

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

УДК 35:330.341.1
doi: 10.33287/102062

ГАЦУЛЯ Олексій Миколайович
ДРІДУ НАДУ

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИХ РЕФОРМ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ГАЛУЗЕВИЙ АСПЕКТ

Доводиться, що при формуванні пропозицій щодо інституціональних змін в Україні важливим завданням є визначення стратегії, тактики та конкретних заходів щодо повного застосування норм Конституції України та базових законів, що регулюють інституціональний розвиток підсистем управління. Основою інституціональних змін визначається галузеве спрямування сучасного публічного управління, удосконалення законодавства, поширення суспільного позитивного сприйняття таких змін та формування суспільної та особистої потреби у змінах. Встановлюється, що ефективність реалізації реформ в Україні у галузевому вимірі, крім наявності політичної програми, вимагає правового забезпечення, формування дієвої системи державних органів з реалізації таких змін, забезпечення координації зусиль органів влади щодо галузевих реформ. Обґрунтовуються нові теоретико-методологічні підходи до практичних завдань у сфері інституціонального забезпечення реформ.

Державноуправлінські реформи зумовлюються необхідністю мінімізації суперечностей інституціональної взаємодії, що формалізовані принципами управління. Встановлюється, що державноуправлінські реформи мають реалізовувати завдання державного будівництва на основі ціннісних засад конституційного ладу в межах процесу внесення змін до Конституції України.

Досліджується процес конституційних змін та вплив таких змін на систему публічного управління з позицій галузевого аспекту. Визначаються методологічні основи та практичні аспекти розробки та впровадження конституційних змін у публічноуправлінській діяльності. Основою конституційних змін визначається удосконалення законодавства, поширення суспільного позитивного сприйняття таких змін та формування суспільної та особистої потреби у змінах. Надаються рекомендації та пропозиції щодо вирішення завдання впровадження конституційних змін як на державному, так і на регіональному рівні.

Ключові слова: галузевий аспект, держава, державне управління, інститути управління, реформування державного управління.

Постановка проблеми. В умовах децентралізації влади, наближення до європейських принципів державного управління трансформуються цілі й завдання, реалізуються основні функції органів державної влади, детермінуються стратегії розвитку української держави. Становлення й розвиток системи органів державної влади в умовах реформ потребує теоретико-методологічного обґрунтування напрямів державотворення, нормативного визначення функцій, структури,

© Гацуля О. М., 2020

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 4(47)

повноважень органів влади, закріплення алгоритму регулювання діяльності органів влади. Саме децентралізація влади визначила необхідність формування принципово нових форм і засобів регулювання діяльності органів державної влади.

Актуальність дослідження галузевого аспекту публічного управління пов'язана з тим, що в сучасних умовах державотворення важливо сформувати раціонально побудовану модель державної влади, здатну виконувати державноуправлінські функції та забезпечувати надання управлінських послуг. Необхідність удосконалення системи органів влади обумовлена проведенням конституційної, адміністративної та судової реформ в Україні, реалізацією євроінтеграційної політики, особливими умовами сучасного державотворення. Власного методологічного наповнення потребує інституціональна сфера, адаптація європейського досвіду регулювання суспільних відносин, впровадження інноваційних форм діяльності влади в контексті галузевих реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У межах наукового завдання теоретичної розробки проблеми сучасного реформування в системі публічного управління, зокрема й у сфері конституційного реформування, варто навести праці таких провідних учених, як: В. Бакуменко, О. Бобровська, В. Баштанник, Д. Белов, І. Грицяк, М. Козюбра, А. Колодій, В. Копейчиков, С. Кубко, В. Лемак, О. Сушинський, В. Тацій, В. Федоренко, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, Л. Юзьков та ін. Напрями реформування державного управління окремо дослідили М. Білинська, Л. Гаєвська, С. Кравченко, Т. Крушельницька, М. Лахижа, Н. Липовська, С. Майборода, Є. Романенко, О. Руденко. Водночас складність та суперечливість завдань комплексного реформування на новітньому етапі державотворення потребує додаткового аналізу взаємовпливу конституційного регулювання суспільних відносин щодо засад сучасного публічного управління, на основі якого була прийнята Конституція України. Перш за все це стосується організації та реалізації державної влади в системі публічного управління на основі конституційних принципів. Також варто вказати на особливості формалізації форми державного правління, трансформації державних інститутів, розмежування компетенцій у системах управління тощо. У межах дослідження пропонуємо дослідити сутність і визначити змістовні характеристики сучасної реформи публічного управління в Україні; виявити основні ідентифікаційні ознаки, властиві процесу реформування; обґрунтувати нові теоретико-методологічні підходи до з'ясування та вирішення теоретичних і практичних проблем, які виникають у зв'язку із внесенням змін до Конституції України щодо реформ з позицій галузевого підходу.

Метою статті є обґрунтування галузевого аспекту державноуправлінських реформ та розробка практичних рекомендацій щодо реалізації реформ в умовах децентралізації.

Викладення основного матеріалу. У сучасному процесі конституційних змін важливим напрямом є реформа децентралізації – одна з найважливіших для побудови сильної, демократичної, європейської України. Уперше за часи незалежності громади отримали ресурси, повноваження, можливість самим визначати шлях свого розвитку. Реформа розпочиналася заради того, щоб відроджувались українські міста й села, щоб підвищувалась якість життя, щоб люди нарешті відчули, що можуть впливати на владу. Саме на такому контексті конституційних змін наголосив Президент України В. Зеленський та визначив першочерговими завданнями у сфері децентралізації внесення змін до Конституції України щодо передачі фінансів та повноважень на місця, завершення секторальної децентралізації та процесу об'єднання територіальних громад [5]. Утім, сучасна редакція Конституції України містить єдине посилання на термін «децентралізація» як процесу в системі винятково державної влади [3].

У процесі політико-адміністративної модернізації ініціюється й організується процес інституційної перебудови суспільства загалом. Основними

етапами політико-адміністративної реформи (що, власне, характеризує зміст і спрямування реформи) є:

– функціональна переорієнтація системи управління загалом та на рівні окремих структурних компонентів, що здійснюється на основі цілісного проекту, програмно-цільових документів;

– структурна перебудова системи управління згідно з новим функціональним імперативом, що означає надання нової якості діяльності інститутів управління відповідно до нових, нормативно оформлених управлінських функцій;

– формування нового соціокультурного середовища управлінської діяльності на основі ціннісних орієнтирів (норм), що становлять основу стратегії проведення модернізаційних реформ. Саме цей аспект управлінської реформи, на думку дослідників, є найскладнішим, він вимагає досить багато часу, оскільки ціннісні зміни не можуть відбуватися надто швидко ні в рамках окремого індивіда, ні в рамках суспільства загалом через обмежену здатність людської свідомості інтегрувати ціннісні новації в усталену систему настанов та мотивів поведінки.

Отже, важливо обґрунтувати напрями комплексного наукового аналізу реформ у контексті формалізації категорії «сутність і зміст, основні категорії, поняття, методологія та принципи державного управління»: по-перше, загальнотеоретичні дослідження сутності реформ у державному управлінні; по-друге, дослідження напрямів і принципів формування та реалізації державної політики в певній галузі, що передбачають поєднання загального, територіального та галузевого регулювання; по-третє, дослідження формально визначених реформ щодо розвитку країни, регіону, галузі, а також програм та механізмів їх реалізації; по-четверте, аналіз функціонування систем та структури органів державної влади, формування на основі такого аналізу стандартних алгоритмів реформування; по-п'яте, дослідження цільових, організаційних, ресурсних та інших складників державноуправлінських реформ; по-шосте, аналіз особливостей реалізації галузевих реформ на центральному, регіональному та локальному рівнях відповідно до принципів багаторівневого управління; по-сьоме, аналіз інституціональних економічних, правових, соціальних, історичних основ реформування.

В умовах децентралізації влади важливо забезпечити реалізацію таких завдань державного управління: 1) формування інтегрованої взаємодії органів державної влади на всіх рівнях управління щодо реалізації державноуправлінських реформ; 2) створення сучасної моделі раціональної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою реалізації галузевих державноуправлінських реформ; 3) організація сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів для забезпечення державноуправлінських реформ; 4) систематизація засобів нормативно-правового регулювання діяльності органів влади у форматі завдань, визначених Президентом України. Конституційний принцип поділу державної влади в умовах децентралізації та особливості галузевих реформ слід охарактеризувати на таких теоретико-методологічних засадах: 1) визначення основних функціональних видів діяльності держави – законотворення, правозастосування і правосуддя, організаційно-правове закріплення на цій основі правової основи галузевих реформ; 2) характеристика організаційного устрою держави як сукупності різних видів органів державної влади – законодавчих, виконавчих і судових – з відповідною компетенцією і відповідно нормативне закріплення інструментів і механізмів міжгалузевого управління; 3) визначення складників у системі публічної влади (конституційна модель «органи державної влади – органи місцевого самоврядування – приватний сектор») та закріплення практики функціонування механізмів державно-приватного партнерства щодо реалізації реформ.

Відповідно до сучасних досліджень особливостей становлення та розвитку

органів влади у 1991 – 2020 рр. важливо виокремити: етапи формування системи державної влади в Україні щодо державноуправлінських реформ; етапи реалізації державноуправлінських реформ; етапи галузевого реформування. На основі концептуальних підходів до вирішення проблеми детермінації наукових категорій «реформа», «державноуправлінські реформи», «галузеві реформи» слід запропонувати поняття «реалізація державноуправлінських реформ» як комплекс інституціональних, організаційно-правових та адміністративних засобів, форм та методів управління, раціональне поєднання яких на основі системного підходу дозволяє змінити звичайне регламентування поведінки об'єктів і суб'єктів управління на регулюючий вплив суб'єкта управління на суспільні відносини. Адже головною проблемою реалізації галузевих реформ є несистемність організаційно-правового забезпечення реформування, суб'єктна дискретність реформування та асиметричність інституціонального наповнення реформ в умовах децентралізації. Акцентовано увагу на інституціональних потребах суб'єктів і об'єктів системи державного управління в регулюючому впливі, який характеризується принципами діяльності органів державної влади, спеціальними нормативно-правовими актами, внутрішньосистемними засобами регулювання.

Спеціальні суспільні інститути управління, які в тій чи іншій формі завжди існували в суспільстві, утворювалися в інтересах панівних соціальних груп або класів для свідомого впливу людей на процеси суспільного розвитку, для регулювання суспільних відносин [6, с. 84]. Отже, будь-яка суспільно-економічна формація потребує зміцнення такого способу виробництва, щоб обмежити елементи випадку і просто сваволі. Сила і межі цього впливу зумовлюються природою соціальної формації та ступенем зрілості суспільства. Сучасна національна держава, що зазнає дедалі більшого впливу з боку різних соціальних груп населення, не може не враховувати волі й устремліннь широких мас населення у своїх управлінських рішеннях і діях [4]. Останні за своєю природою вже не мають яскраво вираженого класового характеру й дедалі більшою мірою відображають загальні соціальні цілі суспільства. Хоча не можна повністю заперечувати домінування інтересів найбільш забезпечених верств суспільства в управлінських рішеннях.

Публічне управління є особливою соціальною функцією, яка виникає з потреб самого суспільства як складної саморегульованої системи і супроводжує всю історію розвитку суспільства, набуваючи політичного змісту й відповідних державних форм у соціально розшарованому суспільстві. Кожному типу соціальної організації, кожному конкретно-історичному суспільству притаманні свій зміст, свої специфічні процеси, форми і методи управління [1, с. 68]. Тому зміст управління не можна зрозуміти у відриві від середовища його існування. Зміст публічного управління як соціальної функції виявляється в організуючій діяльності, що досягається шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації і контролю. Організація – це не що інше, як засіб досягнення мети. Вона передбачає метод, а управління є засобом гармонізації суспільного розвитку. Управління лише тоді буде ефективним, коли успішно координуватимуться зусилля багатьох людей. Коли зусилля групи людей об'єднуються в систему (організацію), то створюється дещо відмінне за кількістю та якістю від усього, що притаманне простій сумі зусиль цих осіб [2].

Водночас організуюча функція соціального управління нерозривно пов'язана з владноорганізуючою діяльністю. Струнка організація неможлива без сильної волі й влади авторитету [7]. Це означає, що управління у сфері суспільних відносин має здійснюватися на основі підпорядкованості та єдності волі учасників спільної діяльності. Управління – це планування і керівництво зусиллями людей. Отже, публічне управління завжди передбачає наявність суб'єктів і об'єктів. Специфікою цих елементів є те, що суб'єктами завжди є люди та їх об'єднання, а об'єктами – поведінка, вчинки і дії людей у процесі їх

спільної діяльності. Саме тому галузь управління – це сфера суб'єктивної діяльності людей, здійснюваної самими людьми і щодо людей [8].

Доцільно вказати на інституціональний, організаційно-правовий та адміністративний аспекти реформування, які є залежними від форм державного правління та устрою, правової системи, національних традицій управління на галузевому та міжгалузевому рівні. При цьому загалом для європейського формату публічного адміністрування характерним є інтегрований тип реалізації державноуправлінських реформ, які характеризуються усталеністю суб'єктного складника реформування, нормативною закріпленістю форм і методів реформування, ієрархією національних та європейських регуляторів реформ, регламентацією базових засад реформування на основі галузевих стандартів. Важливо дослідити систему загальних принципів реформування діяльності органів влади, яка є визначальною для країн-членів ЄС у форматі галузевих політик (спільна аграрна політика, регіональна політика, соціальна політика) на основі концепції «належного врядування» (New Public Management). До таких принципів слід віднести: інноваційність механізмів публічного управління, субсидіарність, ефективність, делегування управлінських повноважень між рівнями управління в системі публічної влади, гнучкість, пропорційність.

Розвиток сучасного процесу державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження системних проблем, пов'язаних зі здійсненням цілеспрямованої діяльності складників публічного управління, спрямованих на реалізацію функцій суверенної, правової держави. Інституціональні зміни, закріплені в межах конституційних реформ 2004 р., 2010 р., 2014 р., 2016 р. та 2020 р., мали забезпечити вихід України з політичної та економічної криз, вирішити проблему відкритості й респонсивності влади. Проте неправильний вибір цільових орієнтирів, невдала композиція цілей, інститутів та сфер реформування призвели до фрагментації реформ, зниження рівня керованості політичними, економічними й соціальними процесами, посиленням негативних чинників розвитку держави. Некерований перебіг державотворчих процесів і відповідно отриманий результат реформ був спричинений не лише внесенням змін до Конституції України, обумовлений неналежним виконанням відповідних конституційних положень, нерозумінням сутності змін, низьким рівнем усвідомлення головних здобутків конституційної реформи, незавершеністю конституційних перетворень, у тому числі з позицій галузевого реформування. Перед системою публічної влади нині постало завдання вирішення проблеми концептуалізації реформ, формування нової парадигми публічного управління, спрямованого не на алгоритм реформ, а на сутність реформування в Україні.

Висновки. Аналіз сучасних підходів до розподілу управлінських повноважень між складниками державної влади в умовах децентралізації відповідно до принципу респонсивності дозволив визначити засади формування організаційної моделі реалізації державноуправлінських реформ. У процесі формалізації галузевого аспекту серед основних завдань модернізації державного управління слід виокремити: 1) напрацювання методології структурно-функціонального аналізу галузевого та міжгалузевого регулювання в системі державного управління, яка детермінована шляхом дослідження інституціональних форм, систематизації принципів і соціально-історичних джерел виникнення та тенденцій розвитку галузевого складника публічного управління; 2) формування напрямів та засобів забезпечення адаптації системи державного управління до процесу інституціональних трансформацій; 3) розробку концепту галузевого регулювання в системі державної влади. На цій основі отримані такі результати: по-перше, доведена доцільність проведення комплексного аналізу впливу внутрішніх і зовнішніх факторів на ефективність

державноуправлінських реформ. По-друге, розроблений комплекс організаційних заходів щодо інтенсифікації державноуправлінських реформ. По-третє, розроблені засади забезпечення інновацій у системі публічного управління на основі принципів галузевого управління. По-четверте, формалізовані принципи галузевого управління в складних адміністративних системах, впровадження яких створює основу реалізації реформ.

Напрямом подальших досліджень слід визначити розробку теоретичної концепції державноуправлінських реформ в умовах децентралізації, що включає: обґрунтування методів регулювання діяльності органів державної влади, уточнення категорій науки державного управління, аналіз закономірностей, систематизацію принципів та методів галузевого регулювання. На цій основі можна розробити концептуальну схему формування моделі забезпечення інновацій у системі публічного управління на основі галузевого управління та галузевих стандартів в умовах децентралізації.

Список бібліографічних посилань

1. Кампо В. М., Нижник Н. Р., Шльоер Б. П. Становлення нового адміністративного права України: науково-популярний нарис / за заг. ред. В. М. Кампо. Київ: Юрид. кн., 2009. 60 с.
2. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: навч. метод. посіб. 4-е вид. перероб. і доп. Одеса: Юрид. літ., 2012. 312 с.
3. Конституція України в редакції від 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV. *Відом. Верховної Ради України*. 2005. № 2. Ст. 44.
4. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. Академічний курс: підручник. У 2 т. Т. 1 / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Юрид. думка, 2006. 544 с.
5. Президент обговорив з народними депутатами питання реформи децентралізації. URL: [www.https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297](https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297) (дата звернення: 12.12.2020).
6. Проблеми і перспективи розвитку України: аналіт. матеріали / за заг. ред. В. М. Князєва. Київ: Вид-во НАДУ, 2005. 180 с.
7. Уткин Э. А., Денисов А. Ф. Государственное и муниципальное управление. Москва: ЭКМОС, 2001. 304 с.
8. Шаров Ю. П. Нова парадигма управління в суспільному секторі. *Акт. пробл. держ. упр.* 2000. Вип. 3(3). С. 173 – 181.

List of references

1. Kampo V. M., Nyzhnyk N. R., Shloer B. P. Stanovlennia novoho administratyvnoho prava Ukrainy: naukovo-populiarnyi narys / za zah. red. V. M. Kampo. Kyiv: Yuryd. kn., 2009. 60 p. [in Ukrainian].
2. Kivalov S. V., Bila L. R. Administratyvne pravo Ukrainy: navch. metod. posib. 4-e vyd. pererob. i dop. Odesa: Yuryd. lit., 2012. 312 p. [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy v redaktsii 28 chervnia 1996 roku, iz zminamy i dopovnenniamy, vnesenymy zakonamy Ukrainy vid 8 hrud. 2004 r. № 2222-IV. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2005. № 2. St. 44 [in Ukrainian].
4. Pohorilko V. F., Fiedorienko V. L. Konstytutsiine pravo Ukrainy. Akademichniy kurs: pidruchnyk. U 2 t. T. 1 / za red. V. F. Pohorilka. Kyiv: Yuryd. dumka, 2006. 544 p. [in Ukrainian].
5. Prezydent obhovoryv z narodnymy deputatamy pytannia reformy detsentralizatsii. URL: [www.https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297](https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297) (data zvernennia: 12.12.2020) [in Ukrainian].
6. Problemy i perspektivy rozvytku Ukrainy: analit. materialy / za zah. red. V. M. Kniazieva. Kyiv: Vyd-vo NADU, 2005. 180 p. [in Ukrainian].
7. Utkin E. A., Denisov A. F. Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie. Moskva: EK MOS, 2001. 304 p. [in Russian].
8. Sharov Yu. P. Nova paradyhma upravlinnia v suspilnomu sektori. *Akt. probl. derzh. upr.* 2000. Vyp. 3(3). P. 173 – 181 [in Ukrainian].

HATSULIA Oleksii

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

IMPLEMENTATION OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS IN MODERN UKRAINE: SECTORAL ASPECT

It is proved that in formulating proposals for institutional change in Ukraine an important task is to determine the strategy, tactics and specific measures for the full application of the Constitution of Ukraine and the basic laws governing the institutional development of management subsystems. The basis of institutional change is the sectoral direction of modern public administration, improvement of legislation, dissemination of public positive perception of such changes and the formation of public and personal needs for change. It is established that the effectiveness of Ukraine's reforms in the sectoral dimension, in addition to the presence of a political program, requires legal support, the formation of an effective system of state bodies to implement such changes, ensuring coordination of government efforts on sectoral reforms. New theoretical and methodological approaches to practical tasks in the field of institutional support of reforms are substantiated.

It is substantiated that in the socio-political plan public administration reforms are conditioned by the need to resolve or minimize the contradictions of institutional interaction, which are formalized by the principles of governance. It is established that public administration reforms should implement the tasks of state building on the basis of value principles, aimed at improving the organization of state power, subordinated to the goals of social development.

The process of constitutional changes and the impact of such changes on the system of public administration is studied. Methodological bases and practical aspects of development and implementation of constitutional changes in public administration activity are determined. The basis of constitutional changes is the improvement of legislation, the spread of public positive perception of such changes and the formation of public and personal needs for change. It is established that the effectiveness of constitutional changes in Ukraine, in addition to having the appropriate political will, requires proper legal support, the formation of an effective system of state bodies to implement such changes, ensuring proper coordination of government efforts to implement constitutional changes. New theoretical and methodological approaches to practical tasks in the field of reforming the provisions of the Constitution of Ukraine are substantiated. Recommendations and proposals for solving the problem of implementing constitutional changes at both the state and regional levels are provided. It is established that public administration reforms should implement the tasks of state building on the basis of the values of the constitutional order within the process of amending the Constitution of Ukraine, aimed at improving the organization of state power, subject to the goals of social development.

Key words: sectoral aspect, state, public administration, institutes of management, public administration reform.

Надійшла до редакції 28.12.20