

УДК 35.07(477)

А. Баштанник

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ НАУКОВОГО АНАЛІЗУ СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Досліджено концептуальні засади наукового аналізу становлення механізмів регулювання діяльності органів влади. Запропоновано авторський підхід до методології дослідження проблемних питань становлення та розвитку сучасних механізмів регулювання діяльності органів державної влади. Наведено характеристики функціонування національних механізмів регулювання діяльності органів влади. Доведено доцільність побудови вертикально-інтегрованих механізмів регулювання діяльності органів влади.

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

Становлення механізмів регулювання діяльності органів влади є одним із найскладніших етапів поглиблення трансформаційних процесів, оскільки впливає на формування нових інститутів, організацію структури та інструментів державного управління. Нині державне управління, удосконалення механізмів управління зіштовхнулося з великою кількістю не вирішених проблем, до яких можна зарахувати: 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) створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів; 4) запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою; 5) фінансування реформи; 6) удосконалення нормативно-правового забезпечення здійснення адміністративного реформування, передусім, у форматі раціоналізації механізмів регулювання діяльності органів влади.

Проблемним полем формування публічного управління в Україні є якість та, власне, механізми управління. Якість управлінської діяльності – це чітко визначені, науково обґрунтовані його мета і завдання, об’єктивна визначеність функціонально-структурної побудови управлінських органів, сучасні форми і методи діяльності; демократизм; технічна оснащеність і особистісні характеристики службовців апарату управління (почуття обов’язку, компетентність, діловитість, творчість, суворе дотримання законності, дисциплінованість, принциповість і непримиренність до недоліків, чіткість, тактовність у спілкуванні тощо). Під якістю управління потрібно розуміти сукупність суттєвих властивостей управлінської діяльності, що характеризують її здатність задовольняти потреби прогресивного розвитку суспільства, що полягає у забезпеченні максимальної раціональності в організації і діяльності апарату управління.

Значну роль у формуванні теоретико-методологічних засад сучасних механізмів державного регулювання діяльності органів влади внесли науковці галузі державного

управління: В. Бакуменко, К. Ващенко, Л. Гаєвська, Н. Гончарук, І. Грицяк, Ю. Ковбасюк, М. Лахижа, Т. Маматова, В. Мартиненко, А. Мерзляк, О. Мордвінова, Н. Нижник, С. Серьогін, Ю. Шаров, А. Халецька І. Хожило. Особливої уваги заслуговують розробки Ю. Друка, М. Клименка, В. Князева, О. Конотопцева, О. Корогич, В. Лугового, Р. Мінченка, Л. Приходченко, Л. Усаченко та інші. Водночас, дослідження галузі “Державне управління” присвячено переважно економічному контексту процесу державного регулювання, й базується на аналізі галузевих особливостей регулювання державою суспільних відносин. Поза межами наукових досліджень залишаються як правило інституціональні аспекти механізмів регулювання діяльності органів державної влади, їх системність та наукова обґрунтованість, а також організаційно-правове забезпечення механізмів регулювання.

У сучасних умовах адміністративного реформування потребує власного вирішення складна проблема аналізу та розробки моделей ефективного публічного управління, оптимізація механізму регулювання діяльності органів та установ влади в Україні. Отже, йдеться про адміністративний аспект державного регулювання, тобто формалізацію механізмів регулювання діяльності органів державної влади з позицій виділення особливостей їх функціонування в умовах інституціональних змін. Важливо на основі комплексного аналізу впливу внутрішніх і зовнішніх факторів на ефективність функціонування існуючої системи державного регулювання діяльності органів влади розробити комплекс адміністративно-організаційних механізмів удосконалення механізмів регулювання діяльності установ та органів державної влади в контексті адміністративної реформи. Побудова демократичної, правової держави потребує чіткого наукового уявлення про ознаки, особливості, властивості, характерні риси управління, що притаманні всім суспільствам на різних стадіях розвитку [1]. Водночас надзвичайно важливе є розуміння суті державного управління, здійснюваного у конкретних просторових рамках.

На нашу думку, методологія дослідження проблемних питань становлення та розвитку сучасних механізмів регулювання діяльності органів державної влади (МРДОДВ) у незалежній Україні, відповідно до стратегічного напрямку Української держави, – набуття відповідності критеріям на вступ до Європейського Союзу має здійснюватися через адаптацію інституціональних, адміністративно-правових та організаційних засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних структур демократичного врядування. У концептуальному розумінні структура дослідження процесу реформування державного управління потребує вирішення таких завдань: по-перше, проведення аналізу історико-теоретичних засад розвитку механізмів регулювання на різних рівнях у межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування правової основи публічного адміністрування в Україні як самостійного напрямку науки державного управління і визначення в цих межах сутності регулювання; по-друге, систематизація європейського досвіду раціоналізації відносин у системі державного управління з використанням сучасної методології наукового дослідження МРДОДВ, що спрямована на узагальнення правил і процедур формування структур управління на всіх рівнях (на прикладі країн-членів Європейського Союзу); по-третє, визначення дефініцій суб’єктів публічно-владних відносин через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів у межах функціонування МРДОДВ, з’ясування місця принципів державно-управлінської діяльності у системі повноважень органів публічного адміністрування в Україні.

Традиційною помилкою формування складних адміністративних систем, таких як МРДОДВ, є несистемне впровадження зарубіжних методик модернізації таких великих систем, як державне управління, місцеве самоврядування тощо, просте копіювання технологій адміністративних реформ, беззастережна реалізація в національній практиці державного управління таких концепцій, як “політичні мережі”, “new public management”, “good governance” тощо [2]. Адже, загалом, 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, й одночасно – підвищення якості державного регулювання, транспарентність як ключовий принцип у діяльності органів влади.

Саме тому у процесі формування МРДОДВ серед основних завдань модернізації державного управління потрібно виокремити: 1) напрацювання методології структурно-функціонального аналізу механізмів регулювання в системі державного управління, детермінованих 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”.

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. Так, на думку Г. Атаманчука, 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 та практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу [3]. Таким чином, процеси модернізації державного управління і становлення ефективних механізмів державного регулювання є взаємозалежними.

Натомість, адміністративно-правове регулювання управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у державно організованому суспільстві. Право є мірилом людських вчинків, забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативно оформлену директивну основу управління, визначає права і обов’язки (компетенцію) державних органів, їхніх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість і дисципліну учасників управлінського процесу.

Напрацювання нової моделі регулювання діяльності органів влади передбачає оптимальне поєднання механізмів локального субрегіонального, регіонального та державного управління, насамперед у сфері вирішення повсякденних питань місцевого (регіонального) розвитку та координуючої, стимулюючої ролі центру (що представляє інтереси суспільства, країни загалом). Синергія цих двох складників формує основу

успішного реформування системи регіонального управління – основу конкурентоспроможності регіонів України. Ефективне регіональне управління – це запорука збереження цілісності держави, її високого авторитету на міжнародній арені та надійності як партнера у міждержавних відносинах. Тому особливого значення набуває властивість управлінської системи адаптуватися до динамічних змін суспільно-політичної ситуації, врахування реальних потреб та перспектив регіонального розвитку. Важливість вирішення цієї проблеми для України зумовлена завданнями реалізації проголошеного курсу на європейську інтеграцію та вирішення актуальних завдань Стратегії-2020 Президента України П. Порошенка.

Механізм регулювання діяльності органів державної влади – це система організаційно-правових та інституціональних засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин у системі державного управління. За допомогою такої системи правових засобів, способів і форм регулювання діяльності органів влади переводиться у впорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів державного управління, встановлюється і забезпечується дотримання законів України.

Основними ознаками МРДОДВ є такі: по-перше, механізм регулювання є частиною комплексного механізму управління державою; механізм регулювання об'єднує всі явища і процеси управління, серед яких виділяють засоби (норми, суб'єктивні права і обов'язки, рішення судів тощо), що детерміновані як окремі чинники в нормативних актах управління); способи регулювання (регламенти, ліцензії, дозволи, зобов'язання, заборони); інституціональні форми реалізації.

У процесі формування МРДОДВ потрібно визначити складові такого процесу: передусім, норми законодавства – загальнообов'язкові правила (модель) поведінки як найбільш змінна складова у процесі побудови механізму регулювання, почасти обумовлена політичною доцільністю й через це позбавлена логічної моделі розвитку (перманентність конституційної реформи, виборчої системи, механізму регіонального управління тощо. З позицій організаційно-правового впливу потрібно виокремлювати відносини, що виникають на основі норм права. У них індивідуалізуються положення норм управління, конкретизуються права та обов'язки певних суб'єктів, їх повноваження і відповідальність. Відповідно, побудована методологічна і теоретична основа дослідження МРДОДВ: використано як базовий метод – системний підхід, що дозволив розробити інституційну модель формування та реалізації механізмів регулювання. Застосування методології системного аналізу не лише дозволило проаналізувати організаційно-правові засади діяльності в системі публічного управління національного та регіонального рівня, їх функціональні ознаки й характеристики, а й визначити загальні тенденції розвитку управління в умовах трансформаційних змін законодавства.

Базова теоретико-методологічна проблема функціонування МРДОДВ зводиться до того, що процеси регулювання діяльності органів влади властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності даного середовища, до оптимізації її функціонування [4]. Дослідження практично будь-якого інституту публічного управління у наукових працях майже завжди пов'язувалися з одночасним розглядом питань, що стосувалися правових форм регулювання публічно-управлінської діяльності. Це пояснюється тим, що публічне управління має універсальний спрямування, проявляється у суспільному житті. Внаслідок цього можна погодитися із

висновком, що належне практичне вирішення проблем, пов'язаних із формами регулювання, здатне позитивно впливати на ефективність управління, оскільки вона (ефективність) зумовлюється не тільки адекватністю методів управління з урахуванням об'єкта, але й значною мірою залежить від форм управлінської діяльності.

Складні системи управління, у складі яких виникають і функціонують МРДОДВ, мають бути наділені здатністю у процесі свого розвитку переходити від одного якісного стану до іншого, підтримувати динамічну рівновагу з оточенням, забезпечувати сучасне й ефективне приведення суспільства у відповідність до притаманних йому об'єктивних закономірностей і тенденцій поступального розвитку. Сучасні проблеми трансформації суспільних відносин в Україні, розроблення нових правових механізмів реалізації положень Конституції України, проведення адміністративної реформи в Україні внесли і продовжують вносити істотні зміни до змісту державно-управлінської діяльності, формування та реалізації державно-службових відносин. Саме тому на нинішньому етапі розвитку суспільства метою існування механізмів регулювання є вдосконалення форм і методів управлінської діяльності, установлення і регламентація таких взаємовідносин громадян і державних інституцій, коли кожній людині має гарантуватися реальне дотримання й охорона прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушень.

Власне публічне адміністрування передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та відносин у конкретні правовідносини. Оскільки досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності полягає в підвищенні ефективності та якості правового забезпечення такої діяльності, то саме публічно-правове нормування поведінки суб'єктів та об'єктів управління, яке здійснюється за допомогою організаційно-правового регулювання, здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їхньої діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку.

Висновки

Сучасне державне управління передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та відносин у конкретні правовідносини. З огляду на те, що публічна політика як об'єкт управління є визначальним фактором для суб'єкта управління – національної держави, тобто впливає на його побудову, поведінку, діяльність, вибір цілей та використання всього масиву засобів їх досягнення, саме він визначає адекватну йому форму владного регулювання.

Саме тому у контексті запровадження європейського досвіду необхідним є аналіз та розробка моделей, оптимізація механізму державного регулювання органів та установ публічної влади в Україні. Йдеться про адміністративний аспект державного регулювання, тобто формалізацію механізмів регулювання діяльності органів державної влади з позицій виділення особливостей їх функціонування в умовах інституціональних змін. Отже, удосконалення механізмів регулювання діяльності установ та органів державної влади в контексті адміністративної реформи можливе через впровадження інноваційних технологій публічного адміністрування, реалізацію концепції "Нового публічного

управління” та впровадження передового зарубіжного досвіду регулювання діяльності публічно-управлінських структур.

За таких умов набуває важливого значення розробка сучасної концепції формування МРДОДВ у системі державного управління, що базується на детермінації закономірностей розвитку національної держави. В контексті сучасних європейських інтеграційних процесів для України ефективним кроком у гармонізації публічної влади може стати створення раціональних механізмів регулювання, з широким представництвом у державному управлінні інтересів регіонів. Отже, необхідною є структуризація місцевого рівня публічної влади та ствердження специфічного регіонального МРДОДВ, що має бути елементом загальнодержавного інтегрованого механізму. Саме тому на етапі реформування необхідно зберегти міцну вертикаль державної виконавчої влади, яка покликана забезпечити дієвість системи державного управління. Саме тому напрями подальших досліджень мають бути: засади формування вертикально-інтегрованих механізмів регулювання діяльності органів влади; принципи, зміст та особливості функціонування МРДОДВ; нормативне забезпечення такого механізму; зарубіжний досвід функціонування МРДОДВ.

Література

1. Бакуменко В. Д. Функції системи державного управління / В. Д. Бакуменко // Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Міхненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна]. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.
2. Пухкал О. Г. Модернізація системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні [Текст] : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / О. Г. Пухкал. — К. : [б. в.], 2011. — 22 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : монографія / Г. В. Атаманчук. — М. : Омега-Л, 2004. — 584 с.
4. Баштанник А. Г. Організаційні засади формування інтегрованих систем публічного управління в контексті європейського інтеграційного процесу / А. Г. Баштанник, В. В. Баштанник // Науковий вісник Академії муніципального управління [Текст]. — 2012. — № 4 — С. 15—26. — (Серія “Управління”).

A. Bashtannyk

THE CONCEPTUAL BASIS OF SCIENTIFIC ANALYSIS OF THE FORMATION MECHANISMS OF REGULATION OF ACTIVITY OF BODIES OF POWER IN UKRAINE

The article explores the conceptual basis of scientific analysis of the formation mechanisms of regulation of activities of public authorities. The author offers an approach to the methodology of research of problems of formation and development of modern mechanisms of regulation of activity of public authorities. The characteristics of the functioning of national mechanisms for regulating the activities of the authorities. In the article the expediency of building a vertically integrated mechanisms for regulating the activities of the authorities.

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