



УДК: 378:351

Науменко Раїса Андріївна,

доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри менеджменту, Київський національний торговельно-економічний університет, 02156, м. Київ, вул. Кіото, 19, тел.: (066) 971 53 27, e-mail: naumenko_r@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9992-8922

Науменко Раїса Андреевна,

доктор наук по государственному управлению, старший научный сотрудник, профессор кафедры менеджмента, Киевский национальный торгово-экономический университет, 02156, г. Киев, ул. Киото, 19, тел.: (066) 971 53 27, e-mail: naumenko_r@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9992-8922



Naumenko Raisa Andriyivna,

Doctor of science in Public Administration, Senior Fellow, Professor of the Department of Management, Kyiv National University of Trade and Economics, 02156, Kyiv, Str. Kyoto, 19, tel.: (066) 971 53 27, e-mail: naumenko_r@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9992-8922

Середа Тетяна Миколаївна,

аспірант, Київський національний торговельно-економічний університет, 02156, м. Київ, вул. Кіото, 19, тел.: (067) 994 88 18, e-mail: tanya_sereda_@ukr.net

ORCID: 0000-0003-2089-1448

Середа Татьяна Николаевна,

аспирант, Киевский национальный торгово-экономический университет, 02156, г. Киев, ул. Киото, 19, тел.: (067) 994 88 18, e-mail: tanya_sereda_@ukr.net

ORCID: 0000-0003-2089-1448

Sereda Tetyana Mykolaivna,

aspirant, Kyiv National University of Trade and Economics, 02156, Kyiv, Str. Kyoto, 19, tel.: (067) 994 88 18, e-mail: tanya_sereda_@ukr.net

ORCID: 0000-0003-2089-1448

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЮ РЕФОРМОЮ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті досліджуються питання, пов'язані з виникненням та утвердженням конституціоналізму в Українській державі, яка прагне стати повноправним членом Європейського Союзу. Розглядаються кілька актуальних проблем щодо поглиблення конституційно-правової реформи та внесення подальших змін до основного закону України. Зокрема звернуто увагу на Стратегію сталого розвитку “Україна-2020”, Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки, а також проаналізовано розвиток України на сучасному етапі, який характеризується як позитивними, так і негативними явищами.

Ключові слова: механізми державного управління, конституційно-правова реформа, інституційні механізми, реформування державної політики, місцеве самоврядування, децентралізація влади.

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМОЙ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье исследуются вопросы, связанные с возникновением и утверждением конституционализма в украинском государстве, которое стремится стать полноправным членом Европейского Союза. Рассматриваются несколько актуальных проблем по углублению конституционно-правовой реформы и внесения дальнейших изменений в основной закон Украины. В частности обращено внимание на Стратегию устойчивого развития “Украина-2020”, Стратегию реформирования государственного управления Украины на 2016–2020 гг., а также проанализировано развитие Украины на современном этапе, который характеризуется как положительными, так и отрицательными явлениями.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, конституционно-правовая реформа, институциональные механизмы, реформирование государственной политики, местное самоуправление, децентрализация власти.

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL REFORM IN UKRAINE

Abstract. The article deals with issues related to the emergence and consolidation of constitutionalism in the Ukrainian state, which seeks to become a full member of the European Union. Some of the topical issues concerning deepening of the constitutional-legal reform and making further changes to the basic law of Ukraine are considered. Particular attention was paid to the Ukraine-2020 Strategy for Sustainable Development, the Strategy for the Reform of Public Administration of Ukraine for 2016–2020, as well as the analysis of Ukraine’s development at the present stage, characterized by both positive and negative phenomena.

Keywords: mechanisms of state administration, constitutional and legal reform, institutional mechanisms, reform of state policy, local self-government, decentralization of power.

Постановка проблеми. Проведення широкомасштабної конституційно-правової реформи в Україні призвело, своєю чергою, до реформи державного управління. Дієва система державного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни. Саме ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо розроблення державної політики в різних сферах можлива за наявності професійної, підзвітної, результативної та ефективної системи центральних органів державного управління.

Огляд публікацій за темою. Питання дослідження механізмів управління протягом останніх десятиліть перебувають у сфері наукових інтересів багатьох вчених, таких як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, Є. Григоніс, Л. Григорян, Н. Єсипчук, В. Князєв, М. Корецький, О. Коротич, М. Круглов, П. Надолішній, Р. Науменко, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Одінцева, Ю. Тихомиров, Л. Юзьков та багатьох інших науковців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відзначимо, що термін “механізм” використовується для характеристики державно-правових явищ. В юридичній літературі є поширеними поняття “механізм державного управління”, “механізм державної влади”, “механізм реалізації”. Між вказаними державно-правовими явищами існує відповідний

зв'язок, оскільки ці елементи завжди виступають органами держави.

Окремо звернемо увагу, що саме державний механізм поділяється на кілька складових, насамперед головну роль у механізмі держави приділено апарату держави, який є ієрархічною системою всіх органів державного управління, яка, своєю чергою, забезпечує реалізацію цілей та завдань у відповідних сферах суспільного життя в процесі управління справами. Іншу складову механізму держави становлять державні підприємства та установи, які здійснюють завдання та функції держави в економічній, соціально-культурній та інших сферах суспільного життя.

Щодо сучасних реалій державно-правового життя, то Україна прагне стати повноправним членом Європейського Союзу, наша країна зобов'язана вчасно реагувати на швидкі зміни політичних та економічних реалій, а також вивчати кращі приклади зарубіжного досвіду наукового забезпечення реформування системи державного управління та його адаптації в Україні.

Саме європейська модель державного управління є результатом еволюціонування держав, постійних наукових пошуків та експериментів, а також узгодження запропонованих нововведень із представниками громадянського суспільства. Тому для запровадження такої моделі в Украї-

ні необхідно використовувати алгоритм механізму дослідження стану і напрямів удосконалення державного управління: 1) вивчення теоретичних і практичних аспектів у динаміці; 2) вивчення зарубіжного досвіду й аналіз можливості його використання; 3) аналіз впливу на ефективність діяльності; 4) визначення основних проблем; 5) розроблення пропозицій щодо вдосконалення; 6) розроблення проектів нормативних документів, спрямованих на реалізацію розроблених пропозицій [1, с. 48].

Національні системи державного управління в результаті вступу до Європейського співтовариства мають бути спроможними забезпечити євроінтеграційний поступ держав-кандидатів на вступ до Європейського Союзу. Складовою конституційно-правової реформи в Україні є визначення соціальних, політичних, правових та інституційних механізмів, які сприятимуть успіху державної політики, а також алгоритмів використання досвіду реалізації аналогічних реформ в інших країнах.

Принагідно звернемо увагу на необхідність реформування державної політики, яка вимагає широкого залучення громадян України, передусім на етапі визначення мети, цілей і завдань конституційно-правової реформи, а також тісного партнерства між державними і недержавними секторами, результатом реформування державного управління має стати підвищення його ефективності. Окремо наголосимо, що реформування не повинно мати стихійний характер, а має полягати в послідовних та систематичних покращаннях, здійсню-

ваних державними інституціями, що стабільно функціонують.

Як слушно зазначив Президент України у Щорічному Посланні України до Верховної Ради “Про внутрішнє та зовнішнє становище в 2016 році” “...для того щоб вивести політичну систему України на шлях позитивних якісних змін, необхідно зробити систему влади більш прозорою, демократичною, підконтрольною громадянам і запровадити в державне управління передові підходи, що довели свою ефективність у багатьох країнах. Йдеться про кардинальні зміни в розподілі сфер повноважень між державою і громадою, децентралізацію управління та передачу адміністративних функцій на місце, а також перехід на засади сервісної держави у відносинах держави і громадянина“. Ми погоджуємося, що “... одним із центральних завдань конституційно-правової реформи в Україні є дотримання принципу поділу влади та конституювання ефективної системи стримувань і противаг як на центральному рівні організації державного управління, так і на рівні взаємодії органів центральної влади з органами місцевого самоврядування”.

Окремо звернемо увагу на Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” розробленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, в основу якої покладено реформування системи державного управління. В основних положеннях Концепції адміністративної реформи наголошується на важливості її наукового забезпечення. Воно перед-

бачає проведення науково-теоретичних і прикладних досліджень з проблематики державного управління, адміністративного і муніципального права; видання фундаментальних, науково-довідкових, навчально-методичних, навчальних та інших праць і матеріалів.

Стратегією сталого розвитку “Україна-2020”, затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5, передбачено правову регламентацію конституційної реформи. Як зазначено в Стратегії, метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Протягом 2014–2017 рр. Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України на підтримку реформи з децентралізації було напрацьовано та прийнято цілу низку законодавчих та розпорядчих документів, серед них основні: Закони України “Про співробітництво територіальних громад” від 17 червня 2014 р. № 1508-VII, “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища” від 9 березня 2017 р. № 4742 (закон більш чітко визначає статус старости шляхом визначення просторових меж його

діяльності, кола повноважень, підстав та порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності); “Щодо добровільного приєднання територіальних громад” від 17 березня 2017 р. № 4772, який дає змогу суттєво пришвидшити формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування, бо значно спрощує процедуру добровільного об’єднання громад тощо.

Розглядаючи чинники, що зумовлюють необхідність конституційно-правової реформи, варто погодитися із М. В. Савчиним, що одним із дієвих чинників сучасної конституційної реформи в напрямі децентралізації, є розширення самоврядних прав громади та залучення громадян до вирішення питань місцевого значення. Саме цей процес надає розширення процедур демократії участі, зокрема, громадські слухання, громадські ініціативи, участь громади в культурно-мистецьких, просвітницьких, спортивних заходах. Саме формування культури впливає на динаміку демократичного процесу в масштабах країни [2].

В умовах анексії Криму, збройних сутичок на Сході України, відсутності територіальної цілісності країни, проведення цього напряму реформи, на нашу думку, сприятиме поглибленню демократичного розвитку держави, зокрема під час децентралізації — більші права отримають територіальні громади, а повноваження місцевої влади за рахунок центру значно розширяться. Отже, виникає потреба у внесенні змін до Конституції України щодо децентралізації влади, цього потребує не тільки інтеграція України до європейського

співтовариства. Конституційні зміни наблизять владу до народу, розширять повноваження місцевого самоврядування, які забезпечать ефективне вирішення питань місцевого значення та піднесуть добробут українського народу.

Як зазначають Р. А. Науменко та В. В. Рильська, децентралізація є одним із ключових принципів розвитку демократії в державах Європейського Союзу і Ради Європи, основою їх регіональної політики, поряд з принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства, програмного підходу. Цей принцип закріплено у Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [3], Проекті Європейської хартії регіональної демократії, де йдеться про перерозподіл повноважень регіонам з метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, заохочення регіональних ініціатив та розмежування функцій і повноважень між різними рівнями влади.

Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр. [4] вдосконалено систему державного управління і відповідно підвищено рівень конкурентоспроможності країни. З урахуванням європейського вибору та європейської перспективи України Стратегія розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів державного управління. Згідно з Угодою про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами,

з іншої сторони [5], вказана Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, а саме дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні.

Реформа державного управління вимагає посилення спроможності центральних органів виконавчої влади, відповідальних за різні напрями реформування. Частина центральних органів виконавчої влади, які визначені відповідальними за напрями реформування державного управління, не мають у своєму розпорядженні достатніх кадрових ресурсів з необхідною фаховою компетентністю. Під час координації реалізації Стратегії провідним структурним підрозділом з питань реформування державного управління Секретаріату Кабінету Міністрів України буде розроблено комплексний план кадрового забезпечення з метою посилення спроможності центральних органів виконавчої влади щодо реалізації реформи державного управління за всіма напрямками.

Розвиток України на сучасному етапі характеризується як позитивними, так і негативними явищами. Зокрема, найбільш небезпечною загрозою для такого розвитку виступає корупція, що поступово перетворюється на системний елемент вітчизняного державного управління. У контексті зазначеного можна стверджувати, що система державного управління в Україні не може зазнавати змін шляхом її “механічного пристосовування” до досвіду розвинених соціальних практик. Її вдосконалення має здійснюватися в контексті соціально-економічних трансформацій, зокрема, розвитку

внутрішнього ринку в державі, саме потужний внутрішній ринок забезпечить стабільність національної валюти, вирішення актуальних соціальних проблем, стійке функціонування органів державного управління.

Отже, функції державного управління є похідними від цілей і надають змогу вирішувати покладені завдання, цілеспрямовано впливаючи на об'єкт управління. Наступну складову структури механізму державного управління становлять нормативно-правові функції, де правова визначає всю можливу сукупність режимів функціонування, а нормативна формується за рахунок розпоряджень та рішень місцевих органів влади.

Функції, які виконує той чи інший орган управління, визначають внутрішню структуру та місце в системі органів публічної влади. Відтак організаційна структура (як форма організації системи управління), організаційні елементи (які в сукупності повинні організовувати регулювання, управління в інтересах державної влади, ефективну діяльність державно-управлінської системи), відповідно є основою організаційного механізму державного управління [6, с. 129].

Ефективність структури управління визначається не стільки самою структурою, скільки тим організаційним механізмом, що діє в межах цієї структури. Тому оцінити ефективність структури управління можна спільно з оцінкою ефективності організаційного механізму.

Отже, обов'язковим структурним компонентом будь-якого механізму управління є інформаційний, що фактично має наскрізний характер

дії (сутнісна характеристика). Результати його функціонування можна представити у вигляді сукупності складових: інформації цільового, нормативно-правового, організаційного та економічного компонентів. Щодо змістовної характеристики інформаційного компонента, то вона містить структуру інформаційної бази даних, джерела і споживачів інформації, технологічний процес її обробки.

Таким чином, підсумовуючи, слід зазначити, що механізм державного управління є багаторівневою єдиною системою, що складається з конкретних управлінських механізмів. Такий стан зумовлюється тим, що кожний із суб'єктів управління будь-якого рівня є керівною системою і за внутрішнім своїм складом розглядається як сукупність таких компонентів:

по-перше, процес управління, що характеризує її в динаміці (розробка, прийняття і реалізація управлінських рішень, або здійснення всіх стадій управлінського циклу);

по-друге, механізм управління (принципи, цілі, функції, методи);

по-третє, сукупність елементів, які характеризують керівну систему у відносній статиці (кадри, інформація, структура, техніка, технологія);

по-четверте, механізм розвитку (самовдосконалення) системи управління.

Потрібно усвідомлювати, що проведення комплексних реформ неможливе без розроблення чіткої стратегії розвитку державного управління, яка має складатися з кількох видів: стратегії розвитку державного управління як галузі наукового дослідження, стратегії розвитку

практики державного управління та стратегії розвитку державного управління як галузі освіти.

Висновки. Система державного управління в Україні не відповідає потребам країни у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському виборі, а також європейським стандартам належного управління державою. Україна займає низькі позиції у світових рейтингах конкурентоспроможності, пов'язаних з державним управлінням. Згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму за 2016 р. Україна посідає 83 місце в категорії “ефективність уряду”.

Реформа державного управління також вимагає посилення спроможності центральних органів виконавчої влади, відповідальних за різні напрями реформування. Частина центральних органів виконавчої влади, які визначені відповідальними за напрями реформування державного управління, не мають у своєму розпорядженні достатніх кадрових ресурсів з необхідною фаховою компетентністю. Під час координації реалізації Стратегії провідним структурним підрозділом з питань реформування державного управління Секретаріату Кабінету Міністрів України буде розроблено комплексний план кадрового забезпечення з метою посилення спроможності центральних органів виконавчої влади щодо реалізації реформи державного управління за всіма напрямками.

Наостанок зауважимо, що структуру механізму державного управління складають цільовий, норма-

тивно-правовий, організаційний, економічний та інформаційний компоненти, сукупність яких віддзеркалює всі істотні аспекти функціонування системи державного управління: виконання функцій (організаційний), дотримання цілеспрямованості (цільовий та нормативно-правовий), забезпечення ефективності (економічний) та можливості функціонування (інформаційний).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Модернізація* державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / [авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка]. — К. : НАДУ, 2013. — 120 с.
2. *Савчин М. В.* Конституційна традиція та реформа [Електронний ресурс] / М. В. Савчин // Юрид. журн. — № 9. — 2009. — Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3292>
3. *Науменко Р. А., Рильська В. В.* Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / Р. А. Науменко, В. В. Рильська // Держ. упр.: удосконалення та розвиток. — 2015. — № 9. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=902>
4. *Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>
5. *Угода* про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським

- Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011
6. *Приходченко Л.* Організаційний механізм державного управління: складові забезпечення ефективності / Л. Приходченко // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, (Одеса, 31 жовт. 2008 р.) — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — С. 129–131.
 7. *Про заходи* щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. зі змінами [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810>
 8. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / [редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. — Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. — Вип. 2 (29). — 193 с.
- ## REFERENCES
1. *Kovbasiuk Y. V., Vaschenko K. O., Surmin Yu. P.* (2013) Modernizatsiia derzhavnoho upravlinnia ta ievropejs'ka intehratsiia Ukrainy. — К. : NADU. — 120 s.
 2. *Savchyn M. V.* (2009) Konstytutsiina tradytsiia ta reforma / M. V. Savchyn // Yurydychnyj zhurnal. Efektyvna ekonomika, [Online], available at: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3292>
 3. *Naumenko R. A., Ryl's'ka V. V.* (2015) Perspektyvy vykorystannia ievropejs'koho dosvidu pry vprovadzhenni suchasnoi modeli detsentralizatsii vlady v Ukraini / R. A. Naumenko, V. V. Ryl's'ka // Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. Efektyvna ekonomika, [Online], available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=902>
 4. *Deiaki* pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Efektyvna ekonomika, [Online], available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (Accessed 24 Aug 2016).
 5. *Uhoda* pro Asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiiei storony, ta Yevropejs'kym Soiuzom, Yevropejs'kym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i ikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony Efektyvna ekonomika, [Online], available at: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (Accessed 27 Aug 2014).
 6. *Prykhodchenko L.* (2008) Orhanizatsiynyj mekhanizm derzhavnoho upravlinnia: skladovi zabezpechennia efektyvnosti / L. Prykhodchenko // Stratehiia rehional'noho rozvytku: formuvannia ta mekhanizmy realizatsii : materialy pidsumk. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. Uchastiu.
 7. *Pro zakhody* schodo vprovadzhennia Kontseptsii administratyvnoi reformy v Ukraini : Ukaz Prezydenta Ukrainy Efektyvna ekonomika, [Online], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810> (Accessed 22 Mart 1998).
 8. *Ser'ohin S. M.* [ta in.]. (2016) Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriadvuvannia : zb. nauk. pr. — Vyp. 2 (29). — 193 s.