

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.072.2(477)

Алла БАШТАННИК
Національна школа суддів України

ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Надається теоретико-методологічне обґрунтування та розробляються практичні рекомендації щодо вдосконалення інституціональних, адміністративних та організаційно-правових складників процесу регулювання діяльності органів державної влади в умовах децентралізації. Пропонуються підходи до вирішення проблеми дихотомії наукових категорій «механізми регулювання» та «державне регулювання». Наводиться визначення поняття регулювання діяльності органів державної влади 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. Встановлюється, що головною проблемою є несистемність організаційно-правового та адміністративного забезпечення реформування, суб'єктна дискретність реформування та асиметричність інституціонального наповнення реформ в умовах децентралізації.

Ключові слова: механізм державного управління, механізм регулювання, органи державної влади, публічне управління, система органів влади, децентралізація.

Alla Bashtannyk. Features of regulation of the public authorities' activity in the conditions of decentralization

The paper deals with theoretical and methodological grounds and development of practical recommendations to improve the institutional, administrative and organizational-legal process of regulation of the public authorities' activity in the context of the administrative reform. The approaches to solve the problem of the dichotomy of scientific categories «mechanisms of regulation» and «state regulation» are offered. The definition of the regulation of activity of public administration authorities as a complex of institutional, legal and administrative means, forms and administration methods, rational combination of which based on the system approach allows to change the normal regulation of the behavior of objects and subjects of administration on the regulatory impact of the subject for public relations is given. It is established that the main problem is non-systemacy of the organizational, legal and administrative reforming, subject discreteness of reforming and institutional asymmetry of the reforms content.

Key words: public administration, mechanism of public administration, regulation mechanism, public authorities, system of state authorities, decentralization.

© Баштанник А. Г., 2018

Державне управління та місцеве самоврядування, 2018, вип. 1(36)

В умовах децентралізації влади, наближення до європейських принципів державного управління трансформуються цілі і завдання, реалізуються основні функції органів державної влади, детермінуються стратегії розвитку української держави. 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. Саме децентралізація влади зумовила необхідність запровадження принципово нових форм і засобів регулювання діяльності органів державної влади.

Актуальність дослідження особливостей регулювання діяльності органів державної влади пов'язана з тим, що в сучасних умовах державотворення важливо сформувати раціонально побудовану модель державної влади, здатну реалізовувати державноуправлінські функції та забезпечувати надання публічно-управлінських послуг. Необхідність удосконалення регулювання обумовлена проведенням конституційної, адміністративної та судової реформ в Україні, реалізацією євроінтеграційної політики, особливими умовами сучасного державотворення. Власного методологічного наповнення потребує інституціональна сфера, адаптація європейського досвіду регулювання суспільних відносин.

Окремого дослідження потребують концептуальні засади формування структурних характеристик та тенденцій організаційного розвитку процесів регулювання. Малодослідженими напрямками в сучасній науці виявилися принципи діяльності органів державної влади, класифікація, концепції та моделі, нормативне закріплення, суспільна адаптація власне процедури регулювання.

Концептуальні засади формування механізмів державного управління розглянуті в працях таких учених: В. Бакуменка, М. Білинської, К. Ващенко, Р. Войтович, В. Голубь, Н. Гончарук, О. Дація, Г. Дзяної, В. Загорського, В. Князева, І. Колосовської, М. Кравченко, С. Кравченка, В. Куйбіди, В. Лугового, В. Малиновського, В. Мамонової, А. Мерзляк, О. Мордвінова, З. Надюка, Н. Нижник, П. Петровського, Л. Приходченко, О. Пухкала, Є. Романенка, А. Семенченка, В. Соловійова, С. Сороки, С. Серьогіна, О. Сушинського, В. Тертички, А. Халецької, І. Хожило, Н. Чалої, О. Федорчак та ін.

Метою статті є теоретико-методологічне обґрунтування процесу регулювання діяльності органів державної влади та розробка практичних рекомендацій щодо їх удосконалення в умовах децентралізації. Досягнення мети дослідження потребує вирішення таких завдань: проаналізувати сутність і особливості регулювання діяльності органів влади в умовах децентралізації влади в Україні; охарактеризувати процес регулювання, виокремити його з позицій публічного управління та адміністрування; встановити місце і роль механізмів регулювання в реалізації базових завдань і функцій публічного управління на рівні національної держави відповідно до принципів багаторівневого управління.

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, стратегії її розвитку. Мова йде про зміну основ функціонування системи державного управління, доповнення принципів регулювання діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвитку конкретного регіону (міжрегіонального комплексу), галузі, а в широкому розумінні навіть суспільних сфер. Саме тому регулювання діяльності органів державної влади нині потребує власного методологічного наповнення шляхом напрацювання категорій та понять,

закономірностей і принципів, систематизації методів такого регулювання, розробки концепцій та моделей регулювання діяльності органів державної влади. Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» теоретичного обґрунтування вимагає формалізація цілей, завдань та функцій держави, стратегії її розвитку як чинника функціонування механізмів державного управління [5].

Під час дослідження системи державного управління Г. Атаманчук виокремлює такі іманентні характеристики її структури: по-перше, взаємодія в межах системи «суб'єкт управління (державна) – взаємовідносини (прямі та зворотні зв'язки) – суспільна система»; по-друге, аналіз системи «суб'єкт управління – вплив – об'єкт управління» [2]. Так само цей дослідник основними ознаками органу влади визначає правовий статус, організаційну структуру, систему зовнішніх зв'язків [1, с. 140 – 141].

Р. Рудніцька і О. Сидорчук, аналізуючи сутність і зміст державного управління, принципів функціонування механізмів управління, визначають механізми управління як квазісистему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління. При цьому до принципів формування таких механізмів віднесено: цілеспрямованість, безперервність і надійність, планомірність, динамізм, відповідність законам управління, цілісність, автономність, моделювання. Учені також запропонували узагальнену модель механізму державного управління [6]. Загалом погоджуючись із наведеною методологією, вважаємо, що важливо розрізняти поняття «регулювання» та «механізм», «система» та «механізм», які відрізняються не формальними ознаками (елементи, складники, взаємозв'язок тощо), а перш за все понятійним змістом. Варто погодитися з методологічним підходом Л. Приходченко до визначення структурно-організаційної та структурно-функціональної детермінант регулювання [4], особливу увагу приділивши особливостям регулювання, які мають чіткий алгоритм реалізації принципів публічного управління. Адже основна проблема системи державного управління полягає в дисбалансі діяльності складників державної влади, відсутності суспільно важливих регуляторів, невизначеності характеристик зовнішнього впливу на систему управління, незавершеності юридичного (правового) оформлення засад діяльності суб'єктів управління.

О. Федорчак запропонувала алгоритм аналізу механізмів державного управління «поняття механізму – поняття державного управління – поняття механізму державного управління». При цьому дослідниця пропонує власне визначення механізму як призначеної для практичного здійснення державного управління, досягнення поставлених цілей системи, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [7]. На нашу думку, розроблена О. Федорчак модель організаційного механізму управління в облдержадміністраціях може бути основою для напрацювання інтегрованої моделі багаторівневого управління за умови визначення області (регіону) як базового рівня в системі регулювання діяльності органів влади.

Більшість вітчизняних дослідників пропонує узагальнене поняття управління (комплексного, системного) як сукупності економічних, соціальних, організаційних, політичних, правових та інших засобів впливу органів державної влади на суспільні відносини. При цьому доцільно таке визначення застосувати і до особливостей регулювання, оскільки наведені складники існують саме завдяки регулюючому впливові суб'єкта управління на об'єкт управління. На нашу думку, будь-який вплив (перш за все, суб'єктно-об'єктний) у системі органів державної влади обумовлений сучасною парадигмою соціального регулювання, отже, важливо детермінувати позитивну дихотомію «управління – регулювання» в системі державного управління.

З позицій методології державного управління особливості регулювання доцільно

визначати через характеристики діяльності органів державної влади, а саме: правовий статус, структуру, взаємодію з іншими органами влади, визначенням впливу зовнішнього середовища на об'єкт та суб'єкт регулювання. Формально на сьогодні існує декілька стратегічних напрямів дослідження в контексті поняття «державне управління». По-перше, загальнотеоретичне дослідження механізмів державного управління в конкретній галузі економіки. По-друге, дослідження напрямів і принципів формування та реалізації державної політики в певній сфері (або галузі), що передбачають аналіз виникнення, становлення та розвитку інтегрованих механізмів регулювання як поєднання механізмів територіального, галузевого та міжгалузевого управління. По-третє, дослідження формально визначених інститутів регулювання розвитку країни, регіону галузі, програм та механізмів їх реалізації. По-четверте, комплексний аналіз функціонування систем та структури органів державної влади (статус, цілі, завдання, функції, ресурс), виокремлення на основі такого аналізу функціонального регулювання. По-п'яте, дослідження цільових, організаційних, ресурсних та інших складників регулювання. По-шосте, регулюванню діяльності органів влади на центральному, регіональному та локальному рівнях відповідно до принципів багаторівневого управління. По-сьоме, аналіз інституціональних економічних, правових, соціальних, історичних основ регулювання.

Тривалий час у науковому середовищі іде дискусія щодо розмежування понять «механізми державного управління» та «механізми державного регулювання», трактування сутності регулювання як соціального феномену та прояву соціального впливу [3]. Зокрема, розкриваючи значення організаційно-правового забезпечення здійснення адміністративної реформи для вдосконалення діяльності органів влади, роль нормотворчого та законотворчого аспектів процесу формування механізмів регулювання, варто зазначити, що однією з головних проблем, які гальмують проведення реформ, є нераціональність їх законодавчого забезпечення, що обумовлює роз'єднаність, розірваність між процесами нормативно-правового регулювання перебігу адміністративної реформи і втілення організаційними заходами задекларованих цілей.

Вважаємо, що категорія «регулювання» досліджена в науці державного управління переважно з позицій функціонального підходу, у межах якого основою дослідження є предметно-цільовий підхід, а власне, регулювання (державне регулювання) є видовим поняттям щодо державного управління як родового поняття.

Окремий блок наукових праць за напрямом формування теоретико-методологічної основи аналізу процесу регулювання становлять дослідження державної політики в окремих сферах державного управління. Таку тематику досліджували Н. Бондарчук, О. Бражко, В. Горник, Г. Груба, А. Кобець, Н. Кризіна, О. Кронос, І. Лопушинський, Н. Малиш, О. Мельниченко, А. Попок, С. Сорока, В. Степанов, А. Халецька, І. Хожило, С. Шевченко та ін.

Процес регулювання діяльності органів державної влади має досліджуватися шляхом інтегративного поєднання політико-правових основ функціонування органів влади, інституціональних особливостей функціонування механізмів регулювання, організаційних характеристик суб'єктів та об'єктів регулювання, аналізу адміністративних процедур. На нашу думку, говорячи про регулювання як процес, варто запропонувати для наукового аналізу базову категорію «механізми регулювання». Під механізмами регулювання діяльності органів державної влади слід розуміти внутрішню структурну єдність інституціональних, організаційно-правових та адміністративних засобів, форм та методів у системі управління державою, 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 (рис. 1).



Рис. 1. Схематична модель сутності регулювання діяльності органів державної влади з позицій методологічного забезпечення

Наведена модель дозволяє охарактеризувати власне процес регулювання:

1) в організаційно-правовому контексті – як процес розробки (удосконалення) організаційно-правових засад діяльності органів влади;

2) з позицій семантичного контексту – визначення механізму регулювання як системи, комплексу, сукупності, структурної єдності й на цій основі формулювання авторського визначення механізму регулювання діяльності органів державної влади;

3) у функціональному контексті – визначення особливостей регулювання шляхом комплексного аналізу засобів, форм, методів, функціональних особливостей, інструментів реалізації, управлінських алгоритмів і на цій основі розробка напрямів раціоналізації діяльності органів державної влади;

4) з позицій інституціонального контексту – визначення суб'єктів, об'єктів та мети регулювання й на цій основі розробка формату інтегрованого механізму регулювання діяльності органів державної влади;

5) в адміністративному контексті – визначення сутності регулюючого впливу в системі органів державної влади, формулювання на цій основі концептуальних засад формалізації особливостей регулювання діяльності органів влади в умовах децентралізації.

Із цих позицій важливо перш за все акцентувати увагу на забезпеченні потреби суб'єктів і об'єктів управління в регулюючому впливі, що має бути закріплений принципами регулювання та спеціальними нормативами, що містять індивідуалізовані (конкретні) характеристики регулювання. При цьому загальна структура дослідження особливостей регулювання діяльності органів державної влади потребує вирішення таких дослідних завдань:

– напрацювання теоретико-методологічних засад розвитку механізмів управління діяльністю органів влади на різних рівнях у межах національної держави, визначення

Theory and history of Public Administration

історичних тенденцій формування політико-правової основи регулювання владних відносин в Україні як самостійного напрямку науки державного управління;

– систематизація європейського досвіду раціоналізації регулювання діяльності органів влади шляхом використання сучасної методології наукового дослідження, що базується на принципах багаторівневого управління, комплементарності складників системи публічного управління;

– уточнення і доповнення понятійно-категоріального апарату щодо діяльності суб'єктів публічних відносин у сфері регулювання діяльності органів державної влади через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади, а також з'ясування місця органів влади в складних адміністративних системах;

– напрацювання концептуальних засад формування інноваційного механізму регулювання, який відповідає сучасним концептам «good governance» та «new public management»; він забезпечить реалізацію положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [5].

З позицій Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» важливо визначити ключову характеристику процесу регулювання – усталеність регулювання, чітку детермінацію засад та принципів регулювання, наступність конституційних норм, що визначають статус суб'єктів регулювання діяльності органів державної влади. При цьому більш загальний процес реформування державного управління має бути детермінований шляхом дослідження: по-перше, як прогнозованих, так і стихійних факторів (регуляторів) внутрішнього та зовнішнього впливу на суспільні відносини, що 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 є елементом раціоналізації публічної влади.

Отже, формально мова йде про пошук такого суспільно важливого регулятора, який буде здатний чітко детермінувати необхідний напрям розвитку системи державного управління в нових політичних умовах і при цьому зберігати певну наступність політичного курсу країни. У такому контексті постає питання про сутність сучасного реформування державного управління як певного імперативу державної політики в інтегрованому вигляді, що визначає вектор реформ. Наведемо концептуальну схему дослідження регулювання органів державної влади (рис. 2).

Наведена концептуальна схема відображає алгоритм регулювання діяльності органів 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 регулювання діяльності органів влади, зміст яких полягає у створенні ефективної системи управління державою. При цьому інтегрований характер процесу регулювання (як результат сучасного адміністративного реформування) має бути забезпечений навіть за несприятливих варіантів розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів.

Вважаємо обґрунтованим розуміння вітчизняними дослідниками теоретико-методологічної проблеми публічного управління, яка полягає в тому, 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» [8, с. 40]. 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 державноуправлінської діяльності шляхом розробки сучасного підходу до трансформаційних процесів у системі публічного управління і переходу в такій системі управління до реалізації принципу децентралізації як основи модернізації держави.



Рис. 2. Схема дослідження особливостей регулювання діяльності органів влади в умовах децентралізації

Сучасна дихотомія в 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 квазівзаємодії. Насправді в межах функціонування таких підсистем функція координації управління мінімізована, а механізм регулювання формалізований винятково через правове регулювання.

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

На цій основі варто вказати на особливості формування інтегрованих механізмів

регулювання, що детерміновані: по-перше, рівнями публічно-управлінського впливу (наднаціональний, національний, регіональний, міжрегіональний, районний, локальний); по-друге, суб'єктивним складом органів державної влади. За таких умов важливого значення набуває розробка сучасної концепції регулювання діяльності органів влади, що базується на структуризації місцевого рівня публічної влади та утвердженні специфічного регіонального механізму регулювання, що є елементом загальнодержавного інтегрованого механізму. Адже нині необхідно зберегти міцну вертикаль державної влади, покликану забезпечити дієвість системи державного управління в умовах децентралізації.

Список використаних джерел /List of references

1. **Атаманчук Г.** Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 2000. – 299 с. [Atamanchuk G. Gosudarstvennoe upravlenie (organizatsionno-funktsionalnyie voprosyi) : ucheb. posobie / G. Atamanchuk. – М. : Yurid. lit., 2000. – 299 s.].
2. **Атаманчук Г.** Теория государственного управления : курс лекций / Г. Атаманчук. – Изд. 3-е, доп. – М. : Омега-Л., 2005. – 584 с. [Atamanchuk G. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya : kurs lektsey / G. Atamanchuk. – Izd. 3-e, dop. – М. : Omega-L., 2005. – 584 s.].
3. **Баштанник А.** Концептуальні засади наукового аналізу становлення механізмів регулювання діяльності органів влади в Україні / А. Баштанник // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : В. С. Загорський (голов. ред.) [та ін.]. – Львів : ЛРІДУ НАДУ. – 2015. – Вип. 43. – С. 281 – 286 [Bashtannyk A. Kontseptualni zasady naukovooho analizu stanovlennia mekhanizmiv rehuliuвання diialnosti orhaniv vlady v Ukraini / A. Bashtannyk // Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr. / redkol. : V. S. Zahorskyi (holov. red.) [ta in.]. – Lviv : LRIDU NADU. – 2015. – Vyr. 43. – S. 281 – 286].
4. **Приходченко Л.** Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Л. Приходченко // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2008. – № 3. – С. 269 – 274 [Prykhodchenko L. Sutnist poniat mekhanizmiv derzhavy, derzhavnoho upravlinnia ta derzhavnoho rehuliuвання / L. Prykhodchenko // Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr. – Odesa : Vyd-vo ORIDU NADU, 2008. – № 3. – S. 269 – 274].
5. **Про Стратегію** сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html> [Pro Stratehiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020» : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. № 5/2015. – Rezhym dostupu : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>].
6. **Рудницька Р.** Сутність та зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування / Руслана Рудницька, Ористлава Сидорчук // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Харків : ДокНаукДержУпр, 2014. – Вип. 4. – С. 50 – 60 [Rudnitska R. Sutnist ta zmist mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia ta pryntsyviv yikh funktsionuvannia / Ruslana Rudnitska, Orystlava Sydorчук // Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka : zb. nauk. pr. – Kharkiv : DokNaukDerzhUpr, 2014. – Vyr. 4. – S. 50 – 60].
7. **Федорчак О.** Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак // Демократичне врядування : наук. вісн. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1. – Режим доступу : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf [Fedorchak O. Klyasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia / O. Fedorchak // Demokratyчне vriaduvannia : nauk. visn. – Lviv : LRIDU NADU, 2008. – Vyr. 1. – Rezhym dostupu : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf].
8. **Шаров Ю. П.** Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень / Юрій Шаров, Ірина Чикаренко // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1(4). – С. 295 – 304 [Sharov Yu. P. Yevropeiski standarty publicnoho upravlinnia: proektsiia na munitsypalniy riven / Yurii Sharov, Iryna Chykarenko // Derzh. upr. ta mist. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2010. – Vyr. 1(4). – S. 295 – 304].

Надійшла до редколегії 15.03.18