоналізація суб'єктів регулювання, здійснюється активна фаза адміністративної реформи;

– 2 етап – *суспільно-політичний* (2004-2014 рр.), який характеризується закріпленням фактору суспільного впливу на процеси регулювання діяльності органів влади, побудовою формалізованої моделі механізмів регулювання. На цьому етапі відбулося законодавче затвердження порядку діяльності органів державної влади;

– 3 етап – *трансформаційний* (із 2014 р. – до теперішнього часу) – формування МРДОДВ відповідно до концепції сталого розвитку та напрямів реалізації євроінтеграційної політики, формування принципово нових механізмів регулювання, які відповідають європейським традиціям публічного адміністрування.

Важливе місце у формуванні основ державного управління займає з'ясування зв'язку, який існує між проблематикою формування засад реалізації державної влади і сферою конституційної регламентації прав та свобод людини і громадянина (в контексті конституційних принципів організації державного управління та державної служби).

⁵ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 01 липня 2017 року № 2217 (включений до порядку денного 21.02.2017 № 1852-VIII) / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

Напрацьовані наукою державного управління положення про організацію публічно-управлінських відносин у правовій системі, заснованій на фундаментальних (європейських) цінностях свободи, демократії, верховенства права та поваги до прав і свобод людини, є результатом тривалого розвитку європейських моделей організації публічного управління.

Сучасний зміст і значення багатьох європейських принципів управління щодо організації публічної адміністрації (умовно – «інституціональні» принципи) до цього часу не знайшли закріплення в чинному законодавстві України, потребують перегляду підходів щодо їх тлумачення та практики застосування в процесі децентралізації влади. Отже, інституціоналізація механізмів реалізації державної влади пов'язана із формуванням системи публічного управління, яка б забезпечувала розвиток України відповідно до напрямів державного будівництва, встановлених Конституцією України як демократичної, соціальної, правової держави.

В сучасних умовах значна частина адміністративно-територіальних одиниць позбавлена фінансових та економічних ресурсів, а також владних повноважень для впровадження принципу децентралізації управління щодо соціально-економічного розвитку держави (так само й регіон – як особливого об'єкта управління).

Для втілення на практиці загальних принципів устрою України як унітарної, в конституційному розумінні – децентралізованої держави, слід раціоналізувати державний устрій і адміністративно-територіальний поділ, відмовитися від механічного ототожнення областей із регіонами, конституювати реально складені на основі економічних, демографічних, культурологічних та інших особливостей регіони, а на регіональному рівні створити реально працюючу систему управління.

Фактично, актуалізується завдання розробки універсальної концепції управління, яка базуватиметься на інтеграції рівнів управління, оптимізації взаємодії інститутів управління, правовій регламентації призначення механізмів регулювання. Адже найчастіше під змістом державного управління розуміють діяльність держави за виключенням діяльності законодавчої та судової влади. Таке негативно-формальне визначення не розкриває сутності державного управління, його призначення.

Нині саме проблематика раціоналізації організаційно-правового забезпечення реформування державного управління в умовах трансформації політичної системи України актуалізує системний підхід в діяльності органів державної влади та управління, налагодження суспільно-політичного діалогу, впровадження європейського досвіду

адаптації до наднаціональних інтеграційних процесів, розвитку систем місцевого та регіонального самоврядування.

Проведення комплексного реформування системи влади в умовах прискорення інтеграційних процесів у Європі обґрунтоване необхідністю узагальнення історико-теоретичних і практичних знань в галузі державного управління, вироблення практичних рекомендацій і напрацювання системи дієвих засобів реалізації державно-управлінського впливу в конкретних історичних умовах перехідного періоду, формування передумов існування громадянського суспільства в Україні. З огляду на те, що об'єкт управління виступає визначальним фактором для суб'єкта управління, тобто впливає на його побудову, поведінку, діяльність, вибір цілей і використання всього масиву засобів їх досягнення, саме він визначає адекватну йому форму владного регулювання.

Оскільки публічна влада за своєю природою має тенденцію до централізації, актуалізується завдання поєднання принципів децентралізації та субсидіарності у процесі реалізації державної влади. За певних умов держава намагається збільшити вплив на суспільні відносини, навіть за умови декларативного посилення ролі самоврядних структур. Насамперед такий феномен виявляється у вигляді концентрації переважної більшості управлінських функцій на центральному рівні влади.

Концентрація державної влади (централізація) – досить розповсюджена в сучасних політичних системах управлінська ідеологема, але за відсутності ефективних. Саме тому для відновлення оптимального стану публічної влади сучасні європейські країни вдаються до децентралізації влади. В межах цього процесу відбувається перерозподіл владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту на місцевий рівень в частині здійснення задалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. Але такий процес європейські країни завжди починали із формування якісно функціонуючих конституційних механізмів реалізації державної влади.

Важливо сформулювати концептуальне розуміння ефективності механізмів регулювання діяльності органів державної влади (далі – ОДВ) на нинішньому етапі державотворення. Саме тому головні завдання формування основ політики децентралізації мають бути визначені у форматі Концепції вдосконалення механізмів реалізації державної влади: по-перше, виокремлення складників формування управлінських механізмів; по-друге, впровадження єдиного, узгодженого механізму функціонування системи нормативно-правового забезпечення ОДВ, в тому числі забезпечення ефективної взаємодії та координації дій державних органів, інститутів громадянського суспільства та громадян у

значеній сфері, впровадження системного підходу до планування, ресурсної підтримки та контролю діяльності ОДВ; по-третє, забезпечення ефективного функціонування моніторингу ефективності реалізації державної влади, в тому числі чітке визначення понять «механізму регулювання», «механізму державного управління»; прийняття нормативно-правових актів за результатами функціонування ОДВ тощо.

На мою думку, наведений вище концептуальний підхід особливо актуальний в умовах децентралізації влади, оскільки вимагає з'ясування особливостей розвитку процесів децентралізації, теоретичного обґрунтування шляхів реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, адаптації системи публічного управління України до міжнародних стандартів сучасного державного управління, визначення сутнісних характеристик управління з позицій регулювання діяльності органів влади в умовах системних реформ.

За основними ознаками (джерелом влади, характером взаємодії суб'єкта й об'єкта управління, природою соціальних норм) в межах децентралізованої системи управління органи державної влади здійснюють регулюючий вплив на суспільні відносини. З таких позицій доцільно вести мову про ефективність децентралізації в контексті можливості органів влади реалізовувати національну політику реформ.

Нинішній стан суспільно-політичного розвитку України, вплив процесів модернізації влади та європеїзації управління на систему державного управління вимагають концептуального перегляду ustalених моделей взаємовідносин органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, оновлення всієї системи влади. За цих обставин децентралізація як сучасний виклик усталеності управління потребує формування інноваційної моделі організації та функціонування публічної влади на національному, регіональному та локальному рівнях у конституційному вимірі шляхом реалізації принципу субсидіарності.

Актуальність дослідження процесів централізації та децентралізації з позицій їх дихотомічного взаємозв'язку та впливу на функціонування зумовлена розв'язанням проблеми ефективності державної влади в контексті складників державної влади, рівнів управління та органів влади як структурно-функціональних підрозділів. Здатність державної влади формувати інноваційні механізми регулювання в умовах децентралізації характеризує суверенність державної влади в умовах сучасних викликів.

Децентралізація влади є не лише складником формування МРДОДВ, а й фактично забезпечує предметне поле дослідження механізмів регулювання з позицій визначення мети, принципів і змісту

регулювання, структурної побудови таких механізмів, по суті змінюючи стандартну модель територіального управління на модель багаторівневого управління, яке функціонує в межах національної держави.

В більшості досліджень (О. Батанов, В. Борденюк, В. Гройсман, І. Дробот) формалізована дуалістична модель децентралізації в межах системи «державна влада – місцеве самоврядування». Така модель базується на двох підходах, які доповнюють один одного. Перший підхід передбачає збереження ролі держави як інтегруючого чинника в процесі державотворення, забезпечує трансформаційну модель розвитку країни; другий підхід передбачає передання повноважень від органів державного управління органам місцевого самоврядування (відповідно до правового механізму закріплення повноважень у певній сфері).

На мою думку, формування сучасного концепту децентралізації потребує вирішення базового управлінського завдання: забезпечення функціонування органів публічної влади для надання публічних послуг, задоволення публічного інтересу, розробки та впровадження публічно-управлінських рішень. При цьому наявна функціональна модель децентралізації сформульована в межах сучасного традиційного підходу до цього процесу як поєднання федералізації, регіоналізації, муніципалізації.

Аналіз пріоритетів показав, що державна регіональна політика фактично реалізується в межах трискладової методологічної схеми «галузевий механізм діяльності ОДВ – функціональний механізм діяльності ОДВ – інтегрований механізм діяльності ОДВ». При цьому фактично в межах організаційно-правового, інституціонального та адміністративного вимірів таких механізмів регулювання йдеться про децентралізацію.

Такий стан речей доцільно пояснити виявом усталеного протиріччя «централізація – децентралізація», функціональним зміщенням до моделі «керованої децентралізації», неможливістю створення дієздатних механізмів регулювання діяльності органів місцевого самоврядування загального, спеціального та галузевого типів. Це частково підтверджується й характером надання публічних послуг.

Нині до інтегрованого поняття «публічні послуги» є можливість включити адміністративні, поліцейські, соціальні послуги, житлово-комунальні (як такі, що закріплені нормами права держави). При цьому інституціональне наповнення механізму надання послуг органами місцевого самоврядування у «звуженому» вигляді можливе лише для адміністративних послуг, оскільки інститут муніципальних послуг у національному праві до цього часу не формалізований. Виникає базова

суперечність можливості та здатності реалізації влади окремими інститутами влади. Вирішення такої суперечності можливо лише в межах трансформації системи органів виконавчої влади, що не передбачено напрямами реформ.

Друга базова суперечність сучасних процесів децентралізації полягає у стохастичному перенесенні зарубіжного (зокрема, європейського) досвіду децентралізації. Така суперечність характеризується дихотомією «масштаб реформування – засоби реформування». Характерним виявом децентралізації є укрупнення територіальних громад, створення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁶. Фактично, йдеться про внутрішні процеси в системі ОМС, які можуть бути включені до процесу децентралізації у випадку передання їх повноважень до органів виконавчої влади.

Варто погодитися із підходом Р. Штейна, який під централізацією розуміє певну сукупність владних повноважень, що реалізуються органами державної влади, які здійснюють свій вплив на різні сфери життєдіяльності суспільства з використанням відповідних методів з метою забезпечення загальнолюдських інтересів на засадах державного примусу⁷. З цих позицій слід охарактеризувати діяльність держави як спрямовану на створення вертикально-інтегрованого механізму реалізації державної влади з розщепленою ієрархією, формуванням «поліосів влади», в межах яких держава будує свою діяльність в етатистському форматі.

Варто зважати на тенденції зміни ролі глави держави, його вплив на певні процеси, що може у процесі децентралізації посилюватися, а на органи законодавчої, виконавчої та судової влади – зменшуватися. Тому в сучасній Європі перевагу отримала поліцентрична модель концепту регулювання діяльності ОДВ, за яким одночасно має функціонувати декілька центрів управління, причому така модель передбачає інститут сильного Президента, раціональну законодавчу владу, незалежне правосуддя.

Зростання ефективності державно-управлінської діяльності в Україні є можливим через удосконалення форм, методів і механізмів діяльності органів публічної влади на підставі адаптації вітчизняної теорії управління розвитком адміністративно-територіальних утворень до принципів регіональної політики ЄС та запровадження на

⁶ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 року № 156-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

⁷ Штейн Р. Учение о централизованном управлении. Москва, 2011. 573 с.

національному ґрунті загальноєвропейських традицій врядування відповідно до концепції сучасного євроінтеграційного процесу «Від Європи держав – до Європи регіонів». В межах пострадянської державно-управлінської традиції аналізу процесів централізації більшість вітчизняних вчених акцентують увагу на централізмі як інституційному факторі, який зумовив деформацію в системі розподілу влади, єдиним центром якої залишається Президент країни.

Дихотомія у системі «централізація – децентралізація» завжди характеризувала дієздатність інститутів державної влади реалізовувати визначені повноваження, забезпечувати дотримання в Конституції України основних прав і свобод. Проте з розвитком державотворення в системі органів публічної влади різних рівнів сформувалися напівавтономні підсистеми з функцією квазі-взаємодії. В межах функціонування таких підсистем функція координації управління мінімізована, а механізм регулювання формалізований виключно через правове регулювання.

Саме тому актуалізується напрацювання принципово нової концепції регулювання діяльності ОДВ, яке передбачатиме функціонування інтегрованих механізмів реалізації державної влади на основі формування ефективних вертикально-інтегрованих підсистем ОДВ; модернізацію інституту публічної служби в контексті поняття, закріпленого Кодексом адміністративного судочинства України; вдосконалення діяльності органів влади щодо формування механізму надання публічних послуг для задоволення інтересів громадян (імператив публічного інтересу); створення механізму політичного і громадського контролю за діяльністю.

ВИСНОВКИ

Конституювання системи публічної влади в Україні, формування механізмів регулювання діяльності органів державної влади, становлення раціональної системи судочинства, визначення шляхів взаємодії складників державної влади та органів місцевого самоврядування тривалий час були насичені суперечностями внутрішньо-організаційного 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.

Розвиток і становлення сучасних механізмів державного управління як складників науки передбачає ґрунтовну розробку понятійно-категоріального апарату, завданням якого є інтегрування основних категорій, термінів і понять, які визначають сутність певного виду

управлінської діяльності та відтворюють найбільш суттєві, закономірні управлінські зв'язки та відносини.

Такі категорії виступають основою теоретико-методологічного обґрунтування механізмів управління та регулювання основ управлінської діяльності, визначають рівень адаптивності систем управління до регулюючого впливу, сприяють систематизації наукових і практичних підходів. Отже, процеси реформування в системі ОДВ потребують певної систематизації та уточнення формулювань, змісту та трактувань таких понять, структурування наукових категорій за змістом.

Останнім часом проведення модернізації публічного управління в Україні тісно пов'язано з реалізацією конституційної реформи, змістом якої є перереформування балансу вищих структур влади, тобто перерозподіл повноважень і відповідальності між Президентом України, Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України, мінімізація загрози владних повноважень, закладення прозорого механізму політичної відповідальності шляхом формування проурядової коаліції в парламенті.

З особливою гостротою ця проблема постала в Україні нині 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. Але наявна модель влади не є досить ефективною, про що свідчить той факт, що вже через сім років після прийняття Конституції України постала проблема про її коригування саме в принципових питаннях організації влади.

Другий аспект полягає в доцільності розробки концептуальних засад результативності та ефективності урядової політики, виконання органами державної влади програмних завдань, розв'язання суспільних протиріч, які 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 невинувато повільні темпи економічного та соціального розвитку країни як результат неоптимальної організації публічної влади і суперечливого розвитку владних процесів у державі. Саме тому актуалізується потреба у фундаментальному аналізі діяльності органів публічної влади, а саме позицій здійснення регулюючого впливу, доцільності існування та здатності до трансформації структури, режиму існування, методів і форм здійснення регулювання тощо.

АНОТАЦІЯ

Подано визначення поняття «механізму реалізації державної влади» як комплексу інституціональних, організаційно-правових та адміністративних засобів, форм і 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.

Встановлено, що в умовах децентралізації головною проблемою є несистемність організаційно-правового та адміністративного забезпечення реформування, суб'єктна дискретність реформування та асиметричність інституціонального наповнення реформ. Доведено, що не вирішеним завданням реалізації процесу реформи децентралізації залишається систематизація механізмів, форм, структури, підходів та інструментів регулювання діяльності органів державної влади.

Наведено комплекс управлінських завдань: формування інтегрованої системи державної влади на центральному, регіональному, субрегіональному рівнях управління, вдосконалення механізмів територіального управління в умовах децентралізації; створення сучасної моделі раціональної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах конституційного реформування з метою оптимізації процедур надання публічних послуг, забезпечення та реалізації прав і свобод громадян у сфері державного управління.

Обґрунтовано, що діють сучасні інтегровані системи публічного управління, у складі яких формуються і функціонують механізми регулювання діяльності органів державної влади. Встановлено, що механізми реалізації 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. Шаров Ю., Чикаренко І. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень: *Публічне адміністрування: теорія і практика*. 2010. № 1. С. 71. URL: <http://www.archive.nbuv.gov.ua/portal/.../10syppmr.pdf> (Дата звернення: 05.06.2020).

2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96- ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

3. Сушинський О.І. Місцеві державні адміністрації: концептуальний політологічно-правовий аспект. Львів, 2002. 96 с.

4. Мартиненко В. Державне управління: шлях до нової парадигми. Харків, 2003. 218 с.

5. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 01 липня 2017 року № 2217 (включений до порядку денного 21.02.2017 № 1852-УІІІ) / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1/rada.gov.ua>.

6. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 року № 156-VІІІ / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

7. Штейн Р. Учение о централизованном управлении. Москва, 2011. 573 с.

Information about authors:

Bashtannyk A. G.,

Candidate of Science in Public Administration,
Deputy Director of the Dnipro Regional Branch
of the National School of Judges of Ukraine
26, Gagarine Ave., Dnipro, 49600, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0001-5691-2293>