

# Теоретико-методологічні засади функціонування механізмів регулювання діяльності органів державної влади

## *Theoretical and methodical foundations of regulation the functioning mechanisms of public authorities*

Алла Баштанник

### Ключові слова:

*державне управління, механізм державного управління, механізм регулювання, органи державної влади, система органів влади, адміністративна реформа.*

### Key words:

*public administration, public administration, mechanism of regulation, public authorities, system authorities, administrative reform.*

Актуальність дослідження механізмів регулювання діяльності органів державної влади пов'язана з тим, що в сучасних умовах державотворення важливо сформувати раціонально побудовану систему державної влади, здатну здійснювати державно-управлінські функції та забезпечувати надання публічно-управлінських послуг. У такому контексті механізми регулювання як сукупність нормативно закріплених та інтегративно поєднаних органів влади реалізують економічні, політичні та соціально-культурні функції держави. При цьому визначення засад функціонування раціонально сформованих механізмів регулювання діяльності органів державної влади дає змогу визначити тенденцію рівня керованості будь-яких підсистем державного управління. Саме необхідність удосконалення механізмів регулювання обумовила проведення адміністративної та політико-правової реформ в Україні, метою яких виступило поетапне створення такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвиненої європейської держави.

У процесі адміністративного реформування актуалізувалися завдання, предметне поле та об'єктна спрямованість дослідження механізмів регулювання діяльності органів державної влади, що обумовило доцільність системного аналізу умов формування суб'єктно-об'єктних відносин в управлінні, визначення етапів побудови механізмів регулювання владних відносин, особливостей територіальної організації публічного управління, детермінації сутності зовнішніх та внутрішніх факторів впливу на систему державного управління. Водночас власного методологічного наповнення потребує інституціональна сфера, систематизація і адаптація європейського досвіду організаційного, правового і адміністративного аспектів регулювання, впровадження інноваційних механізмів регулювання. Такий підхід сприятиме раціоналізації публічного управління, реалізації інноваційних моделей управління державою, й одночасно перетворить систему публічного управління на відкриту систему управління європейського типу.

Методологічною основою статті стали наукові праці вчених, які досліджували концептуальні засади формування механізмів державного управління, зокрема роботи В. Бакуменка, М. Білінської, К. Ващенко, Р. Войтович, В. Голубь, В. Гошовської, О. Дація, В. Загорського, В. Князева, С. Кравченка, В. Лугового, В. Малиновського, В. Мамонової, А. Мерзляк, О. Мордвінова, З. Надюка, Н. Нижник, П. Петровського, Л. Приходченко, С. Серьогіна, О. Сушинського, В. Тертички, А. Халецької, І. Хожило, О. Федорчак. На організаційно-правових аспектах формування механізмів регулювання діяльності органів державної влади акцентовано увагу у працях В. Авер'янова, Ф. Андрійко, О. Бандурки, Л. Білої, В. Борденюка, В. Венедиктова, А. Зайця, М. Кобця, В. Копейчикова, М. Козюбри, О. Лукашевої, М. Оніщука, О. Петришина, Ю. Пивоварова, В. Погорілко, О. Скакун, Є. Танчева, В. Ткаченка, В. Цветкова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та інших вітчизняних науковців-правників.

Аналіз теоретичних і прикладних аспектів формування та розвитку механізмів регулювання діяльності органів державної влади в зарубіжних країнах здійснено у дослідженнях Г. Алмонда, Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, Б. Гурне, Н. Генрі, А. Кульмана, С. Ліпсета, Д. Пауелла, Л. Пайя, Г. Райта, С. Хантінгтона, Д. Шу-

мана. Напрямами таких досліджень виступили інституціональні аспекти становлення механізмів регулювання діяльності органів державної влади у контексті трансформаційних процесів на рівні національної держави та інститутів ЄС.

Втім, якщо виходити з функціональних характеристик, адміністрування слід визнати самостійним рівнем управління, в межах якого поєднуються оперативне і тактичне управління, а також виокремлюється демократичний характер публічного управління<sup>1</sup>. Формування базових засад державно-управлінської діяльності в Україні в умовах трансформації наднаціональних, національних, регіональних та самоврядних структур управління виступає важливою складовою процесу демократизації суспільних відносин, імплементації європейських принципів взаємодії органів влади різних рівнів, інтеграції концептуальних засад організації і розподілу владних повноважень<sup>2</sup>. Водночас потребували самостійного дослідження концептуальні засади формування структурних характеристик та тенденцій організаційного розвитку механізмів регулювання діяльності органів державної влади (МРДОДВ) з позицій системного підходу. Малодослідженими напрямами в сучасній науці виявились суспільна адаптація механізмів регулювання, проблематика надання публічних послуг в межах функціонування МРДОДВ, удосконалення таких механізмів в умовах децентралізації публічного управління. Особливу увагу важливо приділити адміністративному аспекту регулювання, напрацюванню моделей регулювання діяльності органів державної влади з позицій визначення особливостей їх функціонування в умовах інституціональних змін. Недостатня розробленість цих та інших теоретично значимих і практично важливих проблем у працях науковців виступила обґрунтуванням вибору теми дослідження у статті, постановки мети і формулювання завдань.

Метою статті є теоретико-методологічне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення інституціональних, адміністративних та організаційно-правових механізмів регулювання діяльності органів державної влади в контексті адміністративної реформи.

На сучасному етапі державотворення, в умовах адміністративного реформування та реалізації положень стратегії сталого розвитку «Україна-2020», наближення до Європейського адміністративного простору, відповідно до євроінтеграційного спрямування державної політики раціонального функціонування механізмів регулювання діяльності органів державної влади, має базуватися на впровадженні інноваційних механізмів публічного адміністрування; диверсифікації управлінських повноважень за рівнями прийняття державно-управлінських рішень у контексті реалізації принципу субсидіарності та концепту делегованого управління; напрацюванні ефективної моделі взаємодії «держава – громадянське суспільство» з метою забезпечення суспільної адаптації публічно-управлінських рішень та соціального спрямування системних реформ.

Система державного управління в Україні постійно перебуває у трансформаційному стані, який характеризується модернізацією принципів, правил і процедур регулювання державно-управлінської діяльності. За таких умов відбулися зміни в сучасному концепті діяльності органів влади у тому числі й через імплементацію європейських принципів публічного управління відповідно до концептів "New public management" та "good governance". Важливо забезпечити внесення коректив у стратегію проведення адміністративної реформи, перехід до її нового етапу – етапу реформування публічної адміністрації, – що обумовлено завданням наблизити державне управління в Україні до стандартів ЄС, що вимагає побудови ефективного механізму регулювання діяльності органів державної влади. При цьому визначено, що невірним рішенням завданням залишається систематизація механізмів, форм, структури, підходів та інструментів регулювання, спрямованого на вирішення таких управлінських завдань: 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 у форматі раціоналізації механізмів регулювання діяльності органів влади.

Механізм регулювання діяльності органів державної влади (МРДОДВ) слід розуміти як комплекс інституціональних, організаційно-правових та адміністративних засобів, форм та методів управління, ра-

<sup>1</sup> Blackwell Handbook of Global Management / Maznevski, Martha L.; ред. McNett, Jeanne. – 0631231936; TP. – Malden, MA : Blackwell Pub, 2004. – 476 p.

<sup>2</sup> Wallace H. Policy-making in the European Union / H. Wallace, W. Wallece. – Oxford : Oxford University Press, 1998. – 510 p.

ціональне поєднання яких на основі системного підходу дає змогу змінити звичайне регламентування поведінки об'єктів і суб'єктів управління на регулюючий вплив суб'єкта щодо суспільних відносин. Зокрема, розкриваючи значення організаційно-правового забезпечення здійснення адміністративної реформи для удосконалення діяльності органів влади, роль нормотворчого та законотворчого аспектів процесу формування механізмів регулювання, варто зазначити, що серед головних проблем, які гальмують проведення реформ, виступає її законодавче забезпечення, що обумовлює роз'єднаність, розірваність між процесами нормативно-правового регулювання перебігу адміністративної реформи та процесами втілення організаційними заходами задекларованих цілей.

Методологічна основа дослідження процесу реформування державного управління базується на вирішенні таких завдань. По-перше, проведення аналізу історико-теоретичних засад розвитку механізмів регулювання на різних рівнях в межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування правової основи публічного адміністрування в Україні як самостійного напряму 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 ЄС). По-третє, визначення дефініцій суб'єктів публічно-владних відносин через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів в межах функціонування МРДОДВ.

Базова теоретико-методологічна проблема функціонування МРДОДВ зводиться до того, що процеси регулювання діяльності органів влади властиві лише складним, динамічним системам; його основною характеристикою виступає самоорганізація, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності даного середовища, до оптимізації її функціонування. Дослідження практично будь-якого інституту публічного управління у наукових працях практично завжди пов'язувалися з одночасним розглядом питань, що стосувалися правових форм регулювання публічно-управлінської діяльності. Це пояснюється тим, що публічне управління має універсальний характер, знаходить свій прояв у суспільному житті. У зв'язку з цим можна погодитися із висновком, що належне практичне вирішення проблем, пов'язаних із формами регулювання, здатне позитивно впливати на ефективність управління, оскільки вона (ефективність) не тільки зумовлюється адекватністю методів управління з урахуванням об'єкта, але й значною мірою залежить від форм управлінської діяльності.

Інтегровані системи публічного (державного) 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 соціальним середовищем, забезпечувати сучасне й ефективне приведення суспільства відповідно до притаманним йому об'єктивним закономірностям і тенденціям поступального розвитку. Саме тому на нинішньому етапі розвитку суспільства метою функціонування механізмів регулювання визначено удосконалення форм і методів управлінської діяльності, установлення і регламентація таких взаємовідносин громадян і державних інституцій, коли кожній людині мають гарантуватися реальне дотримання й реалізація прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушень.

На основі аналізу досвіду функціонування механізмів регулювання діяльності органів влади європейських країн варто визнати, що інституціональний, організаційно-правовий та адміністративний аспекти регулювання є залежними від форм державного правління та устрою, правової системи, національних традицій, а загальним для європейського формату адміністрування є функціонування механізмів регулювання інтегративного типу. Такі інтегративні механізми характеризуються усталеністю суб'єктної складової регулювання, нормативною закріпленістю форм і методів регулювання, ієрархією національних та європейських інститутів регулювання. Визначена система принципів регулювання діяльності органів влади, що є загальною для європейських країн у форматі адміністративної реформи. Такі принципи детерміновані поняттям «європейські цінності» (демократія, верховенство права, права людини), формалізовані в умовах становлення європейського адміністративного простору, складають політико-правову основу інтегрованих механізмів публічного управління. До таких принципів віднесено, зокрема, інноваційність механізмів публічного управління (врядування), що мають на меті залучення громадян до процесу управління, подальший розвиток територіальних громад як базового рівня публічного управління; субсидіарність як фундаментальний принцип функціонування механізмів управління в праві та системі ЄС (при цьому на основі досвіду ЄС запропоновано до аналізу феномен вертикально інтегрованих механізмів регулювання); ефективність як один із усталених принципів, який на сучасному етапі передбачає використання

локальних і регіональних управлінських механізмів; делегування нових повноважень між рівнями в системі публічного управління; гнучкість як здатність в системі механізмів регулювання реагувати на вплив зовнішніх і внутрішніх факторів.

У процесі регулювання досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності важливо забезпечити такий стан функціонування державної влади, який здатний забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їхньої діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку. Запропоновано модель забезпечення інновацій у системі публічного управління на основі принципів удосконалення МРДОДВ в умовах децентралізації (див. рис. 1). 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<sup>3</sup>. Саме тому варто погодитися із тезою, що процеси модернізації державного управління і становлення ефективних механізмів державного регулювання є взаємозалежними<sup>4</sup>.

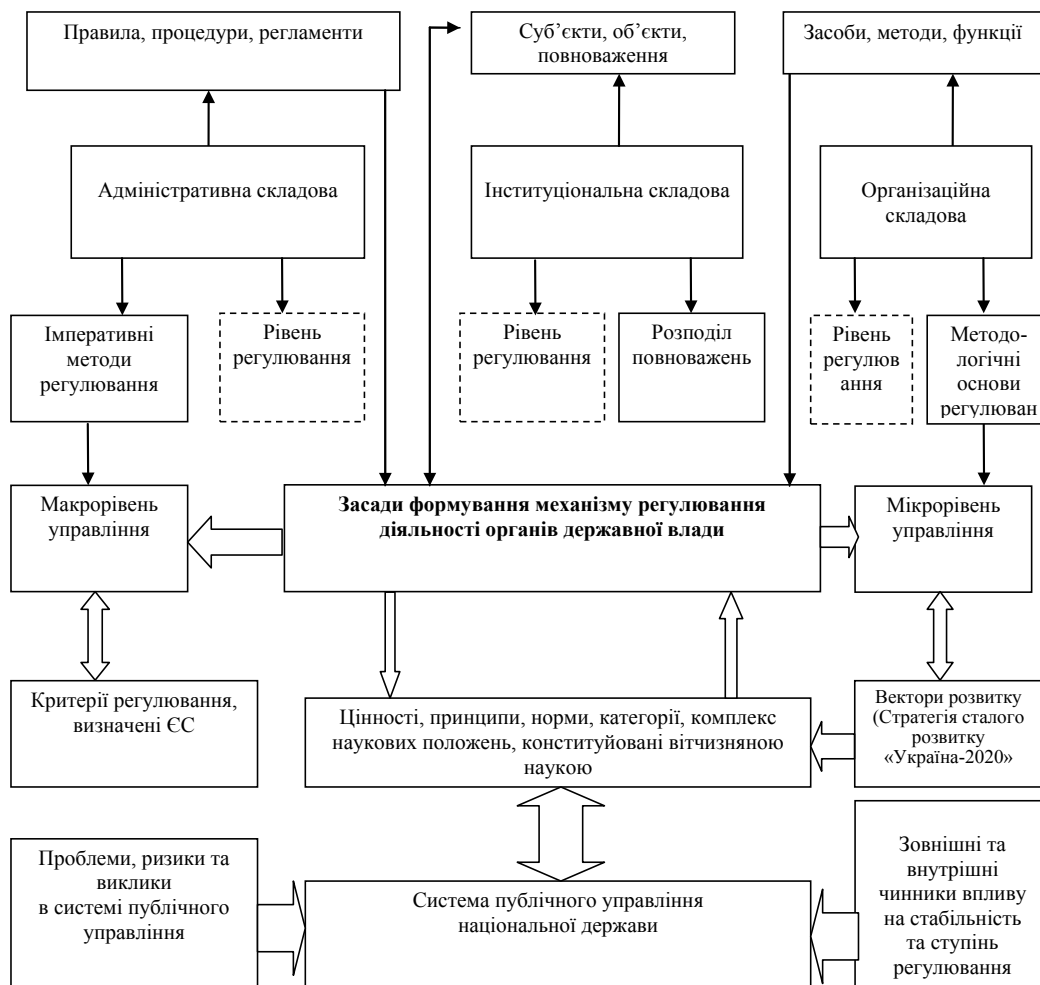


Рис.1. Модель забезпечення інновацій у системі публічного управління на основі принципів удосконалення МРДОДВ в умовах децентралізації.

<sup>3</sup> Шаров Ю. Демократичні зміни в публічному управлінні: програмно-цільова ідеологія здійснення / Ю. Шаров // Вісн. Акад. митної служби України. Сер. «Державне управління. – 2010. – Вип. 1. – С. 33–38.

<sup>4</sup> Гончарук Н.Т. Еволюція адміністративної реформи в Україні / Н.Т. Гончарук // Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : [монографія] / за заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. – 384 с.

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 – основи 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 обумовлена завданнями реалізації курсу на європейську інтеграцію та розв'язанням актуальних завдань Стратегії сталого розвитку Україна-2020.

Саме тому серед основних завдань формування ефективних механізмів регулювання діяльності органів державної влади у процесі модернізації державного управління визначені такі. По-перше, напрацювання методології структурно-функціонального аналізу механізмів регулювання в системі державного управління, що визначається шляхом дослідження інституціональних форм, систематизації організаційних принципів і соціально-історичних джерел виникнення та тенденцій розвитку державного управління. По-друге, формування напрямів та засобів забезпечення адаптації механізмів регулювання діяльності органів влади до процесу інституціональних трансформацій на рівні держави. По-третє, інтерпретація категорії «регулювання діяльності органів влади» й розробка на цій основі понятійно-категорійного апарату, що формалізує поняття «інноваційні механізми регулювання державно-управлінської діяльності». По-четверте, забезпечення достатнього рівня інтегративності наведених механізмів в системі суспільних відносин. По-п'яте, забезпечення у процесі функціонування зазначених механізмів регулювання демократичних принципів управління, а саме принципів прозорості, відкритості, залучення громадськості, а також максимальної відповідності усталеним європейським стандартам публічного врядування.

Важливо вказати на особливості формування МРДОДВ в системі судової влади в умовах судово-правової реформи в Україні та, відповідно, запропонованої методології аналізу механізмів регулювання на прикладі судових органів. Саме на рівні механізмів регулювання діяльності реалізується принцип незалежності судової влади, здійснення правосуддя виключно на основі Конституції і законів України. На цій основі обґрунтовано системний зв'язок між організаційним та функціональним аспектами розвитку механізмів регулювання органів судової влади в Україні, розроблено концептуальні засади реалізації національної судово-правової політики. Особливості формування інтегрованих механізмів регулювання детерміновані: по-перше, рівнями публічно-управлінського впливу (наднаціональний, національний, регіональний, міжрегіональний, районний, локальний); по-друге, суб'єктивним складом органів державної влади. За таких умов набувають важливого значення розробка сучасної концепції формування МРДОДВ, що базується на структуризації 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.

Напрямами подальших досліджень мають виступити засади формування вертикально-інтегрованих механізмів регулювання діяльності органів влади, принципи, зміст та особливості функціонування МРДОДВ в соціально нестабільному середовищі, зарубіжний досвід функціонування МРДОДВ в поєднанні з феноменом делегованого управління.

## Анотація

Автор статті проаналізувала прояв ознак правозастосування як однієї з форм реалізації норм права на прикладі Закону України «Про звернення громадян», вказавши, що саме цей Закон є найбільш витребуваним нормативно-правовим актом в умовах реформування майже кожної сфери державного та суспільного життя в Україні, оскільки реалізація його норм дає змогу активно впливати на діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування з метою поліпшення їхньої діяльності, виявлення недоліків в роботі відповідних органів та посадових осіб та захисту своїх прав шляхом оскарження дій посадових осіб, державних і громадських органів тощо. На підставі проведеного аналізу норм Закону ав-

тором обґрунтовано (з наведенням прикладів конкретних норм) прояв кожної із виокремлених у доктрині як загальної теорії права, так і адміністративного права ознак правозастосування як особливої форми реалізації норм права.

### Summary

The author of the article analyzed the manifestation of characteristics of law enforcement as a form of implementation of the legal rule on the example of the Law of Ukraine "On citizens' appeals", indicating that this law is required regulatory act with the reformation of almost every sphere of public and social life in Ukraine, as implementation of its provisions allows to actively influence the activities of public authorities, local governments to improve their work, identify gaps in the work of relevant agencies and officials and their rights by appealing against the actions of officials, state and public bodies and others. Based on the analysis of the Law, the author proved (with an illustration of specific regulations) expression in each of the examined doctrine as a general theory of law and administrative law enforcement signs as a special form of implementation of the law.

### Використана література:

1. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. (із змінами) № 393/96-ВР / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
2. Коломоєць Т.О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» : [навч. лекція] / Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. – К. : Ін Юре, 2014. – 240 с.
3. Адміністративне право України: основні категорії та поняття : [навчальний посібник] / [В.І. Загуменник, В.В. Мусієнко, В.В. Проценко] ; за заг. ред. О.Х. Юлдашева. – Бендери ; Київ : Поліграфіст, 2010. – 512 с.
4. Загуменник В.І. Адміністративне право України. Збірник основних питань та відповідей (загальна частина) : [навч. посіб.] / В.І. Загуменник, В.В. Проценко ; за заг. ред. О.Д. Крупчана. – Бендери ; Київ : Поліграфіст, 2012. – 444 с.
5. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
6. Адміністративне право України: словник термінів / [Д.Є. Андрєєва, А.В. Басов, Ю.Ю. Басова та ін.] ; за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Енциклопедичний курс : [підручник] / О.Ф. Скакун. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Х. : Еспада. – 752 с.
8. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : [навч. посіб.] / П.М. Рабінович. – 5-те вид. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.

**Алла Баштанник,**

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Академії муніципального управління