

.....

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ;

.....

УДК 35.072.2(477)

А. Г. Баштанник

заступник директора
Дніпропетровського регіонального відділення
Національної школи суддів України

ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Статтю присвячено теоретико-методологічному обґрунтуванню та розробці практичних рекомендацій щодо удосконалення інституціональних, адміністративних та організаційно-правових основ реалізації державної влади в умовах децентралізації. Розкрито значення організаційно-правового забезпечення адміністративної реформи для удосконалення діяльності органів влади, роль нормотворчого та законотворчого аспектів процесу реалізації державної влади. Встановлено, що головною проблемою є несистемність організаційно-правового та адміністративного забезпечення сучасного реформування в системі державного управління, суб'єктна дискретність реформування та асиметричність інституціонального наповнення реформ. Доведено, що невирішеним завданням залишається систематизація механізмів, форм, структури, підходів та інструментів регулювання діяльності органів державної влади

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

Постановка проблеми. В умовах децентралізації влади, наближення до європейських принципів державного управління трансформуються цілі й завдання, реалізуються основні функції органів державної влади, конкретизується стратегія розвитку Української держави. Становлення і розвиток системи державної влади в умовах реформ потребує теоретико-методологічного обґрунтування напрямів державотворення, нормативного визначення функцій, структури, повноважень органів влади, закріплення алгоритму реалізації державної влади в системі публічного управління. Саме децентралізація влади визначила необхідність формування принципово нових форм і засобів регулювання діяльності органів державної влади. 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.

Таким чином, мова йде про зміну основ функціонування механізмів 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.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З позицій методології державного управління характеристику реалізації державної влади доцільно визначати через особливості діяльності органів дер-

жавної влади, зокрема, правовий статус, структуру, взаємодію з іншими органами влади, визначенням впливу зовнішнього середовища на об'єкт та суб'єкт, що фактично формують раціональний механізм державного управління. Сучасні механізми державного управління в контексті розвитку системи органів державної влади (в широкому розумінні – системи публічного управління) досліджували такі зарубіжні вчені: Г. Атаманчук, К. Бельський, Ж. Бодуен, І. Василенко, В. Воллес, К. Гаджиєв, Ж. Зіллер, Н. Нагент, М. Парренті, Г. Райт, а також українські вчені В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Борденюк, Т. Бутирська, К. Ващенко, Р. Войтович, В. Голубь, С. Дубенко, Ю. Кальниш, В. Князєв, С. Кравченко, В. Луговий, С. Майборода, О. Оболенський, Н. Нижник, С. Серьогін, Г. Ситник, О. Скакун, В. Тертичка, В. Цветков, В. Шаповал. При цьому невирішеними завданнями залишається систематизація механізмів, форм, структури, підходів та інструментів реалізації державної влади, спрямованої на здійснення таких управлінських завдань:

1) потреба збереження високоефективного функціонування механізмів регулювання в системах законодавчої, виконавчої влади та судової влади на центральному, регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях управління;

2) необхідність формувати сучасну дієву систему місцевого самоврядування; необхідність запровадження 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 для забезпечення якості функціонування МРДОДВ;

4) удосконалення нормативно-правового забезпечення здійснення адміністративного реформування, перш за все, у форматі раціоналізації механізмів регулювання діяльності органів влади тощо.

Вважаємо, що категорія «реалізація державної влади» досліджена в науці державного управління переважно з позицій функціонального підходу, в межах якого

основою дослідження виступає предметно-цільовий підхід. З цих позицій важливо, перш за все, акцентувати увагу на забезпеченні потреби суб'єктів та об'єктів управління в регулюючому впливі, що має бути закріплений принципами регулювання та спеціальними нормативами, які містять індивідуалізовані (конкретні) характеристики регулювання. При цьому загальна структура дослідження процесу реалізації державної влади потребує вирішення таких дослідницьких завдань:

– напрацювання теоретико-методологічних засад діяльності органів влади на різних рівнях у межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування політико-правової основи регулювання владних відносин в Україні як самостійного напряму науки державного управління;

– систематизація європейського досвіду раціоналізації влади шляхом використання сучасної методології наукового дослідження, що базується на принципах багаторівневого управління, комплексності складників системи управління;

– уточнення і доповнення понятійно-категоріального апарату щодо діяльності суб'єктів публічних відносин у сфері реалізації 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» і забезпечить реалізацію положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [1].

Мета статті – теоретико-методологічне обґрунтування реалізації державної влади в системі публічного управління в умовах децентралізації на основі аналізу сутності й особливостей функціонування органів влади, систематизація сучасних підходів до розподілу управлінських повноважень між різними рівнями управління.

Виклад основного матеріалу. Сучасна методологія дослідження особливостей реалізації державної влади в системі публічного управління передбачає

застосування методології аналізу діяльності органів влади в Україні. Такий аналіз базується на принципах інноваційної парадигми публічного управління: поєднання конституційно встановлених процедур державного адміністрування та складників соціального управління; розвиток демократичних принципів державного регулювання, інституціоналізація громадського впливу на прийняття державно-управлінських рішень під час здійснення державної політики; об'єктивність, загальнодоступність, повнота й оперативність інформації; раціональна організація апарату управління; планування та прогнозування розвитку; проведення кадрової політики в органах державного управління за принципами професіоналізму; гарантія законності та контроль за виконанням і дотриманням законів.

Зазначимо, що така інноваційна парадигма виходить із сучасного трактування публічного управління як інтегративного поєднання управлінської діяльності публічних службовців та осіб, що займають політичні посади, інституціональної єдності структури і процедур у системі органів державної влади. Публічне управління включає ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Концептуальна схема дослідження реалізації державної влади в системі публічного управління представлена на рис. 1.

Наведена концептуальна схема виступає відображенням алгоритму формування системи державної влади на основі

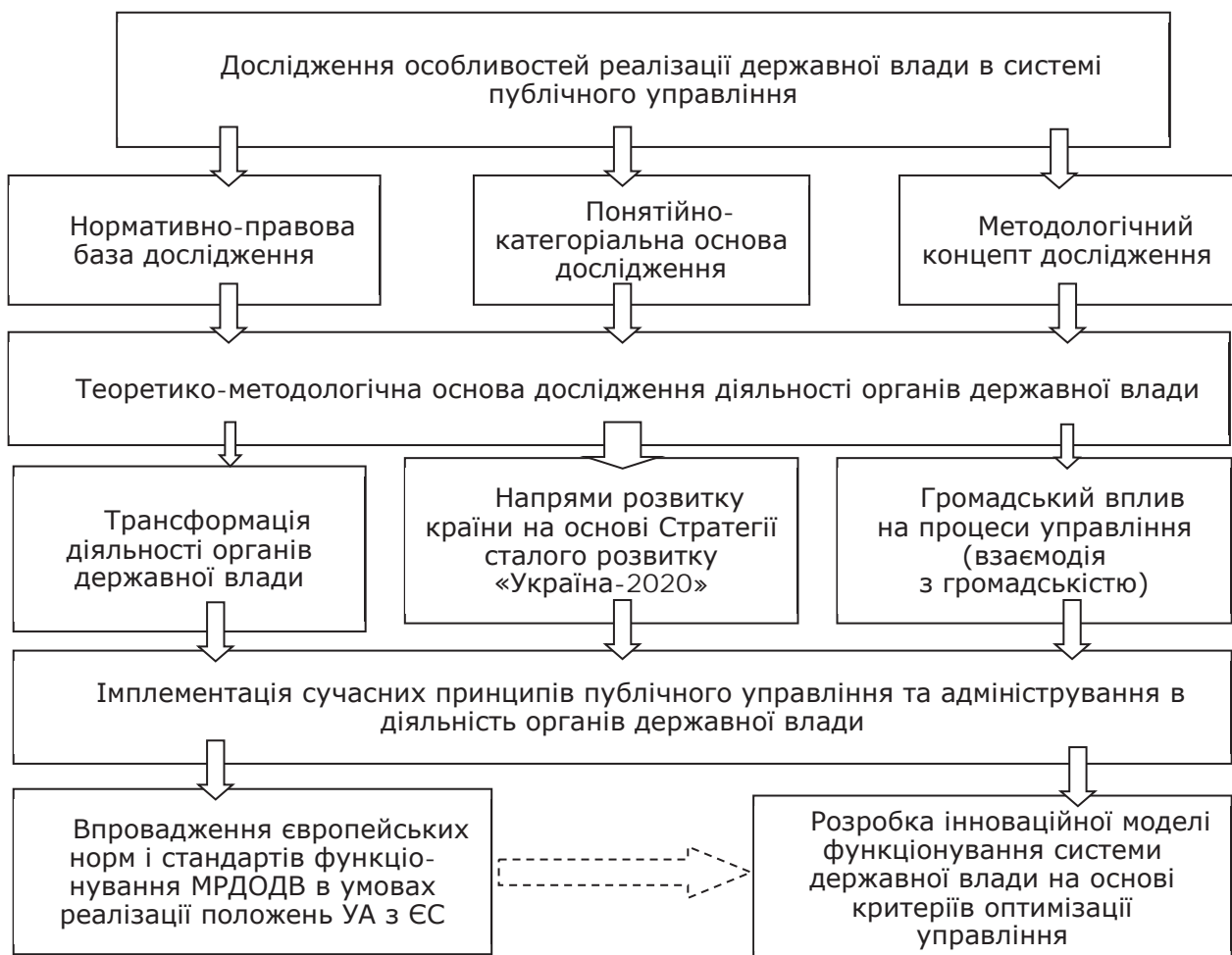


Рис. 1. Концептуальна схема дослідження реалізації державної влади в системі публічного управління

Джерело: дослідження автора

критеріїв оптимізації в складних адміністративних системах.

Вважаємо обґрунтованим сучасний підхід вітчизняних дослідників щодо теоретико-методологічної проблеми публічного управління, яка зводиться до того, 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 даного середовища, оптимізації її функціонування» [2, с. 40]. Саме тому державне управління як соціальне явище на даний час 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 державно-управлінської діяльності шляхом розробки сучасного підходу до трансформаційних процесів у системі публічного управління, переходом у такій системі управління до реалізації принципу децентралізації як основи модернізації держави.

З позицій розроблення теоретико-методологічних засад реалізації державної влади особливу увагу варто приділити сутності поняття «державна влада», а також взаємовпливу понять «суверенна, незалежна держава» і «національні механізми державного управління». Важливим аспектом дослідження виступає також визначення місця і ролі органу державної влади у процесі реалізації влади.

Відповідно до ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, за Конституцією України, ніхто не може узурпувати державну владу [3]. До того ж з позицій адміністративно-організаційного підходу варто вказати, що державне управління відтворює достатньо самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів [4, с. 59]. Крім того, в сучасних умовах реформування системи державної влади в Україні потребує вирішення

складна проблема аналізу та розробки моделей ефективного публічного управління [5]. Такі моделі мають базуватися на раціонально побудованому механізмі регулювання діяльності органів влади в Україні. В умовах децентралізації влади важливо, по-перше, виокремити адміністративний аспект регулювання та обґрунтувати доцільність проведення комплексного аналізу впливу внутрішніх і зовнішніх факторів на ефективність функціонування існуючого механізму регулювання діяльності органів державної влади. По-друге, розробити комплекс адміністративних та організаційних механізмів регулювання діяльності органів державної влади в контексті Стратегії сталого розвитку «Україна-2020».

Дослідження органів державної влади в різних контекстах є предметом державного управління, юридичної та політичної наук. Втім, важливо на даний час запропонувати загальну методологію дослідження системи органів державної влади, яка базується на поєднанні історичних етапів державотворення, конституційно-правовому закріпленні повноважень органів влади та трансформаційних процесах у системі державного управління. Разом з тим варто вказати на сучасні підходи до трактування поняття органу влади: 1) понятійно-термінологічний – орган державної влади, орган публічної влади, орган публічного управління; 2) органи влади за ієрархічними рівнями – вищі, центральні, регіональні, субрегіональні, локальні; 3) функціональний тип органів влади (особливий механізм реалізації влади). Важливо наголосити на адміністративно-правовому аспекті функціонування державної влади, перш за все, у сфері виникнення та реалізації органом влади владних повноважень. З позицій системного підходу слід вказати на характеристики середовища та міжсуб'єктних зв'язків у контексті формалізації поняття «органи державної влади». Адже на даному етапі розвитку Української держави важливо врахувати сутнісні характеристики адміністративно-організаційних напрямів державотворення. Саме тому одним із шляхів вирішення суспільно-політичних проблем реформування системи публічного управління та її адаптації до нових со-

ціально-економічних умов є використання зарубіжного досвіду організаційно-правового регулювання управлінської діяльності. У вітчизняній науковій літературі такий досвід вивчався як в теоретичному, так і в практичному аспектах, проте дослідження стосувались переважно законодавства країн з розвиненою економікою, можливість адаптації досвіду яких в умовах України обмежена, хоча саме в європейських країнах накопичено важливий досвід реформування публічного управління, в тому числі у зв'язку з інтеграційними процесами.

У суспільних науках на даний час існує усталений підхід, згідно з яким розподіл управлінських повноважень між складниками державної влади становить найбільш ефективний спосіб захисту конституційної демократичної системи управління державою, забезпечення прав та свобод людини і громадянина, формування досконалої економічної моделі національного розвитку. Разом тим входження України в європейський і світовий простір викликає потребу у відповідних перетвореннях в усіх сферах суспільного життя, адаптації основних державних інституцій до найкращих світових зразків, при цьому досвід інших держав потребує системної адаптації. Саме тому в сучасному пострадянському суспільстві будь-яка публічно-правова реформа повинна реалізовуватися у взаємопов'язаних напрямках конституційного реформування, адміністративної реформи; судової реформи; забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, зміцнення основ демократичного режиму у форматі європейських держав. Разом з тим з позицій структурно-функціонального аналізу діяльності ОДВ важливо визначити історичні особливості формування системи органів державної влади: 1) імплементація принципу поділу державної влади в конституційні акти держави; 2) законодавче відокремлення систем управління у сфері державної влади та місцевого самоврядування; 3) формування організаційної структури органів державної влади; 4) ствердження конституційно-правового та адміністративно-правового змісту діяльності органів державної влади.

На основі уточнення критеріїв та класифікаційних ознак варто виокремити етапи формування механізмів реалізації державної влади в системі публічного управління:

– 1 етап – *інституціональний* – 1991–2004 рр. – в його межах відбувається формування основ і принципів регулювання діяльності органів державної влади, встановлення базових засад функціонування інститутів регулювання, закріплення регламентів і процедур, інституціоналізація суб'єктів регулювання, здійснюється активна фаза адміністративної реформи;

– 2 етап – *суспільно-політичний* – 2004–2014 рр. – характеризується закріпленням фактору суспільного впливу на процеси регулювання діяльності органів влади, побудовою формалізованої моделі механізмів регулювання. На цьому етапі відбулося законодавче затвердження порядку діяльності органів державної влади;

– 3 етап – *трансформаційний* – з 2014 р. – до теперішнього часу – формування механізму реалізації державної влади відповідно до концепції сталого розвитку та напрямів реалізації євроінтеграційної політики, формування принципово нових механізмів регулювання, що відповідають європейським традиціям публічного адміністрування.

Важливе місце у формуванні основ державного управління займає з'ясування зв'язку, що існує між проблематикою реалізації державної влади і сферою конституційної регламентації прав і свобод людини і громадянина (в контексті конституційних принципів організації державного управління та державної служби). Напрацьовані наукою державного управління положення про організацію публічно-управлінських відносин у правовій системі, заснованій на фундаментальних (європейських) цінностях свободи, демократії, верховенства права та поваги прав і свобод людини, є результатом тривалого розвитку європейських моделей організації публічного управління. Становлення в Україні суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави (ст. 1 Конституції України) об'єктивно актуалізувало не тільки визнання принципу поділу влади, але й послужило нормативною підставою наукової і прагматичної

легалізації державної влади та місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України) [6]. Важливо сформуувати концептуальне розуміння ефективності механізмів регулювання діяльності органів державної влади (ОДВ) на нинішньому етапі державотворення. Саме тому головні завдання реалізації державної влади мають бути визначені у форматі Концепції удосконалення регулювання діяльності органів державної влади в умовах децентралізації шляхом: по-перше, виокремлення складників процесу реалізації державної влади в системі публічно-управлінської діяльності; по-друге, впровадження єдиного, узгодженого механізму функціонування системи нормативно-правового забезпечення ОДВ, у тому числі: забезпечення ефективної взаємодії та координації дій державних органів, інститутів громадянського суспільства та громадян у зазначеній сфері, впровадження системного підходу до планування, ресурсної підтримки та контролю діяльності ОДВ; по-третє, забезпечення ефективного функціонування моніторингу ефективності реалізації державної влади, у тому числі чітке визначення: поняття механізму регулювання, механізму державного управління; інтегрованих механізмів державного управління.

На наш погляд, вищенаведений концептуальний підхід реалізації державної влади особливо актуальний в умовах децентралізації влади, оскільки вимагає з'ясування особливостей розвитку процесів децентралізації, теоретичного обґрунтування шляхів реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, адаптації системи публічного управління України до міжнародних стандартів сучасного державного управління, визначення сутнісних характеристик управління з позицій регулювання діяльності органів влади в умовах системних реформ. За основними ознаками (джерелом влади, характером взаємодії суб'єкта й об'єкта управління, природою соціальних норм) в межах децентралізованої системи управління органи державної влади здійснюють регулюючий вплив на суспільні відносини. З таких позицій доцільно вести мову про ефективність децентралізації в контексті можливості

органів влади реалізовувати національну політику реформ.

Висновки і пропозиції. Нинішній стан суспільно-політичного розвитку України, вплив процесів модернізації влади та європеїзації управління на систему державного управління вимагають концептуального перегляду усталених моделей взаємовідносин органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, оновлення всієї системи влади. За цих обставин децентралізація як сучасний виклик усталеності управління потребує формування інноваційної моделі організації та функціонування публічної влади на національному, регіональному та локальному рівнях, що в конституційному вимірі об'єктивовано через реалізацію принципу субсидіарності.

Актуальність дослідження процесів централізації та децентралізації з позицій їх дихотомічного взаємозв'язку та впливу на функціонування зумовлена розв'язанням проблеми ефективності державної влади в контексті складників державної влади, рівнів управління та органів влади як структурно-функціональних підрозділів. Здатність державної влади формувати інноваційні механізми регулювання в умовах децентралізації характеризує суверенність державної влади в умовах сучасних викликів.

Список використаної літератури:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
2. Шаров Ю., Чикаренко І. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень. URL: <http://www.archive.nbuv.gov.ua/portal/.../10syppmr.pdf>
3. Сушинський О. Місцеві державні адміністрації: концептуальний політологічно-правовий аспект: монографія. Львів: Світ, 2002. 96 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручн.: у двох томах / ред. колегія: В. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво Юридична думка», 2004. Том 1. Загальна частина. 584 с.
5. Баштанник А. Адміністративно-правові засади раціоналізації національних систем публічного управління: європей-

ський досвід та Україна. Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід: матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю 30 травня 2008 р.: у 3 т.; за заг. ред. О. Оболенсько-

го, С. Сьоміна. Київ: НАДУ, 2008. Т. 2. С. 220–222.

6. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.

Баштанник А. Г. Теоретические и методологические основы реализации государственной власти в условиях децентрализации

Статья посвящена теоретико-методологическому обоснованию и разработке практических рекомендаций по совершенствованию институциональных, административных и организационно-правовых основ реализации государственной власти в условиях децентрализации. Раскрыто значение организационно-правового обеспечения административной реформы для усовершенствования деятельности органов власти, роль нормотворческого и законотворческого аспектов процесса реализации государственной власти. Установлено, что главной проблемой является несистемность организационно-правового и административного обеспечения современного реформирования в системе государственного управления, субъектная дискретность реформирования и асимметричность институционального наполнения реформ. Доказано, что нерешенной задачей остается систематизация механизмов, форм, структуры, подходов и инструментов регулирования деятельности органов государственной власти.

Ключевые слова: органы государственной власти, публичное управление, система органов власти, децентрализация.

Bashtannyk A. Theoretical and methodological foundations for the implementation of state power in the context of decentralization

The article is devoted to the theoretical and methodological substantiation and development of practical recommendations for improving the institutional, administrative and organizational and legal framework for the implementation of state power in a decentralized environment. The importance of organizational and legal support for administrative reform is disclosed to improve the activities of government bodies, the role of normative and legislative aspects of the process of implementing state power. It is established that the main problem is the non-systemic nature of organizational and legal and administrative support for modern reform in the public administration system, subject discreteness of reform. It has been proved that the unsolved problem remains the systematization of mechanisms, forms, structure, approaches and instruments for regulating the activities of public authorities

Key words: public authorities, public administration, system of government bodies, decentralization.