

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА  
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА І  
ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:  
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Кваліфікаційна робота (проект)  
на здобуття ступеня вищої освіти «магістр»

Виконала: студентка 2 курсу 12-282Мз групи  
Спеціальності 081 Право  
Освітньо-професійної програми «Право»

Кімлач Альона Віталіївна  
Керівник: к.ф.н., доцентка Задорожня Н.О.  
Рецензент: к.ю.н., доцентка Гавловська А.О.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ І СУТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ</b> .....	10
1.1. Поняття сутності державного управління.....	10
1.2. Науково-теоретичні проблеми визначення змісту державного управління.....	15
<b>РОЗДІЛ 2 ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І РЕАЛІЗАЦІЯ ОСНОВНИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ</b> .....	23
2.1. Роль і значення державного управління в процесі реалізації органами державної влади своїх повноважень .....	23
2.2. Контроль над публічною владою як форма юридичної діяльності.....	28
<b>РОЗДІЛ 3 ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ</b> .....	32
3.1. Ефективне державне управління як чинник розвитку демократичної і правової держави .....	32
3.2. Державне управління та сучасні процеси політико-правової модернізації в Україні .....	37
3.3. Шляхи вдосконалення організаційно-правового регулювання державного управління .....	45
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	51
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	57

## ВСТУП

**Актуальність теми** дослідження полягає в тому, що процес вдосконалення та розвитку державного управління в Україні є необхідною складовою на сучасному етапі державотворення. Характер і ступінь успішності цього демократичного процесу визначає не тільки трансформації державного будівництва, але й ефективність всього механізму функціонування державної влади.

Стратегічним напрямком інституційних змін в системі державного управління в Україні стала трансформація діючої моделі державної влади, запровадження принципів децентралізації та субординації та впровадження позитивного іноземного досвіду в реформуванні державного управління. Відповідно до директив реформи державного управління, мова йде про перетворення закритої системи державного управління в адміністративно-правову систему відкритого комплексу, в якій постійно відбувається процес гармонізації принципів, інструментів, форм та методів державного управління при одночасному посиленні механізмів делегування.

Стратегія сталого розвитку України 2020 визначила основні завдання реформування системи державного управління. Існує потреба у формуванні системи державного управління, заснованої на раціональних відносинах, принципах децентралізації державної влади, балансі між інтересами держави та інтересами жителів регіонів та регіональних суспільств, визнання та реалізації спільних інтересів соціальних груп, розвитку державного управління та самоврядування.

Зміна соціальних відносин відповідно до цілей та принципів демократичної, соціально-правової держави, модернізація правової системи та розробка принципово нового методу функціонування державного апарату, що відповідає вимогам верховенства права, неможлива без належної організації та управління.

Головною перешкодою на шляху політичного, соціального та економічного розвитку держави та підвищення її глобальної конкурентоспроможності є недостатня спроможність державного управління, що часто виявляється у нездатності державного управління розробляти політику, яка відповідає б сучасній ситуації.

Усвідомлення важливості змін у системі державного управління може бути тривалою роботою з розробки та впровадження концепції адміністративної реформи в Україні.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, а також аналіз результатів демократичних переходів крізь приціл впливу тенденцій сучасного світу вказують на необхідність більш ефективного та результативного «державного управління», зокрема шляхом реформування адміністративної системи. Найактуальнішою науковою проблемою формування української держави, яка вимагає систематичного аналізу та невідкладного вирішення, є якісне вдосконалення організації та функціонування виконавчої влади.

Децентралізація державної влади в Україні та реформи в освіті, медицині, судовій системі та деяких інших не залишають новин, є головними питаннями політиків, менеджерів та науковців. Його важливість для суспільства зумовлена тим, що модернізація основних напрямків українського суспільства вже давно назріла, що є вимогою цивілізаційного розвитку країни. Слід зазначити, що справжній стан соціальних реформ породжує ряд інтерпретацій, сфера застосування яких є вкрай довільною і часто суперечливою - від визнання успішного впровадження реформи до повного заперечення її позитивного значення.

Розмиті оцінки процесу реформування вимагають усталеного методу об'єктивного аналізу досягнень та результатів, який, у свою чергу, фокусується на теоретичній та методологічній визначеності, розкриваючи ряд природних аспектів її планування та реалізації. Ключовим моментом у цьому контексті має бути концептуальна ясність

та логічна послідовність у формулюванні сутності реформи, її соціальних наслідків тощо.

Система державного управління страждає від серйозних проблем та прогалин, що вимагають негайного регуляторно-правового вирішення: вдосконалення законодавства щодо єдиної політики у сфері державного управління; підвищення ефективності та вдосконалення системи державного управління; поєднання політичних та адміністративних повноважень на одній посаді; надання державних послуг; вдосконалення системи підготовки кадрів для державної служби. Сприяти боротьбі з корупцією, бюрократією, профспілкою тощо.

Теоретичною основою кваліфікаційної роботи стали наукові праці таких відомих учених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, С.С. Алексєєв, Г.В. Атаманчук, А.П. Альохін, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла, К.С. Бельський, І.П. Голосніченко, В.М. Горшенєв, І.Є. Данильєва, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, Д.П. Калаянов, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Д.А. Керімова, Л.Є. Кисіль, Л.В. Коваль, В.Л. Коваленко, Ю.М. Козлов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, В.Р. Кравець, О.Д. Крупчан, Є.Б. Кубко, Б.М. Лазарєв, Б.Д. Лебін, Г.І. Леліков, О.Є. Луньов, В.К. Малиновський, В.М. Манохін, Т.В. Мотренко, Н.Р. Нижник, О.Д. Оболенський, В.Ф. Опришко, Р.С. Павловський, І.М. Пахомов, О.В. Петришин, Г.І. Петров, В.І. Попова, Ю.О. Розенбаум, О.П. Рябченко, Ю.М. Старілова, С.С. Студенікін, М.С. Студенікіна, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Л.С. Явич, О.М. Якуба, Ц.А. Ямпольська, М.К. Якимчук та ін.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Кваліфікаційна робота виконана згідно з планом науково-дослідної роботи кафедри публічного та міжнародного права і правоохоронної діяльності факультету бізнесу і права Херсонського державного університету. Тему кваліфікаційної роботи затверджено Вченою радою Херсонського державного університету (наказ від 30.10.2020 № 1059-Д).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу та узагальнення правозастосовчої практики, вітчизняного і зарубіжного досвіду виявити стан і визначити закономірності, тенденції організаційного та правового забезпечення здійснення державного управління в Україні та підвищення результативності і ефективності здійснення його на державному рівні.

Досягнення зазначеної мети забезпечується вирішенням завдань:

- розкрити поняття сутності державного управління в демократичному суспільстві, його сутність, основні принципи реалізації та роль закону в організації державного управління;

- визначити основні науково-теоретичні проблеми для визначення сутності та змісту поняття державного управління, з'ясувати взаємозв'язок між двома поняттями "широкого" та "вузького" тлумачення державного управління;

- встановити роль і значення державного управління в процесі виникнення державної влади в його науково - теоретичному та історико - правовому аспектах проливаючи світло на заходи контролю у сфері державного управління, їх внутрішню динаміку та перспективи вдосконалення правового регулювання;

- висвітлити зміст поняття ефективності функціонування системи державного управління, визначити її можливі критерії, проаналізувати розбіжності між класичним та сучасним тлумаченням ефективності в сфері державного управління;

- узагальнити досвід моделювання оптимальної організації державного управління в існуючих теоретико-правових концепціях, виявити можливі шляхи вирішення поточних проблем у діяльності державного управління;

- розробити пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення процесу законодавчого забезпечення державного управління, а також

практичного впровадження принципів відповідальності, професіоналізму та відкритості в державному управлінні.

**Об'єктом дослідження** є процеси розвитку державного управління в Україні, а також організація і діяльність системи державного управління в умовах модернізаційного процесу та становлення України як сучасної демократичної держави.

**Предметом дослідження** є проблеми реформування системи державного управління на сучасному етапі та перспективи розвитку.

**Методи дослідження.** Для вирішення поставлених завдань щодо становлення, розвитку, організації державного управління використовувались, зокрема: діалектичний, історичний, статистичний, порівняльно-правовий, формально-логічний, соціологічний та інші методи пізнання процесів і явищ, а також спеціальні юридичні методи граматичного розгляду та тлумачення правових норм. За допомогою діалектичного та історичного методів досліджено поняття сутності державного управління та науково-теоритичні проблеми визначення змісту державного управління. Формально-логічний та соціологічний методи дозволили визначити роль та місце державного управління, його значення для суспільства. Статистичний та порівняльно-правовий методи використовувалися для окреслення напрямків удосконалення правових засад і практики застосування зарубіжного досвіду у реформуванні системи державного управління.

**Наукова новизна одержаних результатів.** В межах проведеного дослідження одержано наступні результати, які мають елементи наукової новизни.

1. Обґрунтовується недостатню чітке тлумачення поняття державного управління, оскільки такий підхід на практиці не дозволяє вирішити проблему внутрішньої приватності державного управління як одного з основних видів діяльності держави та органів державної влади;

2. Дістали подальший розвиток двох позицій інтерпретації державного управління: а) як кумулятивний, інтегрований вплив усіх органів державної влади (держави) на суспільство та суспільні відносини (що відповідає "широкій" концепції державного управління); б) як цілеспрямована діяльність органів державної влади у певних сферах суспільних відносин з метою виконання конкретних функцій (підтримка правопорядку, забезпечення добробуту громадян, збереження існуючого соціального порядку, захист держави від зовнішніх загроз тощо);

3. Підкреслюється, що цілеспрямоване управління державними повноваженнями дозволяє реалізувати основні функції держави майже у всіх сферах соціального та суспільного розвитку, що значно підвищує роль і значення державного управління, оскільки ефективність державного управління в цьому контексті насправді не означає більше, ніж спроможність держави загалом;

4. Внесено пропозиції щодо вдосконалення законодавчого забезпечення системи державного управління та демонстрації необхідності прийняття законів, які могли б підвищити ефективність державного управління;

5. Акцентовано увагу на необхідності реформування державного управління, наближаючи його до потреб та запитів людей, яке контролюється людьми, є прозорим та ефективним, базується на наукових засадах, і головним пріоритетом його діяльності є служіння людям та національним інтересам.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що в роботі сформульовані висновки, пропозиції та рекомендації, які можуть бути використані в подальшому дослідженні даної теми, практичній діяльності, а окремі положення та висновки роботи – в процесі підготовки і проведення практичних занять з курсу «Теорія держави та права» та «Конституційне право України».



**Апробація результатів роботи.** Теоретичні висновки, сформульовані в роботі, обговорювалися на засіданнях кафедри публічного та міжнародного права і правоохоронної діяльності.

**Публікації.** За результатами дослідження було направлено наступну тезу:

- Кімлач А.В. Теоретичні проблеми визначення сутності державного управління. Матеріали друкуються.

**Структура роботи.** Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

# РОЗДІЛ 1

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ І СУТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

### 1.1. Поняття сутності державного управління

Зарубіжний досвід та власна історична практика України свідчать, що для сучасного етапу розвитку держави обов'язковим елементом виступає ефективне державне управління. У прогресивній Україні поняття «державне управління» досить часто порівнюється з державною службою, вживається при обговоренні фінансових завдань, втіленні в життя політичної пропаганди, обґрунтуванні та узаконення державної політичної діяльності. Однак, на сьогодні ще не існує єдиного погляду на те, що собою представляє державне управління і в чому проявляється його сутність. Щоб повною мірою дослідити зміст і визначення державного управління, на початку потрібно вивчити зміст поняття «управління». Відсутність єдиного поняття «управління» пояснюється тим, власне, що проблема управління містить різнобічний, міждисциплінарний характер і синтезує в собі дані всіляких наук і тим, що є різні підходи до характеристики процесу управління. Управління - поняття складне й багатогранне, воно залежить від специфіки об'єкта [1, с. 10].

Термін «управління» означає роботу із керівництва будь-ким або ж чимось. У загальному значенні управління - це цілеспрямований вплив на складну систему [2, с. 31]. Управління прийнято сприймати в вузькому і широкому значенні. Так, в широкому значенні воно являє собою певний вид діяльності, який здатний перетворити неорганізовану масу в ефективну цілеспрямовану і продуктивну групу. Реалізувати це можливо лише тільки крізь процес планування, організації, мотивації і контролю спільних дій. У вузькому значенні управління - це робота, яка

спрямовує і регулює суспільні відносини за підтримки спеціального органу [3, с. 195].

За допомогою управління узгоджуються, координуються і кооперуються особистісні зусилля, приймають укладення завдання і досягаються спільні цілі. У науковій літературі управління людиною людиною називається суспільним. У порівнянні з біологічним і механічним управлінням, процес управління в людському суспільстві відрізняється складністю, внаслідок того власне що народ наділений свідомістю і волею.

Саме ж управління в системах соціального характеру містить простір бути в завчасно вольових зв'язках людей. Соціальне управління є в рамках взаємодії людей і саме крізь нього складаються зв'язку між окремими суб'єктами. Беручи до уваги зазначене, управління являє собою роботу уповноважених органів, націлену на досягнення конкретних завдань за допомогою управлінських методик, способів і функцій [4, с 130].

Виходячи з визначення управління, цілком ймовірно сконструювати загальне поняття «державного управління». З етапу освіти муніципального управління весь час йде розгляд питання зіставлення змісту думи «державне управління». Для представників науки «державного управління» важливим є обговорення цього соціального явища як процесу з властивими йому закономірностями, при цьому перевага віддається змісту роботи, яка є сутністю «державного управління» [5, с. 53].

Зміст терміна «державне управління» можливо інтерпретувати двояко: «управління державою», що охоплює управління державою всіх видів позиціонування базисних категорій, тобто ціле значення управлінських процесів і явищ в державі, і «управління держави» як управління всіма об'єктами і процесами в суспільстві, коли уряд виступає як тип роботи, а його об'єктом виступає суспільство. Але це

управління містить опосередкований характер, тому що громадянське суспільство має умовну свободу від держави. Воно створює механізм місцевого самоврядування, вступає у відносини з державою [6, с. 15].

В загальному вигляді «державне управління» тривалий час визначалось як виконавчо-розпорядча діяльність органів державної виконавчої влади, котра виявляється у безпосередньому повсякденному й оперативному впливові на різноманітні суспільні відносини у країні.

З наведеного визначення державного управління випливає, що держава організує соціальні взаємозв'язки таким чином, аби дії учасників сприяли реалізації тих цілей, що визнані суспільством. З цього приводу Г. В.Атаманчук зазначає «державне управління – це практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу» [7, с. 38].

В свою чергу, на думку В. Б. Авер'янова «під державним управлінням потрібно розуміти особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади» [8, с. 6].

Інші дослідники визначають державне управління як специфічну діяльність держави, що знаходить своє відображення в роботі її органів, яка безперервно, систематично, відповідально та в законодавчих рамках впливає на соціальну систему з метою її вдосконалення відповідно до інтересів держави. Зокрема, це іноді трактується як діяльність усіх державних органів з регулювання суспільних відносин, регулювання всіх аспектів життя суспільства. Водночас, державне управління у широкому розумінні тлумачать як виконавчу діяльність держави, визначаючи державне управління як самостійний вид публічної діяльності, що має внутрішню систему, та виконавчий та адміністративний характер для органів (посадових осіб), що регулюють

економічну, соціальну, культурну, адміністративну та політичну сфери [9, с. 162–163].

При визначенні державного управління у вузькому розумінні додатковий акцент робиться на певні особливості державного управління, особливо задля чіткого розмежування останніх із загальною концепцією соціального управління. У будь-якому випадку, всі вчені визнають і підтверджують той факт, що державне управління серед усіх типів державного управління посідає особливе місце завдяки лише властивим йому характеристикам, серед яких воно називається такими характеристиками, як масштабність та інклюзивність. Це означає, що це стосується всіх сфер життя суспільства. Крім того, органи державного управління на всіх рівнях від місцевого до центрального мають можливість адміністративного розсуду, тобто регулювати відносини в певних межах, визначених чинним законодавством [10, с. 101].

Своє бачення державного управління відображено в працях Ю. М. Козлова «це виконавча діяльність держави, що здійснюється органами державного управління чи виконавчим апаратом. Він наголошує на тому, що основною ціллю державного управління є забезпечення і реалізація норм законів» [11, с. 8]. Тобто, у вищезазначених дефініціях простежується ототожнення державного управління з виконавчою владою. Доволі схоже визначення державного управління наведене С. С. Студеникіним, за яким «державне управління – це виконавча і розпорядча діяльність органів державної влади» [12, с. 5]. Підтримуючи наведені підходи В. А. Юсупов зазначає: «державне управління – це владна організуюча діяльність виконавчо-розпорядчих органів державного управління» [13, с. 19]. Таким чином, автор зосереджує увагу на тому, що органи, уповноважені на державне управління, мають право:

- 1) видавати та впроваджувати нормативні акти.
- 2) контролювати та захищати виконання цих актів.

Державне управління - це один з основних видів державного управління в суспільстві - соціальне управління, що зумовлено насамперед особливостями правового статусу його головного суб'єкта - держави, влада якої поширюється на суспільство і навіть за його межами.

Враховуючи, що державне управління включає десятки мільйонів людей, а також велика кількість державних установ та чиновників, воно вимагає різноманітних ресурсів: матеріальних, фінансових, інтелектуальних, інформаційних тощо. Виконуючи законотворчу функцію, держава встановлює загальні правила (вимоги та стандарти) поведінки людей у всіх сферах суспільного життя та забезпечує їх повагу через можливість застосування державного примусу. Однак примус є не головним фактором, а допоміжним фактором регулювання соціальних відносин. Головним пріоритетом будь-якої демократичної держави має бути забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів її мешканців з метою служіння їй. У зв'язку з цим система державного управління повинна бути наближена до потреб і запитів простих людей, контролюватися населенням, бути прозорою та ефективною [14, с. 9].

Суть державного управління - це функції, на які воно націлене. Ці функції складають зміст державного управління як самостійної форми діяльності, яка має конкретну мету, але запланованого результату можна досягти лише за умови, що правильні цілі управління, забезпечені матеріалами, людськими ресурсами, законодавчою базою та об'єктивною інформацією.

Отже, управління - це особлива соціальна функція, яка виникає із потреб суспільства як самодостатньої системи і здійснюється у відповідних державних чи неурядових формах через організаційну діяльність групи спеціально створених органів. Управління також має політичний характер, і це можна побачити з соціально-економічної точки зору. Суть державного управління в узагальненому вигляді

полягає у виконанні законів та інших юридичних дій органів державної влади. З цієї точки зору, реалізація є головною рисою державного управління, реалізація якої покладена на виконавчу владу (у широкому розумінні - на органи державного управління).

Державне управління відрізняється тим, що виконавча діяльність є його основною метою і є важливим аспектом змісту цього типу управління, який органічно пов'язаний з безпосереднім управлінням економікою, соціальною, культурною та адміністративною політикою, а отже, це управлінська діяльність.

## **1.2. Науково-теоретичні проблеми визначення змісту державного управління**

Оскільки державне управління, як частина держави, є об'єктивним фактором вирішення таких проблем, як: забезпечення зовнішньої та внутрішньої безпеки держави, забезпечення стабільного управління соціальними процесами, формування та розвиток ринкових відносин, створення умов для економічного та соціального розвитку, його вирішення неможливе без постійного вдосконалення та реформування його системи.

В. Тацій стверджує, що «рух до європейського співтовариства, бажання кардинальних змін не можуть увінчатися успіхом у тому правовому середовищі, де поряд з сучасними прогресивним підходом до введення нових правових моделей зберігаються застарілі схеми радянського періоду» [15, с. 9]. Вчені-правознавці приділяли велику увагу вивченню державного управління, і в той же час серед науковців не існує узгодженої позиції щодо чіткого визначення значення цього поняття.

Так, основоположник «вузького» розуміння державного управління Ю. Козлов запропонував таке його визначення: «державне

управління – це виконавча діяльність держави, що здійснюється органами державного управління чи виконавчим апаратом» [16, с. 8].

Про єдність державного управління та виконавчої влади говорить і Ю. Тихомиров, який виходячи зі сформульованих ним п'яти ознак державного управління – це: безперервний та оперативний характер державного управління; здійснення в процесі державного управління спеціалізованих функцій, що вимагають єдиних технологій; встановлення юридико-функціональних режимів; застосування мір адміністративної відповідальності; ієрархічна розбудова апарату управління; наявність професійного персоналу, визначає його як процес діяльності органів саме цієї гілки державної влади [17, с. 45].

Ці науковці, визначаючи державне управління, перш за все встановлюють його особливості, а потім вони знаходять галузь уряду, тобто виконавчу владу, у своїй діяльності, яка відображається. На взаємозв'язок державного управління та виконавчої влади звертає увагу і В. Колпаков. розглядаючи його як спосіб здійснення виконавчої влади, він вказує на те, що через державне управління реалізується адміністративна влада, в тому числі й внутрішньо-управлінська діяльність в органах державної виконавчої влади [18, с. 37].

Отже, основною характеристикою запропонованого вченими «вужького» розуміння державного управління є те, що вони пояснюють це в контексті визначення сфери державного управління та сфери виконавчої влади, а суб'єктами якої є органи влади на всіх рівнях.

Поняття державного управління розглядається і в його «широкому» розумінні. Досить вдале таке його визначення пропонує М. Данількевич, який зазначає, що в широкому сенсі державне управління є управлінням державними справами, яке здійснюється всіма органами держави і у всіх гілках влади [19, с. 20]. Цю позицію підтримує В. Чиркін, у його розумінні це цілісна сфера діяльності державної влади, всіх її гілок, всіх органів та посадових осіб, ... реалізація державної



влади у всіх її формах та методах. При цьому предметом державного управління, на його думку, можуть виступати суспільні відносини, як матеріальні, так і нематеріальні, в тому числі і приватні відносини між окремими індивідами [20, с. 55].

Таким чином, у сучасній правовій доктрині ми можемо говорити, що існує два підходи до визначення сутності державного управління. Загалом їх можна вважати «широкими» та «вужькими» моделями. У той же час ми знаходимо в рамках кожної з них різні методології в процесі дослідження через складність досліджуваного явища, яке можна одночасно розглядати у багатьох наукових та теоретичних галузях. Ця множинність юридичних наук свідчить про недостатній рівень постановки проблем державного управління. Аналіз змісту державного управління також включає розуміння його систем.

Традиційне звернення до систем управління, в тому числі державного, починається з концепції «раціональної організації» управлінської системи, яка належить Максиму Веберу. На його думку домінування державної влади (повноваження органів державної влади стосовно впливу на суспільство в цілому, суспільні процеси та окремих громадян) відбувається завдяки управлінській (адміністративній) функції держави, яка безпосередньо реалізується через систему управління чи бюрократії. Така система не є випадковим утворенням. Це пояснюється тим, що раціональна влада, завжди діє відповідно до чітких, всім зрозумілим правил.

Тобто для того щоб реалізовуватись, влада має набути своєї організаційної форми, яка має бути не будь-якою, а такою ж систематизованою та раціонально обґрунтованою як і сама влада. З іншого ж боку, потреба у наявності складного управлінського механізму пояснюється дедалі вищим рівнем ускладнення як самої держави, так і тих суспільних стосунків (процесів суспільного виробництва), які вона покликана регулювати.

Отже, пояснюючи бюрократію як складний «передаточний механізм», який покликаний реалізовувати владні імпульси в процесі суспільного управління, М. Вебер ввів поняття «ідеального типу» системи управління. При цьому він виходив з того, що сама управлінська діяльність є універсальною і не залежить від таких перемінних як політичний режим, форма правління, форма державного устрою, і т.д. А тому запропонований ним ідеальний тип мав такі ж універсальні властивості, як і саме державне управління.

Всього М. Вебер виділив сім ознак, які на його думку характеризували раціонально зорганізовану систему бюрократичного управління, що здатна ефективно виконувати функції державного управління:

1. Державне управління повинно здійснюватися на професійній основі, а не з причин бажання чи небажання керувати, схильності чи небажання керувати тощо. Тобто, виконання функцій державного управління - це та сама професія (служба в державному управлінні), що і будь-яка інша форма діяльності, яка вимагає необхідного рівня знань, умінь, навичок тощо, і за яку виконавець (виконавці) отримує матеріальну винагороду.

2. Всі завдання, що надходять у систему управління, розподіляються відповідно до функціонального призначення кожного компонента цієї системи. Як результат, перед кожним елементом системи державного управління стоїть певне завдання з усіма необхідними повноваженнями.

3. Система державного управління організована на основі ієрархічного принципу, згідно з яким усі розпорядження, видані «зверху», є обов'язковими для виконання на «нижчих» рівнях управління.

4. На відміну від управління приватним сектором, менеджери не володіють інструментами управління. Тобто їх завдання - управління -

не є результатом права власності на об'єкти управління, а це означає, що працівники, що працюють у сфері державного управління, повинні виконувати чітко визначені та визначені ролі. Іншими словами, незалежно від права на управління, органи державного управління не мають права керувати як хочуть або керувати на власний розсуд (коли вони самі визначають потенційні ризики, доцільність певних обов'язків тощо).

5. Чиновники та старші державні службовці не мають права або можливості «приватизувати» керівний орган. Тобто сама державна установа чи будь-яка посада не може бути продана, заповідана або передана на будь-яких договірних умовах іншій особі чи іншому державному органу.

6. Весь процес управління ґрунтується на письмових інструкціях або письмових документах, які забезпечують чіткий і точний переказ інформації в загальній структурі управління.

7. Процес управління системою державного управління залежить від вдосконалених раціональних правил безособового характеру (безособовий характер правил у системі державного управління означає, що вони застосовуються до всіх елементів системи управління і не залежать від якогось конкретного суб'єкта, який виконує ту чи іншу функцію управління).

На думку М. Вебера, загальною моделлю найбільш оптимальної організації системи державного управління є бюрократична модель, діяльність якої є точною, швидкою, послідовною, безперервною, логічно обґрунтованою, передбачуваною та «мінімально персоналізованою».

Отже, можна дійти до наступних висновків: а) основним призначенням органів державного управління є прийняття, в межах компетенції, необхідних рішень, а також забезпеченні їх належного виконання; б) домінуючими властивостями в організації системи державного управління є: раціональна побудова відносин, як всередині

системи державного управління, так і між системою управління та оточуючим її соціальним, економічним та політичним середовищем; в) чітке розмежування всіх управлінських функцій всередині системи управління; г) зрозуміле законодавче забезпечення управлінських процесів; якісна оцінка будь-яких дій органів управління; д) політична нейтральність системи державного управління; д) принципове значення має принцип спеціалізації управлінських функцій [21, с. 164-165].

Іншим критерієм розуміння змісту та сутності державного управління є визначення його методів та форм у пропорціях. Методи державного управління - це сукупність методів, прийомів та засобів впливу на державні проблеми для досягнення цілей розвитку країни. Одним з основних термінів цього визначення є поняття «цілі», що означає, що методи державного управління відносяться до загальної системи відносин між державою та суспільством, залежно від цілей держави. Державне управління здійснюється у відповідних формах, що, в свою чергу, визначає вибір методів, за допомогою яких мають реалізовуватися цілі держави.

Цілі державної влади завжди визначаються і визначаються здебільшого самою державною владою, тоді як функції держави - це світовий порядок, який реалізується в діяльності будь-якої держави, незалежно від форми політичної системи чи форми правління. Водночас однією з головних особливостей демократичної форми державного управління є делегування адміністративних повноважень відповідним державним органам. [22, с. 24].

Важливим критерієм класифікації форм державного управління є роль закону в процесі державного управління, тобто відповідність реалізації державного управління конституції та чинним законам. Ця форма державного управління має особливості концепції верховенства права, згідно з якою в процесі взаємодії держави та суспільства

громадські збори, окремі громадяни та органи державної влади підпорядковуються єдиній та зобов'язуючій законності.

Незаконне державне управління здійснюється органом державного управління незалежно від закону, покладаючись на його волю та переслідуючи інтереси державних органів. Незаконна форма державного управління характеризується тим, що нормативно-правові акти, видані окремими органами управління, можуть довільно змінюватися ними, застосовуватися по-різному в одних і тих же ситуаціях, і як результат, порушується принцип організації державної влади та державного управління як законності. Домінування інтересів суб'єктів управління при нехтуванні інтересами та цілями управління призводить до появи такої піраміди управління, в якій інструкції управління спрямовані зверху вниз. Більше того, ці інструкції мають форму обов'язкових команд, що робить використання рекомендованих методів непотрібним.

Іншими словами, зростаюча роль і значення примусу держави призводить до використання найсуворіших примусових методів, а це методи рішучих приписів, які, в свою чергу, зазвичай реалізуються через систему державних вимог і заборон. Елемент виконавчої, управлінської та організаційної діяльності органів державної влади, а отже, обов'язковий елемент повноважень.

Зрозуміло, що навіть демократична форма правління може застосовувати лише примусові та заборонні адміністративні методи, якщо їх не існує, вся система управління буде зруйнована і перетвориться на самоврядування чи хаос. Швидше, у випадку демократичної форми правління мова йде не про позбавлення від деяких методів, що передбачають примусовий вплив суб'єктів на цілі уряду, а швидше про пошук балансу між цими методами: де примус пов'язаний з переконанням, що застосування адміністративних методів базувалося на врахуванні економічної та політичної ситуації. У країні методи прямого впливу доповнювались методами непрямого впливу і використовувались

разом із методом введення державних заборон, стимулів та методів захисту.

## РОЗДІЛ 2

### ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І РЕАЛІЗАЦІЯ ОСНОВНИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

#### 2.1. Роль і значення державного управління в процесі реалізації органами державної влади своїх повноважень

Одним з основних питань теорії держави і права, що виникає при розробці окремих теорій походження держави та уявлень про виникнення державної влади, є функціональне пояснення необхідності самої держави та інституту державної влади. Тобто, визначаючи процес розвитку державної влади, будь-яка науково доведена та логічно доведена політико-правова теорія повинна забезпечувати аналіз основних функцій, які виконує держава, які інші інституції виконувати не можуть. Як результат, розвиток державної енергетичної системи цілеспрямовано пов'язаний з розвитком функцій, які ця державна влада покликана виконувати.

Отже, для з'ясування ролі та значення державного управління ми повинні спочатку з'ясувати, як воно пов'язане з процесом розвитку держави таким чином, а безпосередньо - державної влади.

Насправді, з моменту зародження європейської політико-правової думки, ми можемо пояснити реальність виникнення держави, вказавши на деякі необхідні функції, які мали бути делеговані людині і виконуватися кимось. У цьому сенсі, говорячи про розвиток держави та державну владу, слід зазначити, що її логіка описується формулою «потреба створює функцію, заради якої створюється інституція (орган)». Тобто паралельно з процесом ускладнення суспільних відносин формуються і розвиваються державні інститути, кожен з яких призначений для виконання конкретних функцій, потреба в яких виникає в суспільстві.

Традиційно з давніх часів (досократів, Платон, Арістотель, стоїки та ін.) розглядалися такі функції: захист держави від зовнішнього ворога та підтримка належного рівня правопорядку в середовищі полісу, дотримання норм і рішень верховної влади (незалежно від чи зосереджена в руках однієї людини, групи або цілої нації). Тим не менше, генезис державної влади як для Арістотеля, так і для Платона пов'язаний не стільки з конкретними актами в певному регіоні (економічними, політичними, юридичними), скільки з необхідністю загального регулювання суспільних відносин, яке здійснюється за допомогою державного управління і здійснюється безпосередньо через законодавство та здійснення правосуддя.

Як відомо, для Т.Гоббса основною причиною виникнення держави було усвідомлення необхідності самозбереження, коли природні закони (справедливість, безпристрасність, милосердя, чесність, і т.д.) вже не могли більше протистояти природним пристрастям (помста, гордість, жадоба, і т.д.). В результаті чого виникла потреба у зовнішній силі, яка б могла не тільки впорядковувати відносини між окремими групами людей, але й виконувати цілий ряд інших функцій, на які потребувала спільнота. В принципі в своєму переліку вихідних функцій держави Т.Гоббса навряд чи можна назвати оригінальним, оскільки серед них він перелічує насамперед: захист від зовнішнього ворога, підтримання внутрішньої безпеки, піклування про добробут громадян, забезпечення права власності тощо [23, с.148-154].

Отже система державного управління, на думку Т.Гоббса, складається з двох основних рівнів: а) органи загального управління (ті, що визначають загальну політику держави і управляють всім комплексом справ чи то на рівні держави, чи окремого регіону); б) органи спеціального управління «це насамперед органи господарського та фінансового управління, податкові органи, органи, що відають управлінням військовою справою та армією, органи до компетенції яких



віднесено сферу освіти» [23, с.167]. Хоча, крім цієї класифікації державного управління, він звертає увагу на можливість застосування іншого критерію, який є обсягом повноважень. У цьому випадку органи державного управління поділяються на «зовнішні» та «внутрішні».

Іншим мислителем, у якого ми знаходимо теорію розвитку державної влади у відносинах з державним управлінням, є видатний представник англійської політичної та правової думки, Дж. Локк, який виклав свої погляди у праці "Два трактати про уряд". Як і Т. Гоббс, він виходив з тези про фундаментальну різницю між двома станами людства: природність і стан. Спочатку всі люди були вільними, але свобода кожного члена була на його боці загрозою їхньому життю, свободі та майну. Д. Локк поєднує ці три цінності з одним поняттям: «власність». [24, с. 334].

Тому найголовнішою причиною, яка змусила людей об'єднуватися та утворювати державу (делегуючи їй частину своїх прав та повноважень), був намір зберегти власність. Однак, зберігаючи майно (тобто життя, свободу та майно), пише Д. Локк, це можливо лише за однієї умови - якщо всі відносини, що виникають між членами суспільства, регулюються державою. Таким чином, із самого початку між державою та громадянами виникають такі відносини, які можна охарактеризувати як поняття управління, коли народ добровільно погоджується підпорядковувати свої дії вказівкам держави. Якщо будь-яка особа в суспільстві порушує встановлені кодекси поведінки, держава визнає право застосовувати проти них силу.

Таким чином, використання концепції управління Д. Локк означає насамперед регулятивний вплив держави на суспільство та його членів. Однак, згідно з його баченням процесів політичного та правового розвитку, державне управління не має лише превентивних цілей (захист власності та попередження потенційних порушень). Тобто, окрім збереження статус-кво, держава повинна дбати і про майбутнє. У зв'язку

з цим державне управління має наступні цілі: а) підвищення добробуту громадян; б) забезпечення зовнішньої безпеки держави; в) забезпечити ефективне виконання обов'язків усіма членами суспільства. Тим не менше, ми можемо знайти у Д. Локка та багатьох інших функцій, які держава виконує через своє управління.

Разом з цим (практично так саме як і Т.Гоббс), щойно вживши поняття управління суспільними справами, Д.Локк вказує на те, що «воно реалізується в діяльності трьох державних влад: законодавчої, виконавчої та федеративної»[24, с. 346-347]. В результаті функції управління, так би мовити, розподіляються між усіма гілками влади. Законодавча влада керується шляхом видання законів, які визначають, яким чином здійснюватиметься державна влада (що таке суспільні відносини та як вона забезпечується через повноваження державної влади). Виконавча влада керує шляхом застосування законів, виданих законодавчим органом всередині штату, а федеральний - у відносинах з іншими штатами (наприклад, як зазначав Д. Локк, єдиною реальною різницею між виконавчою та федеральною є застосування законів, якими є внутрішні та зовнішні відносини).

Таким чином, можна зазначити, що обидва ці мислителі розглядали появу державної влади та розвиток державного управління як два взаємопов'язані процеси, які не лише впливають один на одного, але й служать критеріями оцінки взаємного розвитку (тобто ступінь ефективності державного управління дозволяє нам розповісти про формування державної влади та рівень її розвитку).

Практично кажучи, та сама інтерпретація взаємозв'язку процесів розвитку державної влади та державного управління, яку ми знаходимо в презентації Монтеस्क'є у своєму дослідженні «Про дух законів», що вводить поняття «позитивне право», визначає його як закон, що дозволяє спрямовувати та організовувати відносини між людьми таким чином, щоб їх дії координувалися і не викривали життя та майна людей. В

результаті Монтеस्क'є визначив реальність виникнення держави в реальності зі створенням форми правління (на цьому етапі, на його думку, людство переходить від природного стану до політичного) та прийняттям законів, основною метою яких є адміністрування: «закон править» [25, с. 16]. Тобто суть держави та державної влади полягає у здійсненні влади.

Не менш цікаву інтерпретацію значення державного управління в процесі генезису державної влади ми можемо знайти і у відомому трактаті французького мислителя Ж-Ж.Руссо “Про суспільний договір, або принципи політичного права”. За правило, аналізуючи політико-правові погляди Ж-Ж.Руссо та характеризуючи його ставлення до проблематики державного управління звертаються виключно до книги третьої трактату, в якій він розглядає специфіку діяльності уряду, а також тих повноважень, які делегуються йому як одній з частин державної влади. Справді, такий підхід має своє обґрунтування якщо державне управління розглядати у “вузькому” значенні і асоціювати його виключно з діяльністю виконавчої гілки влади.

На думку Ж-Ж.Руссо, «процес генезису держави можна описати наступним чином. По мірі розвитку первинної спільноти людей, в якій панує природне право, і яке можна описати як “додержавний стан” (коли держави ще немає поза як в ній немає жодної потреби), людство досягає такого стану, коли існуючі в ньому сили (інтереси окремих індивідів чи їх груп) вже не можуть впорядковуватись шляхом саморегуляції, як це відбувається на рівні родини» [26, с. 198]. Якби все продовжувалось залишатись без змін, пише Ж-Ж.Руссо, то людський рід просто загинув би.

Отже, потреба в самозбереженні людства вимагає не лише того, щоб люди об'єднувались, а й певним чином спрямовували свої сили, щоб «макросили» керували суспільством, а не були вільними та непередбачуваними. Для вирішення цієї проблеми утворюється держава,

яку Жан-Жак Руссо називає формою асоціації, яка «захищає та захищає особистість та майно кожного члена асоціації», коли кожен член асоціації стає «невід'ємною частиною цілого» [26, с. 208]. Більше того, головною метою «політичного органу» є не що інше, як управління зв'язками з громадськістю, яке, хоча і здійснюється державою, не зменшує права та свободи кожного члена цієї асоціації.

Отже, як бачимо, процес розвитку державної влади тісно пов'язаний з розвитком державного управління. Насправді ми можемо встановити чіткий взаємозв'язок між цими двома явищами, оскільки формування як державної влади в цілому, так і окремих її інститутів обов'язково пов'язане із вдосконаленням та розвитком системи державного управління. Водночас саме державне управління трактується з двох значень. По-перше, як кумулятивний, інтегрований вплив усіх органів державної влади (держави) на суспільство та суспільні відносини (що відповідає «широкій» концепції державного управління). По-друге, як цілеспрямована діяльність органів державної влади у певних сферах суспільних відносин з метою виконання конкретних функцій (підтримка правопорядку, забезпечення добробуту громадян, збереження існуючого соціального порядку, захист держави від зовнішніх загроз тощо).

Отже, підсумовуючи результати аналізу ролі та значення державного управління у виникненні державної влади, слід зазначити, що багато теорій про походження держави та формування державної влади характеризуються поясненням основної потреби в державних інституціях первинна громада та / або їх групи.

Однією з визначальних особливостей державного управління, що здійснюється органами виконавчої влади, порівняно із законодавчою діяльністю, є його постійність. Тому однією з причин узгодження державного управління з діяльністю виконавчої влади було те, що оскільки правляча держава, за визначенням, існує постійно, вона повинна відповідати постійній системі управління. І такою системою

державних органів є виконавча влада, оскільки всі перелічені перед нами мислителі вважають, що законодавча влада працює лише тоді, коли є необхідність у прийнятті нових законів або зміні існуючих положень чинного законодавства.

## **2.2. Контроль над публічною владою як форма юридичної діяльності**

Контроль у демократичному суспільстві може бути представлений як цілеспрямований та ефективний вплив соціальних суб'єктів на поведінку суб'єктів соціальної взаємодії з метою покращення результатів діяльності всієї соціальної системи при здійсненні суб'єктних і суб'єктних відносин на всіх рівнях соціальної системи. Закріплення законодавства закінчується рівнем самосвідомості конкретної людини, члена суспільства. Цей соціальний контроль, який реалізується як демократичний процес, передбачає безумовне домінування в соціальній системі «гнучкого» та «непрямого» режимів управління; Існує реальна можливість моніторингу населенням санкцій проти діяльності державних установ (тобто можливість «реакцій»); перевага стримування над «зовнішньою» соціальною організацією; реалізація принципу відповідальності за всі питання соціальної взаємодії та існування високої громадянської активності, пов'язаної з повноцінною діяльністю інститутів громадянського суспільства.

Важливими факторами здійснення соціального контролю в демократичній державі є такі елементи, як вибори, референдуми, громадські рухи та організації, політичні партії, незалежні ЗМІ, громадська думка та різні форми соціального протесту. Соціальний контроль може бути представлений у сучасному демократичному суспільстві як контроль усіх суб'єктів сучасного соціального процесу. Це контроль як верховенства права, так і громадянського суспільства, будь

то уряд чи держава над своїми громадянами, і громадяни та громадянське суспільство за діяльністю уряду та держави [27, с. 8].

Демократія містить сукупність моральних, політичних та правових цінностей, таких як: свобода, рівність, соціальна, політична, глобальна справедливість, примат прав людини над правами держави та інші. Тому демократія може мати певні переваги перед іншими політичними системами, але з певними передумовами. Ці умови включають готовність людей до свободи особистості, формування у громадян почуття соціальної відповідальності за прийняття рішень та здатність більшості громадян здійснювати самоконтроль та поважати права та інтереси громадян, що виховує з дитинства почуття поваги до закону. Отже, демократія справді здатна зробити все необхідне для динамічного соціального розвитку та реалізації проголошених демократичних цінностей: свободи, рівності, справедливості та творчості.

Реалізація цих ідей можлива лише за наявності надійного механізму контролю за владою, оскільки «апарат влади, непідконтрольний спільноті юридичних осіб, не може бути надійним гарантом правової свободи». Цілком виправдано описувати методи та характер цієї цензури як фундаментальну проблему конституційного права. [28, с. 34].

Цінність демократії, як відомо, полягає в тому, що вона має можливість легітимізувати публічну владу. Висуваючи вимогу участі громадськості у процесах вирішення загальносуспільних питань і підзвітності органів публічної влади, демократія підвищує ймовірність легітимності таких процесів в очах самої громадськості [29, с. 150-151]. Як вказують окремі автори, участь громадськості є важливим елементом демократичного управління, оскільки вона має важливе значення для реалізації справедливого суспільства.

Тільки беручи участь у процесі прийняття соціально важливих рішень, люди та їх асоціації можуть отримати впевненість у тому, що їх

потреби будуть повністю враховані. Отже, ця участь підвищує актуальність громадських ініціатив та шанси на їх успішне впровадження у суспільне життя. Коли люди та їх асоціації глибоко беруть участь у загальних процесах прийняття рішень, вони, швидше за все, бачать ці процеси законними. З іншого боку, підзвітність органів державної влади також є надзвичайно важливою, і, отже, вона повинна включати контроль влади, оскільки вона гарантує підзвітність тих, хто у владі, чия діяльність може негативно вплинути на життєво важливі інтереси громадян [30, с. 9-13].

Підзвітність означає відносини між владними особами та тими, хто надав їм цю владу, в яких останні мають право утримувати перших у межах певного набору критеріїв, оцінювати, наскільки вони повністю виконують свої обов'язки з урахуванням цих стандартів, накладати покарання, якщо вони їх не виконують. Механізми підзвітності дозволяють чесно та чесно здійснювати владу, забезпечуючи тим самим компроміс між свободою та забезпеченням засобів до існування для окремих людей та їх суспільств, що складають суспільство [31, с. 113-117].

Ось чому демократія багато в чому є контролем за здійсненням публічної влади в суспільстві. Головне, перш за все, полягає в тому, що органи державної влади, які володіють великими ресурсами влади, не повинні зловживати ними за рахунок свободи, засобів існування окремих людей та їх об'єднань.

Крім того, в сучасному світі організація публічної влади включає зростаючу роль приватних структур у виконанні публічних функцій (третейські суди, які делегують право здійснювати правосуддя, приватні нотаріуси тощо), що викликають дедалі більший інтерес до демократії. Ці структури мають велику владу, а отже, їх діяльність також повинна підлягати демократичному контролю (не тільки з боку держави, а й на громадському та міжнародному рівнях).

## РОЗДІЛ 3

### ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

#### 3.1. Ефективне державне управління як чинник розвитку демократичної і правової держави

Застосовуючи поняття компетентності як однієї з особливостей системи державного управління, слід зазначити, що корекція оцінки компетентності та наявність об'єктивних методів її визначення в державному управлінні є важливим механізмом аналізу успіху прямих реформ або всебічного процесу модернізації. Іншими словами, впливаючи на рівень ефективності державного управління, як зазначають Тоні Енглрод та Горан Аріель, ми можемо внести важливі зміни в процес демократичного переходу (формування демократичної політичної системи та демократичних форм державного управління) [32, с. 4].

Однак перед тим, як описати взаємозв'язок процесів реформування державної системи влади та модернізації внутрішньої політико-правової системи, необхідно розглянути одне питання, яке жодним чином не слід залишати без уваги. Ми маємо намір виділити зв'язок між процесом розвитку державного управління та утворенням такого специфічного типу держави, який визначається поняттями "демократична держава" та «держава загального добробуту».

Що стосується взаємозв'язку між розвитком соціальної держави та формуванням та розвитком ефективного державного управління, то певною мірою ми розглядали цю проблему в попередньому розділі дослідження, коли мова йде про соціальні та культурні функції сучасних держав та їх можливості. Але якщо ми визначимо цей зв'язок до цього, підходячи до нього з точки зору функціональної методології аналізу



держави та державної влади, то зараз необхідно вирівняти його в контексті моделі соціальної держави як такої. Не цитуючи всіх сучасних визначень поняття соціальної держави, активна робота органів державної влади щодо підтримання соціальної стабільності та міжнародно визнаних стандартів у цій галузі, а також «що» і головне – «як» держава робить вирішення питань соціального захисту, гарантуючи громадянам соціальні, культурні та освітні права тощо. У зв'язку з цим ми маємо всі підстави переконливо стверджувати, що практична реалізація всіх без винятку функцій соціальної держави може здійснюватися лише за посередництвом державного управління [33, с. 17].

Тому ефективність державного управління (описана Ф. Колтоном як «фактична якість» [34, с. 186]) означає «якість», що відповідає державі соціального забезпечення. Адже Ф. Богорілло, держава соціального забезпечення повинна забезпечувати роботу громадян, перерозподіляти доходи через державний бюджет, забезпечувати людям прожитковий мінімум, збільшувати кількість дрібних і середніх власників, захищати найману працю, турботу про сім'ю, освіту, культуру та охорону здоров'я для поліпшення соціального забезпечення [35, с. 74]. Як результат, обидва показники не лише демонструють глибоку спорідненість, а й практичну взаємозв'язок: підвищення ефективності державного управління та підвищення якості соціальних прав громадян. Навпаки, прогрес у напрямку розвитку соціальної держави можливий лише за умови встановлення системи державного управління та пропорційності її ефективності.

Основною причиною суперечок щодо можливості гармонійної суміші демократії та державного управління було визначення системи державного управління виключно бюрократією, яка формувалася для реалізації державних законів та реалізації політичних рішень, але яка згодом набула незалежного статусу. Тобто ті науковці, які сумнівались у

доцільності існування та «демократичності» апарату державного управління (а разом з ним і державного управління як такого), виходили з тези, що державне управління є непотрібною проміжною ланкою у здійсненні владою людей на благо людей.

У той же час прихильники цього підходу (О. Скрипнюк, поєднуючи всі ці концепції із загальним поняттям «теорії простоти держави» [36, с. 17-20]), часто посилаються на розробки Роберта Даля та його модель плюралізму. Однак, на нашу глибоку віру, множинність демократій жодним чином не означає відмову від системи державного управління. Тому достатньо згадати хоча б перелік тих інституцій, які він вважає необхідними для існування демократичної політичної системи. Таким чином, серед шести основних інститутів демократії він, серед іншого, закликає інституцію обирати посадових осіб, які виконують функції державного управління [37, с. 85]. Це фактично означає, не стільки відмову від системи державного управління, яка впроваджується уповноваженими державними органами, скільки про побудову такої системи запобіжних заходів, коли стає неможливим «відокремити» управління від потреб та прагнень людей.

Таким чином, у незгоді з концепцією зменшення адміністративних функцій держави та тезою про необхідність розробки всеосяжної системи громадської автономії, слід висловити наступні заперечення щодо протидії демократії та державному управлінню. По-перше, система державного управління не обов'язково є бюрократією, відокремленою від інтересів людей, яка пригнічує демократію та обмежує свободу як громадянського суспільства, так і окремих людей.

Адже, як демонструють в своїй монографії С.Пронкін та О.Петруніна, «у чималій кількості держав державне управління являє собою пряму протилежність щойно описаному образу» [38, с. 216]. Це ефективний механізм вирішення соціальних проблем та забезпечення прав людини та громадянина. У цьому сенсі той факт, що потенційний

негативний вплив на діяльність органів державного управління (бюрократія, нехтування правами людини, громадянськими правами і свободами, формалізм, спотворення закону, профспілковість, корупція тощо) не означає, що ці органи слід ліквідувати тощо. Більше того, вся система державного управління повинна бути знищена. По-друге, хоча державне управління здійснюється державними органами (і у зв'язку з цим воно є, так би мовити, «поряд з державою»), ці самі органи підкоряються людям і відповідають перед ними за свою діяльність. В результаті і завдяки процедурам, передбаченим законодавством, завжди є можливість не тільки виправити діяльність адміністративних органів, але і притягнути їх до відповідальності, якщо вони порушують права і свободи людини і громадянина або завдають шкоди суспільству та державі.

Тому, на наш погляд, було б систематично неправильним протиставляти державне управління (або як процес, або як систему державного управління) демократії. У той же час, використовуючи концепцію державного управління, ми включаємо в неї низку цих представницьких установ (наприклад, парламент), без яких неможливо уявити функціонування демократичної держави, незалежно від моделі демократії, що розглядається (детальний аналіз різних підходів В.Кратюка, таких як демократичне управління та зв'язок авторитет демократичної держави в різних інститутах громадянського суспільства представлено В.Кратюком [39, с. 222-29]). Однак, навіть якщо ми маємо на увазі під державним управлінням лише діяльність виконавчої влади, і ми обмежуємо її лише сферою адміністративної діяльності, ми все одно маємо право протиставити її демократичним інституціям, таким як Фонд демократії та Фонд участі громадян в уряді. Держава, державні справи, інститути прямої демократії тощо.

Дійсно, ґрунтуючись на суто етимологічному розумінні демократії як «сили народу», ми можемо зробити висновок, що будь-які

посередницькі структури (включаючи адміністрацію) між людьми як об'єктом управління та тими соціальними відносинами (до речі, походять з нутрошів) цього конкретного народу), які повинні Влаштувались. Але насправді ця концепція демократії часто не реалізується на практиці, оскільки в умовах «великих держав» (коли неможливо впровадити системи автономії в полісі) завжди є потреба в спеціально уповноважених органах, відповідальних за реалізацію та реалізацію цілей політики. Головна. Цілі, встановлені вищим органом (або органом) для представлення людей. По суті, це те, що мав на увазі Алексіс де Токвіль, коли писав, що «демократія - це зовсім не відсутність уряду, а скоріше його регулювання, коли воно підзвітне людям і діє на його користь» [40, с. 61-62].

Однак, навіть не посилаючись на цей класичний аргумент про ідеальне застосування моделі прямої демократії для вирішення всіх питань, що виникають у процесі держави та суспільства, ми можемо стверджувати, що забезпечення діяльності майже всіх інститутів демократії включає ряд організаційних процедур, що реалізуються органами державного управління.

Тому видається цілком виправданим те, що кажучи про перспективи становлення України як демократичної держави Л.Кучма пов'язав їх з успішністю реформування системи державного управління, яка має поєднувати в собі такі властивості як дієздатність, чесність та відповідальність[41, с. 24]. Справді, демократія не є тотожною а ні охлократії, а ні анархії. В цьому сенсі ефективність демократії (її стабільність, сила та здатність вирішувати надскладні суспільні проблеми) прямо залежить від ефективності державного управління.

Таким чином, підсумовуючи попередні результати нашої дипломної роботи та переходячи до висвітлення державного управління в контексті сучасних процесів політико-правової модернізації, можна сказати, що подальша практична реалізація основних концептуальних положень, що

характеризують соціальні та демократичні держави, принципово неможлива без паралельного розвитку. Тобто структура, система, цілісність та ефективність державного управління є основою, на якій діють реальна соціальна справедливість, реальний соціальний захист, безпека, демократія, свобода тощо.

### **3.2. Державне управління та сучасні процеси політико-правової модернізації в Україні**

Процеси розвитку України як незалежної та суверенної демократичної правової держави, яка отримала новий поштовх із прийняттям Декларації про державний суверенітет України та Акту про незалежність України, насправді означали не що інше, як початок значущої модернізації та реформування радянської ери. [42, с. 79].

На жаль, сьогодні багато вчених мають вагомі підстави стверджувати, що цей процес сповільнюється або навіть реформує реформи державного управління. Однак констатація цього невтішного, але незаперечного факту не повинна зменшувати чи значно зменшувати зусилля в цьому напрямку, а навпаки, слід активізувати та активізувати науково-практичну діяльність для продовження та поглиблення реформ.

Останнім часом ми спостерігаємо значну активізацію діяльності деяких державних органів у напрямку прискорення адміністративної реформи.

Отже, одним з найважливіших аспектів модернізації є реформування системи державного управління. В цьому плані незаперечною видається теза про те, що як модернізація в цілому, так і безпосередній процес виходу суспільства з системної кризи тісно пов'язаний з радикальним оновленням державного управління. Причому наведене положення характеризує не тільки вітчизняні реалії і

перспективи державно-правового розвитку, але є коректним і по відношенню до переважної більшості країн Східної Європи, [43, с. 10].

Однак модернізація системи державного управління з самого початку, складалася з двох компонентів:

а) структурно-функціональний аспект модернізації системи державного управління, який пов'язаний з формуванням нових державних установ відповідно до організаційних рамок та нових функціональних імперативів;

б) соціокультурний аспект модернізації системи державного управління, який стосується процесу формування нової системи цінностей, принципів, настанов та стандартів управління. [44, с.111].

Хоча необхідність кардинальних змін у системі державного управління ускладнюється тим, що предметом модернізації виступала не лише стара адміністративна система, інститути та методи, які мали бути замінені сучасною системою, а й нова «перехідна» система державного управління. Від однієї форми правління до іншої. У той же час складність боротьби з такими перехідними характеристиками системи державного управління ілюструється тим, що вони часто представляють себе пагонами нових тенденцій демократичного управління. В результаті чого, в Україні склалася така модель державного управління, якій притаманні наступні ознаки:

- кланово-корпоративний, а не партійний принцип формування державних органів;
- зрощування бізнесу і політики, державного та приватного в державних установах і організаціях;
- залежність державних, політико-адміністративних органів від державного апарату;
- надмірна централізація у прийнятті державних рішень; розмитість і нечіткість меж компетенції окремих органів державного управління;

- малоосвічена і корумпована державна бюрократія; закрита кадрова система набору державних службовців; зневажливе ставлення до громадян.

Зрозуміло, що зазначена “перехідна” модель державного управління не має нічого спільного з тією системою державного управління, що властива сучасним демократичним державам світу.

Тому, окреслюючи перспективи реформування державного управління в Україні ми маємо перш за все визначити ті напрямки в яких ці зміни мають відбутися, а також зміст безпосередніх трансформацій. У цьому плані, ми можемо казати принаймні про два рівні змін в системі державного управління.

По-перше, це зміни в характері державного управління, які пов’язані зі специфікою перехідного періоду в Україні (наприклад, необхідність посилення окремих функцій державного управління, боротьба з корупцією та бюрократизмом всередині управлінського апарату, як основними чинниками неефективного управління [45, с.14]).

По-друге, ці зміни спричинені загальним процесом трансформації адміністративних систем у сучасному світі. Наприклад, впровадження нових моделей державного управління, поступова переорієнтація цінностей нової адміністрації тощо. Більше того, цей процес глобальних змін у сучасних системах державного управління тісно переплітається в контексті загального формування суспільства нового типу - інформації.

Що стосується системи оцінки процесу реалізації функцій державного управління, то слід підкреслити, що окрім традиційної спрямованості на результативність та ефективність державного управління, одним із перших місць сьогодні є власність на державне управління як його відповідальність. Більше того, сьогодні набуває все більшого значення наступний методологічний підхід, який враховує поняття відповідальності у процесі державного управління з двох основних аспектів:

- 1) відповідальність органів (-ів) державного управління загалом;
- 2) «особиста відповідальність», яка пов'язана з діяльністю конкретних посадових осіб.

Наступною важливою вимогою щодо оцінки державного управління, значущість якої неабияк підвищується в процесі демократичної модернізації, є вимога ефективного функціонування системи державного управління. Значення цього показника особливо підвищується в сучасних умовах «ускладнення адміністративних функцій» [46, с. 229], коли невідповідність структури управління її новим задачам фактично унеможливує процес адміністрування як такий. Недарма, висвітлюючи причини уповільнення темпів реформування державної влади, В.Авер'янов вказує на реально низьку ефективність діяльності нових структур державного управління.

Наступним важливим аспектом модернізації системи державного управління в сучасній Україні, який впливає з деталей перехідного періоду, є застосування низки нових методів, а також розробка нової науково-методологічної бази для цього процесу. Здебільшого зміни в характері державного управління внаслідок вдавання до нових методів є або функціональними (у зв'язку з цим реалізацією основних функцій держави як регулятора та регулятора зв'язків з громадськістю), або галузевими (коли мова йде про застосування нових методів управління національною безпекою, у соціальній та культурній сфері). Такий підхід, на думку автора, є правильним, оскільки для характеристики змін у процесі державного управління ми повинні не лише зайняти позицію, але показати, як це реалізується на практиці. Наприклад, ми можемо звернутися до загального управління економікою та економічними операціями. Таким чином, основною тенденцією трансформації методів державного управління економікою є поступова переорієнтація з ексклюзивних методів примусового управління на методи економічного



стимулювання та стимулювання, координації, забезпечення вільного та конкурентного середовища тощо [47, с. 37].

У той же час, висвітлюючи зміст процесів модернізації в Україні, не можна ігнорувати зміни, що об'єктивно відбуваються в сучасних системах державного управління (ми маємо на увазі не лише традиційні напрямки модернізації, такі як зменшення адміністративного апарату, підвищення рівня відповідальності органів державної влади, адміністрація, створення системи контролю за їх виконанням тощо).

Паралельно зі зміною методів державного управління та переорієнтацію на нові принципи і цінності (які мають свою специфіку у кожній окремій системі державного управління), ми стаємо свідками суттєвих трансформацій в класичній структурі організації системи управління як такої. Так, якщо традиційно державне управління завжди розглядалось як “піраміда” влади, то в сучасних умовах дедалі більш вживаною стає модель “кола” влади[48, с. 202] (чи навіть – “кіл” влади).

Характеризуючи вплив зазначених змін на процес державного управління необхідно виділяти декілька аспектів, першим з яких є соціальний[48,с. 204]. Важливим моментом є те, що модель піраміди державного управління базується на ідеї відокремлення однієї людини від іншої та одного сегмента управління від іншого. Це, до речі, було головною причиною успіху цієї моделі. Іншими словами, він базується на концепції суворої спеціалізації роботи, яку можна узагальнити наступним чином: після цього будь-які завдання будуть виконані успішно. Результатом запровадження концепції жорсткої спеціалізації в системі державного управління була теза про те, що основним способом підвищення ефективності державного управління є виключно розподіл праці в системі органів державного управління[49, с.90].

Однак роботу в системі державного управління можна чітко розподілити між окремими органами державної влади, кожна з яких виконує доручене їй завдання, лише якщо, насамперед, можливо досягти

поставленої мети, так би мовити. Частинами "(поетапно), а по-друге, коли існують лише формальні зв'язки між різними суб'єктами державного управління (а також всередині окремих органів).

Згодом же, стало очевидним і те, що значна кількість цілей, які ставляться в процесі державного управління не можуть бути розподіленими між окремими органами управління, і за для їх реалізації необхідна концентрація зусиль одразу ж декількох управлінських підсистем [50, с.177]).

Таким чином проведений аналіз актуальних проблем реформування системи державного управління в сучасній Україні дозволяє зробити наступні висновки:

Визначаючи процес політико-правової модернізації та її вплив на зміни характеру сучасних систем державного управління, ми можемо розрізнити два елементи: національний та глобальний. У першому випадку мова йде про ті зміни в системі державного управління, які зумовлені особливостями окремих перехідних систем, і які залежать від безпосереднього стану їх економічного, політичного, соціального та правового розвитку (наприклад, залежно від рівня погіршення економіки та загальної економічної системи). певний). Що стосується глобального аспекту модернізації державного управління, то цей план включає умову глобальних змін у відносинах між "державою та суспільством", коли перехід до нового типу суспільних відносин (фактична ера постіндустріального та інформаційного суспільства) вимагає відповідних зрушень у структурі громадськості. Управління, оскільки зміна об'єкта управління викликає відповідні зміни об'єкта управління.

Важливим процесом, що характеризує зміни в сучасних системах державного управління, є розробка та впровадження не тільки певних методів, що підвищують ефективність державного управління та встановлюють його асоціацію з інтересами та потребами суспільства, а й нових принципів структурної організації управління. У зв'язку з цим ми

не можемо не помітити тенденцій, змістом яких є відхід від традиційних моделей ієрархічного державного управління та використання нових типів управління громадою та розвитку системи зв'язків з громадськістю. Такі зміни в структурі державного управління жодним чином не можна звести до звичайної ротації органів державного управління чи окремих посадових осіб (зменшення одних та збільшення інших, скасування старих, створення нових тощо). Це означає, що реформа системи державного управління, як підкреслював Ю. Шимшущенко, не повинна зводитися до створення нових державних органів чи інших адміністративних структур[50, с. 54]. По суті, йдеться про принципово новий погляд на державне управління, на те, яким чином воно має бути організованим аби відповідати тим новим цінностям, які утворюють обрій сучасних державотворчих і правотворчих процесів у цивілізованому демократичному світі.

Критичним аспектом модернізації системи державного управління в сучасній Україні є запровадження принципово нової моделі взаємодії між суб'єктами та суб'єктами управління, а точніше - між "приватниками" функцій управління, органами влади та соціальним середовищем, в якому вони працюють. Ця модель базується на принципі, який можна охарактеризувати як «активний зворотний зв'язок». Тобто традиційна схема поділу на активні органи управління та пасивне соціальне середовище замінена на більш складну, але в той же час більш реалістичну «активні органи управління - активне соціальне середовище». Як результат, процес модернізації системи державного управління тісно пов'язаний із процесом соціальної модернізації, коли партнером сучасної демократичної системи державного управління стає сучасне демократичне суспільство.

Поняття «модернізація» системи державного управління, незважаючи на її дуже близьке значення до поняття «реформування системи державного управління», проте методологічна та теоретична

обґрунтованість все ще вимагає від нас точності у визначенні. Зокрема, реформування державного управління означає будь-який набір політико-правових заходів, спрямованих (а не здійснюваних, «сам по собі») на зміну організаційної, структурної, функціональної, функціональної та професійної структури цієї системи (хоча ці зміни можуть відбутися в напрямку демократизації державного управління. навпаки). На відміну від цього, термін модернізація описує лише ті зміни, які можна класифікувати як такі, що дозволяють системі державних органів наближатись до сучасних світових стандартів, щоб забезпечити перевагу правам людини, громадянським правам, соціальному захисту та цінностям свободи, справедливості та солідарності. Хоча, базуючись на аналізі особливостей постсоціалістичних перетворень, є всі підстави для визначення іншого типу змін у системі державного управління, а саме «трансформації». Це означає результат ситуативних дій (як правило, політичного характеру), які спричиняють несистематичні зміни в системі державного управління із труднощами прогнозування довгострокових результатів. Тому, визначаючи загальну форму змін у системі державного управління в нашій країні, ми повинні спробувати реформувати її з урахуванням характеристик модернізації та зменшити вплив тих факторів, які щойно були описані як «трансформаційні».

Отже, як бачимо, вирішення цих проблем, що стоять перед системою державного управління в сучасній Україні в контексті її модернізації та перетворення в демократичну, правову та соціальну державу, є необхідною умовою успішного розвитку процесу модернізації та завершення загальної реформи. Звичайно, досі дуже важко точно сказати, коли цей процес буде завершено. Однак важливість висвітлення питання державного управління в процесі модернізації зумовлена не тільки прогноною цінністю такого дослідження, але й необхідністю чіткого розуміння прямих викликів, які виникають у системі державного управління в сучасних умовах.

Зрештою, як колись зазначав відомий французький філософ Рене Декарт, знання та усвідомлення проблеми є неодмінним першим кроком на шляху до її успішного вирішення.

### **3.3. Шляхи вдосконалення організаційно-правового регулювання державного управління**

У зарубіжних та вітчизняних дослідженнях у галузі адміністративного права, політології, філософії та державного управління, а також незалежних галузях досліджень деяких питань демократизації управління, формування організаційно-правових основ управління та впливу зовнішнього середовища на державне управління були ініційовані та успішно реалізовані питання представницької демократії. Водночас питання формування інтегрованих систем управління (насамперед державних), місця та ролі державних установ та сприйняття принципу ієрархії в цих системах не розглядались.

Сучасна правова основа формування вертикальної виконавчої влади свідчить про суто політичний характер формування цієї гілки влади, що дає підстави підтверджувати той факт, що політичне управління та адміністрування в Україні об'єднані. Однак, виходячи з функціональних характеристик, адміністрація повинна бути визнана автономним рівнем управління, який поєднує оперативне та тактичне управління, а також демократичний характер державного управління [51, с. 76-78 ].

Формування основних принципів державного управління в Україні при перетворенні наднаціональних, національних та регіональних структур та автономії є важливим елементом у процесі демократизації суспільних відносин, реалізації європейських принципів співпраці на різних рівнях, інтеграції концептуальних принципів організації та розподілу влади. Таким чином, в сучасних умовах в Україні доцільна розробка принципів формування інтегрованих систем державного

управління, що включає перший етап розробки методології вивчення сучасних систем управління, організації принципів у цих системах, визначення прямих та зворотних особливостей у таких системах та взаємозв'язків із надсистемами. . У сенсі глобалізації управління тощо. Водночас один із найскладніших етапів поглиблення трансформаційних процесів залишається невиконаним - формування нових інститутів, організація структури та інструментів державного управління [52, с. 48-50].

Водночас державна адміністрація в нашій країні в даний час стикається з великою кількістю невирішених питань, які включають: 1) необхідність продовжувати формувати високоефективну організацію виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях управління; 2) необхідність формування сучасної та ефективної системи місцевого самоврядування та необхідність запровадження ефективної ідеології функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності із забезпечення та реалізації прав і свобод громадян, надання державних та державних послуг; 3) Вдосконалення сучасної системи підготовки та перепідготовки адміністративного персоналу. 4) запровадження раціональної адміністративної регіональної системи; 5) Фінансування реформи. 6) Покращення організаційно-правового забезпечення реалізації адміністративної реформи, головним чином у формі спрощення механізмів організації діяльності державних органів.

На жаль, ці сфери характеризуються ірраціональною нормативно-правовою базою, що призводить до дефектів системи державного управління. Саме тому впровадження адміністративно-правової реформи є важливим фактором подолання трансформаційної кризи українського суспільства та є створенням сучасної та ефективної системи державного управління. У науці не існує єдиного підходу до механізму управління та його складових. Загалом, механізм формування та реалізації державного управління - це взаємозв'язок логічної

сукупності елементів, процесів та соціальних закономірностей, за допомогою яких суб'єкт державного управління (його складові) охоплює потреби, інтереси та цілі суспільства в управлінні наслідками, а також його цілеспрямованість при управлінні рішеннями та діями та їх практичне здійснення, спираючись на авторитет держави [53, с. 254-260].

Саме тому варто погодитися із тезою, що процеси модернізації державного управління і становлення ефективних механізмів державного регулювання є взаємозалежними. Загалом традиційною помилкою широкого впровадження зарубіжних методик модернізації таких великих систем, як державне управління, місцеве самоврядування тощо є просте копіювання технологій адміністративних реформ, беззастережна реалізація в національній практиці державного управління таких концепцій, як «політичні мережі», «new public management», «good governance» тощо. Втім, концепція «нового державного управління» має суттєві відмінності, серед яких: посилення наглядової функції центрального рівня, децентралізація та посилення мобільності, забезпечення контролю та підзвітності, раціоналізація управління людськими ресурсами, забезпечення конкуренції і відбору [52, с. 54-55] й одночасно – підвищення якості державного регулювання, транспарентність як ключовий принцип у діяльності органів влади.

Ось чому серед основних завдань щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління слід виділити: 1) Розробка методології структурного та функціонального аналізу організаційних механізмів у державному управлінні, яка визначається вивченням інституційних форм, методології принципів, джерел, соціальних та історичних тенденцій механізмів державного управління. ; 2) Формування напрямків та засобів адаптації механізмів організації державного управління до процесу інституційних трансформацій 3) Інтерпретація категорії «організація державної

діяльності» та розробка її на цій основі з понятійно-класового апарату, що формалізує поняття «інноваційні механізми організації державного управління».

Система адміністративно-правових засобів забезпечення формування раціональних механізмів регулювання діяльності державних органів є основою адміністративної реформи, а її зміст прогресивним. Це через мету та особливості державного управління відрізняє взаємозв'язок та взаємодію між організаційно-правовими засобами реформування державного управління, що використовуються у різних сферах діяльності виконавчої влади. Система адміністративно-правових механізмів управління розвивається за своїм предметом, збагачується новими елементами, змінює внутрішню структуру та відносини з відповідними засобами державного управління.

Для досягнення мети адміністративної реформи було вироблено низку завдань, що мали першочергове значення під час проведення адміністративної реформи. До основних завдань можна віднести: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів [53, с. 280].

Таким чином, в результаті аналізу завдань, які мають бути вирішені під час адміністративної реформи, можна зробити висновок, що структурні, функціональні та організаційні перетворення в Україні мають передусім вплинути на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. На наш погляд, така ситуація пов'язана з тим, що



органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування гарантують ефективне виконання законів та інших нормативних актів держави та впливають на найважливіші процеси суспільного розвитку, здійснюючи свої повноваження, що безпосередньо взаємодіють з населенням.

Отже, має бути гарантована справжня повага та захист кожної особи щодо її прав і свобод у сфері публічної влади (в роботі органу державної влади ми будемо розуміти сферу виконавчої влади та місцевого самоврядування), а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення.

Вважаємо за необхідне зазначити, що останнім часом проведення адміністративної реформи в Україні тісно пов'язано з реалізацією конституційної реформи, змістом якої постає переформатування балансу вищих структур влади, тобто перерозподіл повноважень та відповідальності між Президентом, Урядом та Парламентом, мінімізація загрози владних повноважень, закладення прозорого механізму політичної відповідальності через формування урядової коаліції. На нашу думку, проведення конституційної реформи певною мірою ускладнило та пригальмувало процес проведення адміністративної реформи, оскільки і Президент, і Уряд, і Парламент в результаті отримання нових повноважень деякий час не зможуть виробити ефективний механізм прийняття рішень та визначити нові можливості органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, що може дестабілізувати політичну ситуацію в Україні та дискредитувати імідж України на міжнародній арені.

Підкреслюючи важливість правового забезпечення проведення адміністративної реформи в Україні, слід погодитися із думкою Н. Гончарук, що існування належної нормативно-правової бази є необхідною, але недостатньою умовою для якісного проведення адміністративної реформи, оскільки навіть найдосконаліші нормативні

акти можуть не працювати з багатьох причин, а саме: через відсутність належної координації між органами державної влади, що займаються питаннями місцевого та регіонального розвитку; через наявність численних конфліктів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування тощо. Вважаємо, що з метою усунення зазначених недоліків необхідно посилити інституційну підтримку здійснення державної політики у зазначеній сфері.

Отже, наступним принципово важливим напрямком проведення адміністративної реформи в Україні постає формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління у сфері публічної влади.

На наш погляд, організаційно-правова спрямованість адміністративної реформи є центральною, оскільки вона пов'язана з необхідністю спрощення системи центральних органів виконавчої влади, підвищення ефективності їх роботи та посилення керівної ролі міністерств як основних суб'єктів у розробці та реалізації державної політики. Місцеве самоврядування шляхом муніципальної реформи. Крім того, слід зазначити, що необхідність вдосконалення законодавчої бази та створення та функціонування державного управління в Україні зумовлена широким використанням цієї концепції в Європейському Союзі, а також необхідністю створення нового якісного рівня співпраці між Україною та Європейським Союзом у сучасних умовах. Саме впровадження адміністративно-правової сфери реформи державного управління сприятиме реалізації політики європейської інтеграції в Україні.

## ВИСНОВОКИ

Реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, де в різних сферах державної політики проводяться комплексні реформи. Ефективна система державного управління є одним з головних факторів конкурентоспроможності країни та передумовою європейської інтеграції. Активна діяльність Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, ефективної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади. Зменшення адміністративного тягаря організації держави, поліпшення якості адміністративних послуг, а також забезпечення законності та передбачуваності адміністративних процедур покращує позиції країни у світовому рейтингу конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних вимог демократичного управління, заснованого на принципах верховенства права. Сучасний етап реформи державного управління розпочався з набрання чинності у травні 2015 р. Законом України “Про державну службу”, прийняття у червні 2016 р. першої редакції цієї Стратегії та підписання у грудні 2016 р. Угоди про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією щодо підтримки комплексної реформи державного управління в Україні.

Побудова відкритої та інтегрованої держави у політичних, економічних, науково-технічних, культурних та екологічних процесах у світі вимагає від політичних суб'єктів реалізації проекту державного будівництва та формування національної моделі управління здатністю та готовністю враховувати та вивчати тенденції світового розвитку та покладатися на них, а також вдосконалювати практику політичного управління на його основі.

Доречно підкреслити, що лише оптимальна система державного

управління здатна ефективно задовольняти потреби громадян та реалізовувати всебічну державну політику, спрямовану на сталий соціальний розвиток та відповідне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Однією з основних складових реформування органів виконавчої влади та системи органів, що її здійснюють, є чітке визначення та стандартизація функцій центральних органів виконавчої влади, а також функцій всієї системи та різних ланок виконавчої влади. На наш погляд, це дозволить максимізувати вигоди від законотворчої діяльності, особливо внутрішнього розпорядку, що вимагає більшої координації між процедурами між різними органами щодо встановлення норм та уникнення дублювання через одночасну юрисдикцію.

Слід зазначити, що фактичний дизайн системи державного управління в Україні сьогодні має суттєві відмінності від її організаційної моделі. Це пов'язано не лише з недостатньою відповідністю вимогам функціональної спеціалізації та організаційної класифікації органів виконавчої влади, а й з невідповідністю чи відсутністю центральних органів виконавчої влади, встановлених передбаченими законодавством, або відсутністю їх взагалі.

Однією з важливих особливостей демократичного державного управління є відкритість та прозорість адміністративних рішень, серед основних її складових - забезпечення відкритості інформації та створення умов для доступу кожного громадянина до інформації про діяльність органів виконавчої влади. Інформація завжди була основою для прийняття будь-якого суспільного рішення, але зараз вона є стратегічним ресурсом для соціального, економічного, соціального та політичного розвитку.

Формування інформаційного суспільства як нового типу соціальної організації вимагає нової якості організаційного механізму та системи роботи органів виконавчої влади. Зростаючі вимоги до

відкритості та прозорості уряду значною мірою зумовлені світовими тенденціями поширення сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та переходом до суспільства інформаційної мережі. Лише за умов вільного виробництва, зберігання, публікації, обміну та використання інформації, однією з необхідних складових якої юридично гарантовано отримання доступу до публічної інформації, Україна може повноцінно вийти на міжнародний інформаційний простір.

Наукові результати дослідження свідчать про досягнення поставленої мети та завдань дослідження. Вони надали змогу сформулювати ряд висновків і рекомендацій, що мають як теоретичне, так і практичне значення.

1. Науково-систематичний підхід до трансформації національної системи державного управління в контексті впровадження зарубіжного досвіду реформ. Доведено, що переважна більшість наукових розробок вітчизняних та зарубіжних вчених, в яких були закладені теоретичні основи реформування державного управління, свідчать про те, що наукова література повністю відображає питання вдосконалення державного управління в різних галузях. Водночас теоретичний та систематичний аналіз сутності, особливостей та перспектив реформування державного управління на основі застосування зарубіжного досвіду ще не був предметом спеціальних досліджень. У деяких роботах вчених різні аспекти теорії державного управління, заповнення робочих місць впровадження зарубіжного досвіду та фактичні напрями реформування державного управління розглядаються в контексті європейських інтеграційних процесів. Певно, що за обставин формування нової моделі зв'язків з громадськістю система державного управління змінюється, змінюються і завдання адміністрації, а необхідність впровадження зарубіжного досвіду реформ впливає з необхідності вирішення проблем в організації для системи державного управління, а мета та завдання впровадження постійно змінюються.

2. Етапи розвитку суспільних відносин визначаються в періоди реформування системи державного управління та її суттєві характеристики, і на цій основі в конституційному процесі розкриваються інституційні та теоретичні засади процесу трансформації в державному управлінні на основі застосування зарубіжного досвіду.

Такими етапами імплементації визначено:

- 1) етап формування основ імплементаційного процесу (мета, суб'єкти, форма, механізм, сфера, кінцевий результат);
- 2) вибір оптимального зовнішнього регулятора конституювання імплементаційного процесу);
- 3) приведення національної системи публічного управління до стану формальної відповідності стандартам публічного управління;
- 4) власне процес імплементації та його правове (законодавче) закріплення;
- 5) оцінка результатів імплементаційного процесу та його ефективності (визначення критеріїв).

3. Розкрито зміст поняття "управління на основі адаптаційної методології", сутність реформи державного управління та її правову природу. Змістом сучасної трансформаційної моделі державного управління є формування системи методологічних підходів, що визначаються цілями, засобами та цінностями процесу реформування державного управління на основі пізнавальної та практичної діяльності. Ця модель є моделлю для методології державного управління, яка базується на концепціях, цілях, методах, засобах і методах управління при перетворенні державного управління, що реалізуються в предметі державного управління.

4. Доведено, що на розвиток теорії державного управління впливають загальносвітові тенденції в державному управлінні, які полягають у впровадженні нових теорій, концепцій та моделей державного управління в процесі державного будівництва у світі, що

дозволяє забезпечити ефективну роботу державного управління. І практична реальність операцій державного управління.

5. Розкрито поняття "теорія державного управління", зокрема, що відповідно до теорії державного управління ми розуміємо узагальнення поглядів, думок, доктрин та концепцій про походження державного управління, його роботу, розвиток та ефективність як політико-правову діяльність держави. Управлінські рішення тощо.

6. З'ясовано, що від часу проголошення незалежності України відбулось декілька основних реформ у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Проте реформи не були реалізовані повністю, зокрема, не вдалось виконати усі завдання, визначені у Концепції адміністративної реформи на шляху побудови в Україні демократичної правової держави, не досягнуто високої ефективності державного управління, що досі прикметне схильністю до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірною централізацією, закритістю від суспільства, громіздкістю та відірваністю від потреб людини, внаслідок чого у державі гальмується проведення соціально-економічних та політико-правових реформ.

Доведена потреба подальшого реформування державного управління України та вказано напрям його проведення. Зокрема, важливо прийняти та затвердити Концепцію реформи публічної адміністрації, яка б не лише декларувала пріоритетні сфери, що потребують реформування, а й встановила чіткий механізм, строки та відповідальних за виконання відповідних положень реформи, беручи до уваги досвід зарубіжних країн, а також сучасні теорії державного управління. Зроблено висновок щодо необхідності проведення реформ державного управління, використовуючи позитивний досвід зарубіжних країн, а також положення сучасних світових теорій державного управління. Наголошено на взаємозв'язку між теорією та практикою державного управління, відповідно до якого практика держави повинна

базуватись на науково-теоретичних засадах та положеннях, а наука відповідно повинна своєчасно та динамічно реагувати на трансформації, що відбуваються у суспільстві та державі.

7. Продемонстровано необхідність спрямування зусиль на формування сучасної теорії державного управління для чіткого розуміння напрямку розвитку та вдосконалення державного управління в Україні. Це можливо завдяки розумінню глобальних тенденцій в теорії державного управління, а саме: використання в практиці державного управління сучасних наукових понять "нове державне управління", теорія "політичних мереж" та "управління". Поєднання принципів таких теорій в умовах розвитку державного управління в Україні дозволить виділити модель державного управління, яка буде адаптована до місцевих реалій державотворення.

Перспективи вдосконалення державного управління України з використанням практичного досвіду зарубіжних країн, що повинно поєднуватися з ефективною інтеграцією та впровадженням сучасних концепцій державного управління, що сформує гнучку, стабільну та ефективну систему органів виконавчої влади, децентралізовану систему державного управління, партнерство з приватним сектором та багатогранну взаємодію з громадськістю та запровадження електронного уряду професіоналізація державної служби тощо.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Наука управління загальноосвітнім навчальним закладом / Десятов Т.М., Коберник О.М., Тевлін Б.Л., Чепурна Н.М. Харків: «Основа», 2004. 240 с.
2. Соловійов В.М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління в Україні. *Університетські наукові записки*. 2007. Вип. 3 С. 27-33.
3. Основи економічної теорії: підручник у 2-х кн. / Ю. В. Ніколенко (відп. ред) К. : Либідь, 2015. — 272 с.
4. Ляхович Г.І. Щодо сучасного розуміння сутності та особливостей державного управління в державі. *Вісник ХНУВС*. 2009. № 3 (46). С. 129—136.
5. Волкович О.Ю. Проблеми розмежування понять «організаційно-господарське управління» та «державне управління» у діяльності господарських товариств. *Форум права*. 2011. № 2. С. 38—43.
6. Сурмін Ю. Термінологічна система державного управління: сутність і перспективи становлення. *Вісник НАДУ*. 2017. № 4. С. 5—14.
7. Советское административное право: учебник / под ред. П.Т. Василенкова. М. : Юрид. Лит., 1997. 576 с.
8. Державне управління в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. В.Б.Авер'янова. К. : Вид-во ТОВ «СОМИ», 1999. 265 с.
9. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2016. 896 с.
10. Завальна Ж.В. Щодо питання договірного регулювання відносин державного управління. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 100-105.
11. Козлов Ю.М. Советское административное право / Козлов Ю.М. М.: «Знание», 1990. 208 с.

12. Советское административное право / под ред. С.С. Студеникина. М. : Госюриздат, 1998. 300 с.
13. Научные основы государственного управления в СССР /В. А. Юсупов, Н. А. Волков. Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1999. 98 с.
14. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
15. Тацій В. Українська держава і право на початку ХХІ століття: *Право України*. 2010. № 1. С. 6-14.
16. Советское административное право :підручник / Ю.М. Козлов. М.: Знание, 1999. 208 с.
17. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. М.: Юринформцентр, 1998. 798 с.
18. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков. К: Юрінком Інтер, 2002. 736 с.
19. Административное право Украины / Н.И. Данилькевич. Днепропетровск: ДНУ, 2017. 168 с.
20. Государственное управление / В.Е. Чиркин. М.: Юристъ, 2002. 320 с.
21. Политология. Наука о политике / под ред. В.П. Андрущенко, Н.И. Горлача. Х.: ХГПУ, 2016. 672 с.
22. Нижник Н., Мосов С. Про співвідношення державного управління і виконавчої влади. *Вісник УАДУ*. 2000. № 4. С. 23-29.
23. Гоббс Т. Левиафан. М.: Мысль, 2001. 478 с.
24. Локк Д. Два трактата о правлении. : Сочинения в 3-х т. М.: Мысль, 2013. Т.3. 668 с.
25. Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: Мысль, 2011. 672 с.
26. Руссо Ж-Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М.: «КАНОН-пресс», «Кучково поле». 2010. 416 с.

27. Бойко, Н. Л. Особливості трансформації соціального контролю в сучасному українському суспільстві: автореф. дис. канд. соціол. наук : 22.00.03. НАН України, Ін-т соціології. К., 2002. 16 с.
28. Лазур, Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління : автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ін-т законодавства ВР України. К., 2017. 40 с.
29. Механизм ответственной власти / В.М. Мишин ; под ред. В.В. Головки. Днепропетровск : Центр полит. анализа, 2001. 55 с.
30. Денисов, С. Л. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции. *Государство и право*. 2002. № 3. С. 150.
31. Кузнецов, А. С. Общественный контроль, государственный контроль, государственный аудит: к вопросу о соотношении понятий / Гос. аудит. Право. Экономика. 2012. № 3. С. 264.
32. Збірник досліджень з ефективної роботи державних організацій України. К.: Шведський інститут державного управління, 2001. 156 с.
33. Цветков В.В. Демократизація апарату державного управління в процесі модернізації українського суспільства. *Правова держава*. К., 2001. Вип.12. С. 282-291.
34. Джагарян А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Украине. автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2006. 31 с.
35. Крет О. Транспарентність влади: польський досвід. *Сучасна укр. політика. Політики і політологи про неї*. К., 2016. Вип. 22. С. 334–340.
36. Скрипнюк О.В. Проблема соціальної держави в контексті концепції “державного мінімалізму”. *Право України*. 2000. №11. С.17-20.
37. Даль Р. О демократии. М.: Аспект Пресс, 2018. -208 с.

38. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. М.: Аспект-Пресс, 2017. 416 с.
39. Кратюк В.В. Правові та політичні аспекти взаємодії громадянського суспільства і демократичної держави. *Держава і право*. К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2016. №7. С. 222-229.
40. Токвіль А. Про демократію в Америці. К.: ВД “Всесвіт”, 2000. 590 с.
41. Кучма Л.Д. Відповідальність перед Україною. Доповідь Президента України Л.Д. Кучми на урочистих зборах з нагоди І-ї річниці прийняття Конституції України 27 червня 1997 року. К.: “Україна”, 1997. 28 с.
42. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96 – ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. 398 с.
43. Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи. К.: Вид-во УАДУ, 2015. 284 с.
44. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії. К.: Вид-во УАДУ, 2001. 256с.
45. Мельник М.І. Фактори корупції в Україні. *Право України*. 2002. №5. С.12-17.
46. Очерки конституционного права иностранных государств. (отв. ред. Д.А.Ковачев). М.: Спарк, 1999. -304с.
47. Штиль Х.П. Государство и экономика: сотрудничество и конфронтация. // Проблемы теории и практики управления. 2000. №5. С.36-39.
48. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади реформування правової системи України. // Правова держава. К., 1996. Вип.7. С.50-56.

49. Комплексные социально-правовые исследования: опыт и проблемы. (под ред. М.И.Пискотина). М.: Наука, 1977. -232 с.

50. Словарь административного права. (отв. ред. И.Л.Бачило, Н.Г.Салищева, Н.Ю.Хаманева). М.: Фонд «Правовая культура», 1999. - 320 с.

51. Аверьянов В.Б. Державне управління. Європейські стандарти. Досвід та адміністративне право: монографія / В. Аверьянов. К.: Юстініан, 2007. 288 с.

52. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) :учеб. Пособие / Г.В. Атаманчук. М.:Юрид. Лит., 2000. 209 с.

53. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / О.В. Зайчук (відп. ред.), А.П. Заєць, В.С. Журавський, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 685 с.