

УДК 351.88::327.7

АНГЕЛОВ Юрій Віталійович,  
здобувач ДРІДУ НАДУ

## **ОСОБЛИВІ УМОВИ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Розглядаються базові напрями визначення особливих умов як факторів впливу на систему державного управління. Виокремлюються особливі умови як прояв зовнішнього чинника реформ у системі державного управління. Аналізується сучасний стан реалізації інституціональної реформи в Україні та особливостей трансформації державно-управлінського механізму.

Ключові слова: державне управління, особливі умови, трансформація, європейська інтеграція, принципи управління.

### ***Ангелов Ю. В. Особые условия трансформационных процессов в системе государственного управления***

Рассматриваются базовые направления определения особых условий как факторов влияния на систему государственного управления. Выделяются особые условия как проявление внешней составляющей реформ в системе государственного управления. Анализируется современное состояние реализации институциональной реформы в Украине и особенностей трансформации государственно-управленческого механизма.

Ключевые слова: государственное управление, особые условия, трансформация, европейская интеграция, принципы управления.

### ***Angelov Y. V. Special conditions of transformation processes in the public administration***

The basic directions of certain special conditions as factors influencing the system of governance are determined. Specific conditions as a manifestation of the external component of the reforms in the public administration are identified. The current state of the implementation of institutional reforms in Ukraine and particularly the transformation of state-management mechanism is analyzed.

Key words: public administration, the special conditions, transformation, European integration, management principles

**Постановка проблеми.** Актуальність теми дослідження особливих умов у трансформаційному процесі системи державного управління пов'язана з тим, що за роки незалежності України не вдалося побудувати достатньо функціональну та несуперечливу систему виконавчої влади, яка була б покликана здійснювати державно-управлінські функції та надавати якісні управлінські послуги громадянам України. А це є причиною недосконалості багатьох елементів механізму державного управління, який дістався нам у спадок від радянських часів. Подолати багато недоліків у сфері виконавчої влади можливо шляхом здійснення адміністративної реформи, метою якої є поетапне створення на наукових засадах ефективної і демократичної системи державного управління, що має бути достатньо прозорою для громадськості, максимально наближеною до потреб людини, а витрати на її утримання повинні відповідати фінансово-економічному становищу держави. Стає очевидним, що без повноцінної адміністративної реформи в Україні неможливе системне і результативне проведення економічних та соціальних реформ. Утім, процес реформування має власні особливості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливі умови трансформаційного процесу на кожному етапі адміністративної реформи мають, серед іншого, спиратися на ретельний аналіз попереднього вітчизняного досвіду реформування, оскільки це дасть змогу врахувати зміст та характерні особливості, що мали місце під час перетворень. Також слід виділити позитивні нововведення, які належить зберегти та розвинути. Це зумовлює наявність в останнє десятиліття не лише у вітчизняній, а й у зарубіжній науці дискусійних, проблемних питань стосовно здійснення конституційної, адміністративної і часто пов'язаної з нею адміністративно-територіальної реформи в певному інтегративному поєднанні. Такі реформи хоча і є достатньо самостійними процесами в державному управлінні, проте в системному вигляді являють собою особливі умови державотворення, іманентно властиві національній системі управління.

Окремі організаційно-правові питання врахування особливих умов у процесі трансформації владного механізму в Україні розглядалися у працях багатьох дослідників. Насамперед, варто відзначити напрацювання відомого вченого

В. Авер'янова, який системно підійшов до даної проблеми і фактично є лідером української науки у вивченні цього питання. Окремими проблемами адміністративної реформи в Україні займаються і внесли вагомий вклад вітчизняні вчені: О. Андрійко, В. Бакуменко, В. Баштанник, О. Бандурка, В. Білоус, Ю. Битяк, М. Вавринчук, Р. Войтович, Н. Гончарук, Н. Гутарева, В. Кампо, Р. Калюжний, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Копейчиков, С. Кравченко, О. Крупчан, Є. Кубко, В. Марчук, Н. Нижник, В. Опришко, П. Пацурківський, В. Петков, О. Петришин, М. Пухтинський, В. Ребкало, А. Селіванов, В. Цветков, В. Шамрай, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, В. Шкарупа та ін. Проблемами адміністративного реформування також займалися російські дослідники Г. Атаманчук, Д. Бахрах, Ю. Козлов, Б. Лазарев, Н. Глазунова, Ю.Тихомиров та ін.

Проте, на наш погляд, рівень наукового опрацювання сучасних процесів адміністративного реформування в контексті виокремлення особливих умов проведення реформ потребує більш ґрунтовного дослідження. Загалом, феномен «особливі умови» не формалізовано, саме тому стандартні методики оцінювання ефективності реформ не відображають реальну картину подій. Не повною мірою розкриті питання щодо визначення пріоритету здійснення реформування, потребують подальшого вдосконалення й методологічні та організаційно-правові засади розробки нормативно-правових документів щодо планування та здійснення адміністративної реформи (концепцій, стратегій, планів тощо).

**Метою статті** є науковий аналіз та систематизація особливих умов трансформаційних процесів у системі державного управління не лише як форм зовнішнього впливу, а також і як певних каталізаторів реформ, здатних впливати на сутнісні характеристики.

**Вклад основного матеріалу.** На основі запропонованих визначень науковців маємо загальне уявлення про систему 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 [3, с. 92 – 93; 5, с. 169; 6, с. 147; 8, с. 120]. У такому разі об'єктом реформ державного управління, очевидно, є сукупність двох компонентів, а саме – суб'єкта управління і управлінської діяльності, оскільки перетворення в різних сферах суспільного життя

належить до інших реформ (економічних, соціальних тощо). Водночас особливі умови взаємодії суб'єкта і об'єкта управління досить часто детермінують характер взаємодії, а наявні кількісні та якісні характеристики процесу взаємодії інтерпретуються залежно від особливих умов управлінської діяльності. Загалом, слід виділити кілька типів особливих умов: такі, що існують незалежно від суб'єкта і об'єкта; такі, що створюються суб'єктом або об'єктом; такі, що виникають у результаті взаємодії суб'єкта та об'єкта.

У межах такого загального уявлення також більш конкретно розуміння державного управління як об'єкта реформування залежить від того, як розкривається зміст зазначених компонентів системи державного управління. З цього питання в теорії державного управління виділилися два основних підходи. Перший з них розглядає таку систему в широкому значенні. Існує навіть найзагальніше тлумачення державного управління як сукупності всіх видів діяльності держави, тобто всіх форм реалізації державної влади в цілому [2, с. 58]. Проте переважає більш конкретно визначення, відповідно до якого державне управління 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 потреб, що змінюються [4, с. 11].

Слід зазначити, що вітчизняні науковці й практики переважно виходять з вузького підходу до розуміння державного управління як об'єкта реформування. Зокрема, в роботах Н. Нижник [7, с. 5] реформа державного управління визначається як здійснення цілеспрямованих перетворень, перебудови, удосконалення, результатом яких є поступове формування нової системи державного управління або поява у діючій системі нових якостей, рис або суттєвих ознак. Таким чином, в Україні, що перебуває в процесі суспільної трансформації, існує потреба реформування не тільки адміністративної системи, а й усієї системи державного управління в широкому її розумінні. У зв'язку з цим під час проведення відповідних досліджень також доцільно виходити з широкого підходу до розуміння державного управління як об'єкта реформування. Існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися в період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і

відірваною від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ [1].

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 піднесення економіки, добробуту населення, забезпечення національної безпеки, оздоровлення відносин між органами влади та населенням, інститутами громадянського суспільства. 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 виконавчої влади. Особливими умовами в такому контексті є форми трансформаційного процесу, викликані латентними чинниками.

Натомість зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, з іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, які Україна ще не створила як суверенна держава [1].

Сучасний стан реформування публічної адміністрації з позитивної сторони характеризується тим, що в Україні сформовано більшість інститутів публічної адміністрації, у т. ч. органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, запроваджено інститути державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створено нову правову базу, що регламентує державне управління та місцеве самоврядування. Водночас система державного управління, порівняно з європейськими країнами виглядає недовершеною, оскільки почасти відсутні характерні для систем публічного управління внутрішні зв'язки. На наш погляд, особливою умовою адміністративної реформи в Україні має бути системність (завершеність) реформ, інакше може домінувати така характеристика, як стохастичність. Проявом стохастичності є оперування як прогнозованими параметрами, так і випадковими. І хоча у процесі розвитку майже всі суспільні

процеси можуть бути віднесені до стохастичних (парадокс Каца-Нельсона), все-таки в державному управлінні слід спиратися на детермінованість суб'єктно-об'єктної взаємодії в державному управлінні.

Залишається один із складніших етапів поглиблення трансформаційних процесів: формування нових інститутів, організація структури та інструментів державного управління. Але сьогодні державне управління в нашій країні зіткнулося з великою кількістю невирішених проблем, до яких можна віднести:

- необхідність і надалі формувати високоефективну організацію виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- необхідність формувати сучасну дієву систему місцевого самоврядування;
- необхідність запровадження дієвої ідеології функціонування органів виконавчої влади, місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення та реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою;
- фінансування реформи;
- удосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративного реформування.

У такому прояві до особливих умов слід віднести й широку нормативну базу публічно-управлінської діяльності.

Вважаємо, що в процесі реформування незначні кореляції напрямів реформ не можуть бути віднесені до особливих умов, оскільки не впливають на детермінованість стану системи публічного управління. Лише значні відхилення від певного алгоритму суспільного розвитку являють собою особливі умови, адже актуалізується проблема збереження цілісності системи, або як мінімум – її структури. Отже, слід акцентувати увагу не лише на характеристиках суб'єкта та об'єкта, а перш за все – на параметрах взаємодії.

Згідно з принципом суспільної підпорядкованості зміст державно-управлінських реформ має підпорядковуватися змісту, потребам та динаміці суспільного розвитку, наявності і тенденції суспільних змін мають обумовлювати відповідні напрями державно-управлінських реформ. З аналізу наукових праць випливає, що передумовою державно-управлінських реформ є глобалізація сучасного

світу. Цей процес проявляється в усіх сферах життя суспільства у вигляді ряду відносно самостійних тенденцій, серед яких з погляду потреб державно-управлінських реформ найбільш важливими є: міждержавна інтеграція, передусім шляхом утворення та зміцнення наднаціональних регіональних об'єднань; глобалізація економіки, формування світової економічної системи, що не прив'язана до кордонів національних держав; поширення інформаційно-комунікаційних технологій; уніфікації (конвергенції) культури у світовому масштабі; зростання ролі на світовій арені наднаціональних і транснаціональних суб'єктів; демократизація суспільного життя; індивідуалізація суспільства; інформатизація суспільства; зростання швидкості суспільних змін. З огляду на зовнішні (щодо системи державного управління) чинники саме такі особливі умови можуть впливати на трансформаційну спроможність системи.

Використовуючи класифікацію російського вченого В. Лобанова, можна виділити два типи сучасних адміністративних реформ, що проводяться у світі. По-перше, це реформи, що здійснюються одночасно зі зміною політичної системи (як правило, вони слідують за зміною суспільного ладу та полягають у створенні нової системи державного управління, реорганізації державного апарату, формування державної служби, розвитку місцевого самоврядування тощо). Подібні реформи властиві постсоціалістичним країнам (Україна, Польща, Угорщина, Чехія, Росія та ін.), хоча до цього типу можна також віднести адміністративну реформу, що триває в Японії і супроводжується певною видозміною політичних ролей у системі державного управління (хоча й у меншому масштабі).

По-друге, це реформи, що проводяться в межах сталої політичної системи та спрямовані на модернізацію всієї адміністративної системи або її окремих частин. Однією з особливостей подібного процесу реформування є те, що більшість змін мають якісний характер, тобто не стосуються зміни структури. Інакше кажучи, в існуючі організаційні форми привносяться нові елементи якісного характеру, наприклад, стосовно етичної поведінки державного службовця, адміністративної культури, психології державного управлінця, позиціонування влади у відносинах з громадянином, вдосконалення внутрішньо-управлінських зв'язків тощо. Більшість реформ проходять під гаслом упровадження нового державного управління, яке характеризується новим підходом до управління, а саме орієнтацією на якість та результат, підвищення рівня надання управлінських послуг, привнесення ринкових

механізмів та ідеології в публічний сектор, функціонального відмежування процесу прийняття рішень від їх імплементації тощо. Такі реформи характерні для розвинених демократій і різняться за своїми масштабами, глибиною, характером та цілями.

Принципи, якими керувалися європейські країни під час проведення адміністративної реформи, базувалися на традиціях європейської цивілізації. Ці принципи також закладено в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Серед них:

- побудова громадянського суспільства – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності;

- субсидіарність – фундаментальний принцип функціонування Європейського Союзу. Шляхом деконцентрації центральний уряд передає ряд функцій на нижчий рівень ближче до громадянина, місцевих органів влади або делегує їх територіальним спільнотам, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції;

- ефективність – ефективне використання здібностей громадян і спроможність локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку;

- прозорість, відкритість і підзвітність – ліквідація зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад;

- гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості і встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою.

Такі принципи є стандартними, закріпленими угодами ЄС. Для України в межах певного часового виміру такі принципи можуть бути як особливими умовами, так і жорсткими критеріями. Класифікаційні ознаки в даному випадку мають бути застосовані до суб'єктів трансформаційного процесу.

Одним з першочергових завдань на 2013 р. було передбачено модернізацію держави, формування оновленої ефективної влади, здатної до впровадження системних і послідовних рішень. Сам термін «модернізація» у перекладі з англійського означає «осучаснення» та передбачає впровадження в суспільство ознак сучасності і описує велику кількість одночасних змін у різних сферах соціуму.



Політична модернізація передбачає створення певних політичних інститутів, які мають сприяти реальній участі населення у владних структурах та впливу народних мас на прийняття конкретних рішень. Її складові: наближення до диференційованої політичної структури з високою спеціалізацією політичних ролей та інститутів; еволюція політичної системи у напрямку створення сучасної суверенної держави; посилення ролі держави; розширення сфери дії та посилення ролі законодавчого поля, що поєднує державу та громадян; зростання чисельності громадян (осіб з політичними і громадянськими правами), розширення залучення до політичного життя соціальних груп та індивідів; виникнення та зростання політичної бюрократії, перетворення раціональної деперсоніфікованої бюрократичної організації на домінуючу систему управління та контролю; ослаблення традиційних еліт та їхньої легітимності, посилення модернізаторських еліт.

Отже, можна визначити, що модернізація – це, перш за все, комплекс особливих умов у процесі реформування існуючих та створення нових політичних, правових, економічних та суспільних інституцій, а також запозичення тих культурних норм, які відповідають кращим стандартам і цінностям розвинутих демократичних країн. Сутність модернізації – оновлення або створення нових інституцій, що створюють умови для перетворення міжособистісних стосунків у сфері політичних, правових, економічних, суспільних відносин на сучасних засадах визнання принципів демократії, верховенства права та прав людини, ринкової економіки, соціальної держави, усталених міжнародних норм співіснування країн. Важливим елементом такої модернізації є докорінна зміна формату спілкування держави та громадян. Тому в цьому контексті ключовим завданням модернізації є забезпечення раціональної організації державних інститутів. Така раціоналізація створює особливі умови, за яких суспільство отримує реальні можливості покращувати політичну, управлінську та судову еліти, а відтак покращувати державну політику та розвиватися.

Процес модернізації публічного управління в Україні розпочався без належного правового супроводу, оскільки державні діячі, проводячи адміністративне реформування в країні, використовують концепції, проекти, плани, які не знайшли відображення в нормативних документах, але беруться за основу під час прийняття законодавчих актів, передбачених реформою. Це, у свою чергу, призводить до відсутності системного підходу під час впровадження модернізацій процесів у центральних органах виконавчої влади. Саме тому основну увагу варто приділити

умовам, в яких реалізується реформування, фактично – особливим умовам модернізації.

**Висновки.** У статті здійснена спроба інтегрувати загальні тенденції сучасного реформування в Україні і на цій основі виявити особливості даного процесу з точки зору випадкових та прогнозованих чинників. Встановлено, що стохастичність як характерна ознака реформ провокує особливі умови для багатьох сфер публічно-управлінської діяльності. У подальшому варто дослідити критеріальні ознаки особливих умов у державотворенні як напряму раціоналізації управління.

### Список використаних джерел

1. **Адміністративна** реформа в Україні. Документи і матеріали / Українсько-Європейський консультативний центр з питань законодавства // Укр. правов. часопис. – 1999. – № 4. – С. 8 – 34.
2. **Адміністративне** право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1 / редкол. : В. Б.Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
3. **Атаманчук Г. В.** Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
4. **Бакуменко В. Д.** Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
5. **Великий** енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
6. **Політологічний** енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
7. **Шаповалова Н.** Адміністративна реформа у Польщі: напрями змін та реальні результати / Н. Шаповалова, І. Пресняков. – Режим доступу : [www.dialogs.org.ua/crossroad\\_full.php?m\\_id=3636](http://www.dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636).
8. **Юридична** енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 2: Д – Й. – 1999. – 744 с.