

БАШТАННИК Віталій Володимирович
д-р наук з держ. упр., проф., проф. каф. права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0001-5969-3620

КУДРЯВЦЕВА Марія Вікторівна
здобувач ДРІДУ НАДУ

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК СУЧАСНИЙ КОНЦЕПТ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Досліджуються особливості реформування державного управління в умовах сучасного процесу децентралізації державної влади. Аналізуються особливості формування органів влади, розглядаються законодавчі та нормативні основи діяльності органів влади різних рівнів. Вирішується актуальна наукова проблема обґрунтування теоретико-методологічних засад трансформаційного процесу в державному управлінні. Пропонується концептуальний підхід до вирішення проблем сучасного реформування державного управління у формі ініціатив президента України щодо реорганізації державного управління, при цьому напрями реформи децентралізації пропонується використовувати як критичні зміни в процесі реформи влади в Україні, як трансформаційні фактори в державному управлінні. Багатоаспектна трансформаційна стратегія в державному управлінні обумовлена зміною політичних, економічних та соціальних факторів, детермінована концепцією соціального управління, гуманізації управління, функціонуванням складних адміністративних систем.

Ключові слова: державна влада, державне управління, децентралізація, органи влади, реформа, трансформація.

Постановка проблеми. Реформування державного управління є важливим складником демократизації суспільних відносин в Україні, що забезпечує напрацювання власної моделі національного розвитку, потребує розробки та впровадження дієвих форм і методів державного управління, які відповідають усталеним традиціям публічного управління. На нинішньому етапі розвитку української держави особливої актуальності набувають питання, пов'язані з модернізацією державного управління, проведенням системних трансформацій в усіх сферах суспільного життя та гуманізацією владних відносин. Реформування державного управління спрямоване на досягнення цілей і реалізацію функцій держави шляхом удосконалення організаційно-розпорядчої діяльності органів влади в межах, визначених нормативно-правовими актами.

Розвиток громадянського суспільства і його демократичних інститутів в Україні об'єктивно вимагає розробки теоретико-методологічних засад і практичного обґрунтування концепції реформування державного управління в Україні. При цьому визначальними характеристиками реформування є реалізація сучасних принципів управління, забезпечення політичної стабільності, раціональне поєднання процесів становлення соціальної, правової держави та громадянського суспільства. Розвиток громадянського суспільства і його демократичних інститутів в Україні об'єктивно вмотивував потребу у формуванні принципово нової моделі функціонування системи державного управління. Така модель поєднує зовнішній та внутрішній складники управління, базується на потребі децентралізації державної влади, формалізує раціонально побудовану систему взаємодії влади і суспільства, сприяє

удосконаленню відносин «центр – регіони», визначає пріоритети розробки інноваційної концепції трансформаційного процесу.

Реформа децентралізації сприяла виникненню принципово нових інститутів влади та адміністративних механізмів узгодження позицій і вироблення спільних підходів до розв'язання регіональних та загальнодержавних проблем. За таких умов державне управління в процесі реформування набуває нових характерних ознак, підвищується його суб'єктність, посилюються інтегративні характеристики управління. Саме тому сучасний стан реформування державного управління зумовлений становленням відкритої адміністративної системи, в якій постійно відбувається гармонізація принципів, інструментів, форм та методів територіального управління, одночасно розвитку набуває децентралізація, що розглядається в державно-правовому аспекті як модель організації та процес функціонування публічної влади на національному, регіональному та локальному рівнях, у конституційному вимірі об'єктивовані через реалізацію принципу народного суверенітету. Етимологія децентралізації як комплексного явища має своє вираження в самоврядуванні, яке за своєю суттю не можна звужувати лише до територіальної організації і владних повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реформування державного управління як одного з інститутів держави в умовах суспільних перетворень є об'єктом уваги вітчизняних та зарубіжних учених. Проблематику державного управління в контексті розвитку владного механізму досліджували українські вчені: В. Авер'янов, В. Бакуменко, М. Білинська, В. Богданович, Т. Бугирська, О. Валевський, Л. Гаєвська, В. Голубь, І. Грицяк, Ю. Друк, Ю. Кальниш, В. Князев, Ю. Ковбасюк, В. Копійка, О. Коротич, В. Куйбіда, М. Корецький, С. Кравченко, Н. Липовська, В. Луговий, С. Майборода, В. Мартиненко, О. Мордвінова, Н. Нижник, Я. Радиш, В. Ребало, В. Роман, Г. Ситник, В. Ткаченко, В. Тертичка, А. Халецька, В. Шаповал та ін. Водночас реформування державного управління потребує поєднання загальних процесів оптимізації діяльності органів влади, актуалізує формування нової інтегративної регіональної політики країни на основі децентралізації управлінських відносин. Відповідно передбачається поглиблення досліджень реформування системи державного управління за такими напрямками: державне управління як система суспільних відносин; забезпечення прав і свобод людини як вимір гуманізації управління; політичний та адміністративний аспекти державного управління; конституційно-правові засади державного управління в умовах правової реформи; аналіз та адаптація зарубіжного досвіду трансформації державного управління; розвиток регіонального та галузевого управління.

При цьому вирішення потребує низка проблем розвитку сучасної системи державного управління, а саме: процеси становлення й розвитку системи державного (у широкому розумінні – публічного) управління; особливості становлення та розвитку форм організаційно-правового регулювання органів державної влади в Україні; актуальні проблеми сучасного адміністративного реформування в Україні; сутність сучасних процесів децентралізації як основи трансформації системи публічного управління. Саме тому в основу методології дослідження мають бути покладені загальнотеоретичні принципи й підходи з визначення конституювання й інституціоналізації публічного управління. Із цією метою застосовується ряд загальнонаукових методів діалектичного пізнання: методи аналізу й синтезу, індукції й дедукції, моделювання, абстрагування, прогнозування, історико-правовий, формально-юридичний, функціонального аналізу, метод абстрагування та інші загальнонаукові та спеціальні методи. Особлива роль належить порівняльно-правовому методу, використання якого забезпечувалося порівняльним аналізом норм чинної Конституції України, законів України, аналізом регламентації адміністративно-правового статусу

органів влади міжнародним законодавством. Використання цих методів також дозволяє розглянути теоретичні підходи до процесу реалізації задекларованих основ децентралізації влади.

Застосування системного підходу під час розгляду проблеми організаційно-правового забезпечення управлінської діяльності органів влади обумовлено такими причинами: комплексним характером процесу вдосконалення системи органів влади, що зумовлено складністю об'єкта; системним характером конституційного та адміністративного законодавства з притаманними їм структурними елементами, зв'язками, відносинами, закономірностями розвитку та функціонування; необхідністю перетворення органів місцевого самоврядування на ефективного суб'єкта публічного управління.

Мета статті полягає в напрацюванні та ґрунтовному аналізі засад трансформаційних процесів у системі державного управління, розробці на основі історичного та компаративного аналізу практичних рекомендацій і наукових пропозицій щодо організаційно-правового забезпечення ефективності управлінської діяльності органів державної влади в умовах децентралізації.

Викладення основного матеріалу. В інтегративному розумінні владних функцій формується система, що складається із суб'єктів влади, об'єктів влади, правових умов та засобів взаємодії суб'єктів та об'єктів влади. Актуалізуючи політичний аспект влади, доцільно визначити державну владу як реальну спроможність суспільного суб'єкта проводити свою волю в державній політиці та правових нормах, наголошуючи на інтегративній ролі державної влади в суспільстві та ролі державних структур у процесі становлення громадянського суспільства [3, с. 106 – 108]. На нашу думку, реформування державного управління – це процес якісного удосконалення системи органів влади, їх раціональна побудова та взаємодія, ефективний взаємозв'язок із зовнішнім середовищем через законодавчо встановлені процедури та повноваження. У процесі трансформації державного управління є можливість виокремлювати етапи та складники. Утім, досить часто в Україні спостерігався процес квазітрансформації через формальні зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів тощо й при цьому не відбувалося якісних перетворень та удосконалення управлінських процедур [1].

Переважає більшість учених інституціоналізацію управління в умовах децентралізації досліджує за методологічною схемою, що спирається на наукові методи історизму, компаративізму та системного аналізу. Стан наукової розробки аналізованої проблеми характеризується наявністю фундаментальних робіт, присвячених процесу децентралізації, що розкривають проблемні питання розвитку системи публічного управління, відносин «держава – регіон», функціонуванню субрегіональних рівнів управління. Наукові праці вітчизняних дослідників можна розподілити на дві групи. До першої групи слід віднести праці, в яких тематика реформи децентралізації розглядається як складник регіональної політики держави з позицій адаптаційного підходу шляхом аналізу досвіду європейських країн та власного історичного досвіду, до другої – праці, у яких децентралізація досліджується як сучасний тренд реформування державного управління. Загальнонауковою проблемою в цих дослідженнях є розробка методології аналізу конституційного та адміністративно-правового аспектів регіоналізації України в контексті тенденцій національного розвитку.

Незважаючи на достатню кількість публікацій у науковому просторі України, присвячених реформуванню державного управління, переважна більшість із них має галузеву спрямованість або прикладний характер, у них не розглядається удосконалення державного управління в умовах трансформаційних перетворень в українському суспільстві. Встановлено, що результати попередніх досліджень

не задовольняють потреб науки державного управління, а також існує певна відстороненість висновків наукових праць від потреб реального управління. Поза увагою науковців залишилися практичні аспекти реформи децентралізації: по-перше, не адаптовані принципи управління до напрямів розвитку управлінських систем у контексті загальної проблеми управління (потребує формування модель системи органів влади національної держави в умовах децентралізації), по-друге, не сформовані засади реформування державного управління на рівні стратегії державної влади; по-третє, не відпрацьована модель наближення влади до громадян, оскільки на рівні самоврядування спостерігаємо ситуацію централізації локального управління. При цьому дослідження окремих складників: організація самоврядування, діяльність виконавчої влади, судова система, галузеве управління, безпекові питання – розглядаються відокремлено, а кожне самостійне дослідження вітчизняних науковців претендує на роль інноваційного продукту. Саме тому слід наголосити на потребі в інтегративних теоретичних дослідженнях, головною метою яких буде формування наукового підґрунтя еволюції державного управління у форматі демократичної держави.

У процесі реформування державного управління 2004 – 2019 рр. спостерігалася квазітрансформація управління через формальні зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів тощо, при цьому не відбувалося якісних перетворень, зміни принципів, удосконалення управлінських процедур та нормативно-правового закріплення реформ. Утім, сучасне дослідження реформування державного управління має базуватися на поєднанні методологічних підходів до наукового аналізу трансформаційного процесу. По-перше, визначальне місце має належати економічному підходу в контексті впливу економічних факторів на реформування, що детермінують соціоекономічний підхід до досліджень реформи децентралізації; по-друге, особливу роль має відігравати конституювання в межах нової моделі державної влади регіонального рівня управління, що, врешті-решт, сприятиме формуванню інституціонально-правового підходу; по-третє, слід забезпечити диверсифікацію сфер співробітництва держави і територіальних громад, посилення взаємозалежності інститутів держави і громадянського суспільства, що актуалізує системний підхід до формування національної стратегії реформ; по-четверте, інтенсивний розвиток трансформаційного процесу в інституціональній, політичній і правовій сферах у будь-якому разі приводить до якісного переосмислення стратегії реформ, реформи управління у сфері комунікаційних зв'язків, що вимагає застосування інституціонального підходу в процесі реформування державного управління; по-п'яте, зміни у функціях національних структур управління, перенесення центру прийняття рішень до інституцій регіонального рівня сприяли більш активному застосуванню нефункціонального підходу. Варто конкретизувати завдання науки державного управління: розробку методології дослідження трансформаційного процесу як комплексу факторів впливу на суспільні відносини в межах національної держави, результатом якого є реформування діяльності інституцій управління, їх взаємодія згідно з принципами, визначеними Конституцією України [2] і законами України.

Трансформаційна роль державного управління полягає в забезпеченні стабільності суспільних відносин, без чого неможливо домогтися впорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його в такому стані. Саме в цьому полягає головний зміст управлінської діяльності держави. Це завдання особливо важливе для України, адже стабілізація суспільства є і формою, і необхідною умовою його подальшого розвитку.

Новий підхід до реформування державного управління (на основі концепту децентралізації) передбачає запровадження поняття «сталість

трансформаційного процесу в системі державного управління», що є базовою, фундаментальною характеристикою для її функціонування та розвитку самого процесу децентралізації [4]. У процесі трансформації змінюються саме якісні параметри системи, деформуються міжелементні зв'язки та локалізуються проблеми в самостійних підсистемах. Саме тому трансформаційний потенціал державного управління має бути детермінований через вплив на таку систему: по-перше, як прогнозованих, так і стихійних факторів (регуляторів) внутрішньої та зовнішньої дії 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 внаслідок зміни політичного курсу і являють собою елемент раціоналізації публічної влади.

У процесі реформування виникає потреба в суспільно важливому регуляторі, який буде здатний чітко детермінувати необхідний напрям розвитку системи державного управління в нових політичних умовах і при цьому зберегти наступність політичного курсу країни. З огляду на це постає питання про концепцію реформування державного управління в контексті децентралізації як імператив державної політики в системному вигляді. Характер, спрямованість і ступінь впливу на суспільні відносини тих чи інших управлінських підходів зумовлені соціально-політичною природою суспільних сил, що стоять за ними. Система політико-правової, у тому числі управлінської ідеології завжди відображає інтереси певних соціальних сил, що перебувають при владі. Проте це не означає, що управління настільки політизоване й соціально зорієнтоване, що не може виконувати загальні функції, які зумовлені об'єктивною необхідністю і без яких не може обійтися будь-яке суспільство.

Системний підхід є базовим методологічним підходом, спрямованим на визначення характеру процесу децентралізації державної влади на стан та перспективи розвитку державного управління в Україні. Застосування цього підходу дало змогу виокремити такий феномен суспільного розвитку, як трансформація концепції національної держави в умовах децентралізації. Визначення засад вироблення регіональної політики національної держави пов'язане з такими факторами, як: формування ідеології здійснення в країні системних реформ; потреба в детальному опрацюванні комплексу теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних з розвитком усієї системи суспільних відносин.

Важливо вказати на основні напрями раціоналізації реформи децентралізації. По-перше, відмова від декларативної і почасти популістської політики в проведенні реформ, стереотипів та регіоналізації державної політики. По-друге, прагматизація спрямованості політики реформ. По-третє, забезпечення суб'єктності публічноуправлінської діяльності, що потребує суттєвого посилення ролі національного лідера – президента України. З позицій історичного досвіду європейських країн варто наголосити, що в основу формування політики децентралізації національної держави, визначення системи трансформаційних чинників має бути покладена оцінка реальної потреби у зміні сфери підпорядкування, передачі повноважень, зміні адміністративно-територіального устрою.

В Україні підґрунтям організації державної влади є закріплені в ст. 132 Основного закону положення про те, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [1]. Наведена конституційна модель поєднання двох різних (у сучасному

розумінні навіть протилежних) за своїм змістом принципів, на наш погляд, відображає перехідний етап розвитку засад організації державної влади в Україні від радянської тоталітарної до правової, соціальної, демократичної держави.

Сучасна концепція управління на рівні національної держави як система суспільних відносин передбачає: застосування нової методології аналізу організації державноуправлінської діяльності щодо реалізації інтеграційної політики України та визначення критеріїв і показників ефективності дій владних структур на центральному та регіональному рівнях управління; встановлення правових засад інституціоналізації засобів реалізації правозабезпечувальної функції державного управління. При цьому сутність, правова природа та принципи регулювання процесу реформування державного управління, іманентні їм критерії класифікації визначаються згідно з принципами європейського адміністрування. Характерним феноменом сучасного суспільного управління є формування принципово нового механізму управлінської діяльності – регіонального механізму публічноуправлінської діяльності, у межах якого регіональні структури управління, залишаючись складниками загальнодержавної системи управління, починають набувати рис відносної самостійності.

Сучасну систему державноуправлінської діяльності на регіональному рівні доцільно аналізувати з погляду таких чинників впливу, як галузеві й територіальні особливості адміністративного впливу. Поліструктурність управління полягає в існуванні галузевої та територіальної структур державного управління. З можливих систем управління в Україні переважає галузеве управління, що гальмує проведення глибинних реформ економіки і суспільства, адже в умовах розвитку та поширення різних форм власності галузева система управління, розрахована здебільшого на впорядкування відносин у державному секторі (а його роль та значення зменшуються), стає неефективною. Саме тому важливо перейти до територіальної організації управління з визначенням регіонального рівня управління як основи проведення реформ державного управління.

Висновки. Сучасну інтегровану систему державного управління слід розглядати як систему суспільних відносин у межах реалізації державних та самоврядних адміністративних повноважень відповідно до Конституції України, яка здатна адаптуватися до змін зовнішнього середовища і, відповідно, змінювати (трансформувати) якісні характеристики підсистем та елементів системи, а сам процес реформи децентралізації – як такий, що визначально забезпечує синергетичний ефект сучасного державотворення. Ідеться не про абсолютно новий тип систем публічного управління, а про становлення національної моделі управління, що інтегрує діяльність органів влади різних рівнів, створює необхідну адміністративну гнучкість, а інтегративний характер взаємодії підсистем та елементів забезпечує отримання очікуваного управлінського результату. Значні переваги впровадження децентралізованої моделі територіального управління полягають у можливості переходу до принципово нового типу відносин без руйнації ієрархічних зв'язків між рівнями управління. Водночас внутрішні характеристики таких відносин забезпечують можливість змін у контексті стандартів, правил і процедур, запропонованих як внутрішніми, так і зовнішніми суб'єктами управління.

У такому розумінні реалізація принципу публічності в системі «людина – суспільство – держава (влада)» можлива шляхом суспільно-політичного партнерства, оптимальним результатом якого є розвиток національної держави на основі максимального наближення влади до громадян. Отже, реформа децентралізації на сучасному етапі 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 їх зв'язків та відносин у конкретні правовідносини. Досягнення високої

Theory and history of Public Administration

ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності можливе за умови підвищення рівня правового забезпечення такої діяльності. Саме публічно-правове нормування поведінки суб'єктів та об'єктів державного управління шляхом організаційно-правового регулювання здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку.

Список бібліографічних посилань

1. Дніпров О. Концептуальні основи дослідження виконавчої влади в системі державної влади України. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2018. № 4(102). С. 93 – 99.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе: монография. Киев: Ин-т государства и права НАН Украины, 1995. 208 с.
4. Романюк С. А. Децентрализи́ация: теория та практика застосування. Київ: НАДУ, 2018. 216 с.

List of references

1. Dniprov O. Kontseptualni osnovy doslidzhennia vykonavchoi vlady v systemi derzhavnoi vlady Ukrainy. *Teoriia i praktyka intelektualnoi vlasnosti*. 2018. № 4(102). P. 93 – 99 [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy: pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. St. 141 [in Ukrainian].
3. Nizhnik N. R. Gosudarstvenno-upravlencheskie otnosheniya v demokraticheskom obschestve: monografiya. Kiev: In-t gosudarstva i prava NAN Ukrainyi, 1995. 208 p. [in Russian].
4. Romaniuk S. A. Detsentralizatsiia: teoriia ta praktyka zastosuvannia. Kyiv: NADU, 2018. 216 p. [in Ukrainian].

BASHTANNYK Vitalii

Doctor of Public Administration, Professor,
Professor of Department of Law and European Integration,
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National
Academy for Public Administration under the President of Ukraine

KUDRIAVTSEVA Mariia

Competitor, Dnipropetrovsk Regional Institute
of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

DECENTRALIZATION REFORMS AS MODERN CONCEPT OF STATE DEVELOPMENT

Features of public administration reform in the context of modern decentralization processes are studied. The analysis of features of formation of system of authorities is carried out, the legislative and regulatory base of activity of authorities of various levels is considered. The actual scientific problem of substantiation of theoretical and methodological principles of the transformation process in the system of public administration is solved. A conceptual approach to solving the problem of content of modern public administration reform in the format of initiatives of the President of Ukraine to reform public administration is proposed, with the criteria of decentralization reform proposed to be used as factors influencing the reform process in Ukraine and equally as transformational factors in public administration. The multifaceted nature of the transformation process in the system of public administration due to the influence of political, economic and social components is demonstrated, the concepts of socialization of management, humanization of management, complex administrative systems are determined.

Теорія та історія державного управління

Author's approaches to periodization of development of processes of formation of strategy of reforming of authorities are developed, system characteristics of development of public relations in Ukraine in the field of development of a state policy are resulted. Using the results of the study, the principles of forming the concept of development of the Ukrainian state, as well as the methodological basis for improving the management model at the central and regional levels were developed.

Based on the analysis of the activities of regional institutions of government, the directions of public administration reform at the regional level are proposed. In general, the regional level of government has been adopted as a baseline in the process of public administration reform in the context of decentralization reform. Internal and external factors of influence on the transformation process, their characteristics are determined, the stages of institutionalization of public administration are established. It is substantiated that in the process of public administration reform it is necessary to determine the structure and methodology of analysis of the impact of decentralization, the presence of a generalized set of tools to improve public administration in the central, regional and sectoral levels by combining technologies of socio-economic development and organizational and management mechanisms.

A new approach to the formalization of governance as the influence of the state on public relations by introducing the concept of an integrated system of public administration and the principles, forms and methods of interaction of elements of such a system are proposed.

Key words: authorities, public administration, decentralization, reform, government, transformation.

Надійшла до редколегії 24.06.20