



УДК 351.82

## **Удосконалення організаційно-правового забезпечення механізмів регулювання діяльності органів державної влади у процесі адміністративної реформи**

А.Г.БАШТАННИК

Академія муніципального управління, м. Київ, Україна,  
E-mail: rv\_dnipropetrovsk@nsj.gov.ua

### **Авторське резюме**

У статті досліджено різні підходи науковців до визначення поняття «державного управління» та наведено аналіз механізмів державного управління. Дослідження базуються на основі використання комплексу загальнонаукових і спеціальних наукових методів дослідження. Зокрема, застосування системного підходу дало можливість розглянути нормативно-правове регулювання організації та діяльності державного управління в його розвитку і виявити причинну обумовленість такого розвитку. Застосування методу функціонального аналізу дозволило сформулювати уявлення щодо проблемних питань у здійсненні державного управління в Україні. У статті робиться висновок про те, що у процесі проведення системних реформ виникає дихотомія адміністративного та конституційного реформування. Відповідно ускладнюється процедура формування механізмів регулювання діяльності органів державної влади. Робиться наголос на доцільності проведення організаційно-правового моніторингу.

**Ключові слова:** державне управління, механізм державного управління, система державного управління, адміністративна реформа, нове публічне управління, механізми державного регулювання.

## **Improving organizational and legal support mechanisms regulating the activities of public authorities in the process of administrative reform**

A.H. BASHTANNYK

Municipal management academy, Kiev, Ukraine  
E-mail: rv\_dnipropetrovsk@nsj.gov.ua

### **Abstract**

The author explores in the article different approaches to definition of the term  
© А.Г. Баштанник, 2014

‘public administration’ and presents the analysis of public administration mechanisms. Article based on the use of complex general and specific research methods. In particular, of system approach application provided an opportunity to consider the legal regulation of the organization public administration in its development and to identify the causality of such development. Application of functional analysis allowed to form ideas about issues of public administration in Ukraine. In the article concludes that in the systemic reforms dichotomy arises administrative and constitutional reform. Accordingly, the complicated procedure of forming mechanism regulation of public authorities. Focuses on the appropriateness of organizational and legal monitoring.

**Key words:** public administration, public administration mechanism, public administration system, administrative reform, new public management, public regulation mechanisms.

**Постановка проблеми.** Актуальність теми дослідження пов’язана з тим, що за роки незалежності України не вдалося побудувати достатньо функціональну та несуперечливу систему органів державної влади, яка була б покликана здійснювати управлінські функції та надавати якісні публічно-управлінські послуги громадянам України. Саме такий стан сучасної системи публічного управління є причиною недосконалості багатьох елементів механізму державного управління, який дістався у спадок від командно-адміністративної системи управління. 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, удосконалення правового регулювання діяльності органів влади.

**Аналіз досліджень і публікацій.** У той самий час власне механізмам регулювання діяльності органів державної влади (на відміну від поняття «механізми державного управління») приділено недостатню увагу. Зокрема, залишилися поза увагою багатьох дослідників питання інституціональної побудови механізмів регулювання, напрямів нор-

мативного забезпечення формування ефективних механізмів державного регулювання діяльності органів та установ державної влади, шляхи їх оптимізації. Неповною мірою розкриті питання щодо визначення пріоритету здійснення державного регулювання, потребують подальшого вдосконалення й методологічні та організаційно-правові засади розробки нормативно-правових документів щодо механізмів державного регулювання діяльності органів публічної влади та здійснення адміністративної реформи (концепцій, стратегій, планів тощо).

Значну роль у формуванні теоретико-методологічних засад сучасних механізмів державного регулювання діяльності органів влади внесли провідні науковці галузі державного управління, зокрема В. Бакуменка, М. Білинської, К. Ващенко, Л. Гаєвської, Н. Гончарук, І. Грицяка, Ю. Ковбасюка, М. Лахижі, Т. Маматової, В. Мартиненка, А. Мерзляк, О. Мордвінова, Н. Нижник, І. Розпутенка, С. Серьогіна, Ю. Шарова, А. Халецької, І. Хожило. Особливої уваги заслуговують розробки Ю. Друка, М. Клименка, В. Князева, О. Конотопцева, О. Коротич, В. Лугового, Р. Мінченка, Л. Приходченко, Л. Усаченко та інш. Разом з тим, дослідження галузі «Державне управління» присвячені переважно економічному контексту процесу державного регулювання, й базуються на аналізі галузевих особливостей регулювання державою суспільних відносин. Поза межами наукових досліджень залишаються як правило інституціональні аспекти механізмів дер-

жавного регулювання, їх системність та наукова обґрунтованість, а також правове забезпечення механізмів державного регулювання.

**Мета дослідження** полягає в тому, щоб на основі аналізу функціонування системи органів державної влади, законодавства з питань державно-управлінської діяльності та практики його впровадження в Україні запропонувати дієві засоби вдосконалення правового забезпечення механізмів державного регулювання діяльності органів державної влади в умовах адміністративної реформи.

**Виклад основного матеріалу.** У зарубіжних та вітчизняних наукових дослідженнях галузей, адміністративного права, політології, філософії та державного управління започатковані й успішно реалізовані самостійні напрями досліджень окремих питань демократизації управління, формування організаційно-правових засад управлінської діяльності, впливу зовнішнього середовища на суспільне управління, проблематики інститутів представницької демократії. Разом з тим, поза увагою залишаються питання формування інтегрованих систем управління (перш за все, публічного), місця й ролі суспільних інститутів та реалізації принципу ієрархії в таких системах. Сучасна правова база формування виконавчої вертикалі засвідчує суто політичний характер формування цієї гілки влади, що дає підстави стверджувати факт зрощування адміністрування й політичного управління в Україні. Утім, якщо виходити з функціональних характеристик, адміністрування слід визнати самостійним рівнем управління, в межах якого поєднуються оперативне і тактичне управління, а також викремлюється демократичний характер публічного управління [1]. Формування базових засад державно-управлінської діяльності в Україні в умовах трансформації наднаціональних, національних, регіональних та самоврядних структур управління [2] виступає важливою складовою процесу демократизації суспільних відносин, імплементації європейських принципів взаємодії органів

влади різних рівнів, інтеграції концептуальних засад організації і розподілу владних повноважень. Отже, у сучасних умовах в Україні актуалізується напруження 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 в таких системах та відносини із надсистемами у сенсі глобалізації управління тощо.

Разом з тим, залишається нереалізованим один із найскладніших етапів поглиблення трансформаційних процесів – формування нових інститутів, організація структури та інструментів державного управління. Разом з тим, на даний час державне управління у нашій країні зіткнулося з великою кількістю невирішених проблем, до яких можна віднести: 1) необхідність і надалі формувати високоефективну організацію виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; 2) 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; 3) удосконалення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів; 4) запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою; 5) фінансування реформи; 6) удосконалення нормативно-правового забезпечення здійснення адміністративного реформування, перш за все, у форматі раціоналізації механізмів регулювання діяльності органів влади. На жаль, саме ці напрями характеризуються нераціональною нормативно-правовою базою, що призводить до дисбалансу системи публічного управління.

Саме тому проведення адміністративно-правової реформи є важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства і полягає у

створенні сучасної, ефективної системи державного управління. У науці немає єдиного підходу до механізму управління та його складових. Загалом, механізм формування та реалізації державного управління – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління (його компоненти) охоплює потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях і практично втілює їх в життя, спираючись на державну владу [3]. Саме тому варто погодитися із тезою, що процеси модернізації державного управління і становлення ефективних механізмів державного регулювання є взаємозалежними [4].

Загалом традиційною помилкою широкого впровадження зарубіжних методик модернізації таких великих систем, як державне управління, місцеве самоврядування тощо є просте копіювання технологій адміністративних реформ, беззастережна реалізація в національній практиці державного управління таких концепцій, як «політичні мережі», «new public management», «good governance» тощо [5]. Втім, концепція «нового державного управління» має суттєві відмінності, серед яких: посилення наглядової функції центрального рівня, децентралізація та посилення мобільності, забезпечення контролю та підзвітності, раціоналізація управління людськими ресурсами, забезпечення конкуренції і відбору [6, с. 54-55] й одночасно – підвищення якості державного регулювання, транспарентність як ключовий принцип у діяльності органів влади.

Саме тому серед основних завдань удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління слід виокремити: 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 категорії «регулювання діяльності органів влади» й розробка на цій основі понятійно-категорійного апарату, що формалізує поняття «інноваційні механізми регулювання державно-управлінської діяльності».

Система адміністративно-правових засобів забезпечення формування раціональних механізмів регулювання діяльності органів державної влади є основою адміністративної реформи, її висхідним змістом. Це обумовлена призначенням та особливостями державного управління характеризує взаємозв'язок та взаємодію організаційно-правових засобів забезпечення реформування державного управління, що використовуються в різноманітних сферах здійснення виконавчої влади. Система адміністративно-правових механізмів управління розвивається разом з її предметом, збагачуючись новими елементами, змінюючи свою внутрішню структуру та зв'язки із суміжними засобами публічно-управлінської діяльності.

Для досягнення мети адміністративної реформи було вироблено низку завдань, що мали першочергове значення під час проведення адміністративної реформи. До основних завдань можна віднести: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів [7]. Таким чином, в результаті проведеного аналізу завдань, які повинні бути вирішені під час адміністративної реформи, можна зробити висновок, що структурно-функ-

ціональні та організаційні перетворення в Україні повинні торкнутися, у першу чергу, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. На нашу думку, така ситуація зумовлена тим, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування забезпечують реальне втілення у життя законів та інших нормативно-правових актів держави, впливають на найважливіші процеси суспільного розвитку, під час здійснення своїх повноважень безпосередньо взаємодіють з населенням. Отже, кожній людині має бути гарантовано реальне додержання та охорона належних їй прав і свобод у сфері публічної влади (у роботі під сферою публічної влади будемо розуміти сферу виконавчої влади та місцевого самоврядування), а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення.

Вважаємо за необхідне зазначити, що останнім часом проведення адміністративної реформи в Україні тісно пов'язано з реалізацією конституційної реформи, змістом якої постає реформатування балансу вищих структур влади, тобто перерозподіл повноважень та відповідальності між Президентом, Урядом та Парламентом, мінімізація загрози владних повноважень, закладення прозорого механізму політичної відповідальності через формування урядової коаліції. На нашу думку, проведення конституційної реформи певною мірою ускладнило та пригальмувало процес проведення адміністративної реформи, оскільки і Президент, і Уряд, і Парламент в результаті отримання нових повноважень деякий час не зможуть виробити ефективний механізм прийняття рішень та визначити нові можливості органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, що може дестабілізувати політичну ситуацію в Україні та дискредитувати імідж України на міжнародній арені. Підкреслюючи важливість правового забезпечення проведення адміністративної реформи в Україні, слід

погодитися із думкою Н. Гончарук, що існування належної нормативно-правової бази є необхідною, але недостатньою умовою для якісного проведення адміністративної реформи, оскільки навіть найдосконаліші нормативні акти можуть не працювати з багатьох причин, а саме: через відсутність належної координації між органами державної влади, що займаються питаннями місцевого та регіонального розвитку; через наявність численних конфліктів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування тощо [4]. Вважаємо, що з метою усунення зазначених недоліків необхідно посилити інституційну підтримку здійснення державної політики у зазначеній сфері. Отже, наступним принципово важливим напрямком проведення адміністративної реформи в Україні постає формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління у сфері публічної влади.

**Висновки.** На нашу думку, організаційно-правовий напрям адміністративної реформи постає центральним, оскільки саме він пов'язаний з необхідністю впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, підвищення ефективності їх функціонування, посиленням провідної ролі міністерств як головних суб'єктів вироблення та реалізації державної політики, реформуванням системи місцевого самоврядування шляхом проведення муніципальної реформи. Крім того, слід зазначити, що необхідність удосконалення правового поля, створення та функціонування публічної адміністрації в Україні зумовлена широким застосуванням даного поняття в країнах ЄС, а також необхідністю налагодження якісно нового рівня співробітництва між Україною та ЄС в сучасних умовах. Саме реалізація адміністративно-правових напрямів реформи публічного управління сприятиме реалізації євроінтеграційної політики України.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Blackwell Handbook of Global Management / Maznevski, Martha L.; ред. McNett, Jeanne. – 0631231936; ТР. – Malden, MA : Blackwell Pub, 2004. – 476 p.
2. Wallace H. Policy-making in the European Union / H. Wallace, W. Wallece. – Oxford: Oxford University Press, – 1998. – 510 p.
3. Шаров Ю.П. Демократичні зміни в публічному управлінні: програмно-цільова ідеологія здійснення / Ю.П. Шаров // Вісн. Акад. митної служби України, Сер. «Державне управління». – 2010. – Вип. 1. – С. 33–38.
4. Гончарук Н.Т. Еволюція адміністративної реформи в Україні // Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Моноліт, 2009. – 384 с.
5. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Моноліт, 2010. – 400 с.
6. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: монографія / О.В.Власенко, П.В.Ворона, М.О. Пухтинський та ін. / за заг. ред. П. Ворони. – Полтава: ПолтНТУ, 2009. – 288 с.
7. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти: монографія / М.Лахижа. – Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.

## REFERENCES:

1. Blackwell Handbook of Global Management / Maznevski, Martha L.; ред. McNett, Jeanne. – 0631231936; ТР. – Malden, MA : Blackwell Pub, 2004. – 476 p.
2. Wallace H. Policy-making in the European Union / H. Wallace, W. Wallece. – Oxford: Oxford University Press, – 1998. – 510 p.
3. *Sharov Yu.P. Demokratichni zminy v publichnomu upravlinni: prohramno-tsilova ideolohiia zdiisnennia (Democratic changes in public administration, target-oriented ideology implementation). Visn. Akad. mytnoi sluzhby Ukrainy, Ser. «Derzhavne upravlinnia». – 2010. – Vyp. 1. P. 33–38.*
4. *Honcharuk N.T. Evoliutsiia administratyvnoi reformy v Ukraini (The evolution of administrative reform in Ukraine). Administratyvna reforma v Ukraini: suchasnyi stan, problemy ta perspektyvy: monohrafiia. D.: Monolit, 2009. 384 p.*
5. *Publichna administratsiia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok (Public administration in Ukraine: formation and development). D. : Monolyt, 2010. – 400 p.*
6. *Zarubizhnyi dosvid orhanizatsii ta roboty mistsevoi vlady: monohrafiia (Foreign and experience of local government: monograph). Poltava: PoltNTU, 2009. 288 p.*
7. *Lakhyzha M. I. Modernizatsiia publichnoi administratsii: teoretychni ta praktychni aspekty: monohrafiia (Modernization of the Public Administration: Theoretical and Practical Aspects: monograph.). – Poltava: RVV PUSKU, 2009. – 289 p.*

**Баштанник Алла Григорівна** – аспірант  
Академія муніципального управління  
Адреса: 49040, м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, 26  
E-mail: rv\_dnipropetrovsk@nsj.gov.ua

**Bashtannyk Alla Hryhorivna** – postgraduate  
Municipal management academy  
Address: 26, Gagarin Avenue, Dnipropetrovsk, 49040, Ukraine  
E-mail: rv\_dnipropetrovsk@nsj.gov.ua