

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.072.6:342.9:351.74

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2025.4/01>**Гучко М. М.**Київський університет права
Національної академії наук України

ПРАВОВІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

У статті розглянуто основні правові засади модернізації системи публічного управління в Україні. Проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення управлінських реформ, окреслено ключові проблеми впровадження змін у контексті європейської інтеграції, децентралізаційних та цифровізаційних процесів. Акцент зроблено на потребі вдосконалення адміністративного законодавства, зміцнення інституційної спроможності органів влади, а також на важливості адаптації принципів належного врядування (*good governance*), рекомендованих організаціями SIGMA та OECD. Запропоновано напрями подальшого розвитку правового регулювання, які сприятимуть формуванню ефективної, прозорої та орієнтованої на громадянина системи публічного управління. Зокрема, наголошено на необхідності запровадження правових механізмів контролю за якістю адміністративних послуг, формування правової культури серед посадових осіб, а також розвитку публічно-приватного партнерства як інструменту сучасного врядування. У результаті дослідження зроблено висновок, що модернізація публічного управління має ґрунтуватися на принципах відкритості, технологічної інноваційності та правової визначеності. Значну увагу приділено проблемам функціонування місцевих державних адміністрацій, невизначеності їх правового статусу після адміністративно-територіальної реформи, а також необхідності впровадження інституту префектів як засобу забезпечення чіткої вертикалі виконавчої влади без дублювання повноважень. Окремий розділ присвячено цифровій трансформації публічного управління – впровадженню електронних послуг, електронного урядування, розвитку відкритих даних та удосконаленню цифрових компетентностей посадовців [7]. У статті обґрунтовано, що модернізація публічного управління повинна базуватися на принципах відкритості, правової визначеності, ефективності та технологічної інноваційності [5]. Запропоновано конкретні шляхи вдосконалення правового регулювання, спрямовані на створення прозорої, підзвітної та орієнтованої на громадянина системи врядування, здатної відповісти сучасним викликам і забезпечувати сталий розвиток.

Ключові слова: Публічне управління, модернізація, правові засади, децентралізація, електронне урядування, *good governance*, адміністративна реформа.

Постановка проблеми. Однією з ключових проблем є фрагментарність правового забезпечення реформ у сфері публічного управління. Попри численні законодавчі зміни, відсутня цілісна система правового регулювання, що спричиняє колізії та правову невизначеність. Децентралізація, як одна з провідних реформ, потребує подальшого нормативного доопрацювання, зокрема щодо розмежування повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування [2]. Існує проблема недостатньої інституційної спроможності органів влади

впроваджувати управлінські інновації. Законодавство про електронне урядування також потребує адаптації до викликів цифрової трансформації. У цьому контексті особливого значення набуває впровадження принципів *good governance*, що включають верховенство права, прозорість, підзвітність і ефективність [3,8].

За роки незалежності так і не сформовано рівновагу між зовнішніми директивними та внутрішніми самоорганізованими принципами суспільного життя, що призвело до дисбалансу між інститутами державного і громадського

управління. Практично спостерігається тенденція до надмірного адміністрування з боку державних органів управління, як результат це здійснило пригнічення громадських механізмів соціальної ініціативи та контролю «знизу». Процеси формування нових організаційних структур і розвиток методів управління більше ґрунтувалися на бюрократизації та формалізації, а ніж на забезпеченні ефективності державного апарату, формуванні правової культури і сприянні розвитку форм активності громадян та їх громадянської участі в управлінні [6].

Публічне управління в умовах сучасних викликів постає як динамічна система, що потребує постійного вдосконалення та адаптації до суспільно-політичних, економічних і технологічних змін. Існуюча система державного управління не в повній мірі спроможна ефективно регулювати соціальні трансформації та забезпечувати сталий розвиток. Особливої актуальності набуває необхідність формування нової парадигми публічного управління, орієнтованої на принципи відкритості, підзвітності, участі громадян, ефективності та інноваційності. Системність проблем сучасного публічного управління виявляється у невідповідності між рівнем очікувань суспільства щодо якості послуг та фактичним станом їх надання.

Постановка проблеми полягає в тому, що модернізація публічного управління в Україні здійснюється несистемно, без належного правового, кадрового та організаційного забезпечення [4]. Такий стан справ гальмує впровадження нових підходів, заснованих на європейських принципах доброго врядування, що передбачають прозорість, ефективність, орієнтацію на потреби громадян.

Дослідження правових засад модернізації відповідає як важливим науковим завданням – формування сучасної теорії державного управління, так і практичним – розробці ефективних механізмів управлінських трансформацій. Саме правова визначеність виступає фундаментом для стратегічного управління, передбачуваності державної політики та підвищення довіри до інститутів влади. Потреба у правовому обґрунтуванні модернізаційних процесів підтверджується також на рівні міжнародної наукової думки. Як зазначає В. А. Ребкало, модернізація публічного управління потребує не лише політичної волі, а й чітко окреслених правових механізмів реалізації стратегічних змін [8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасне публічне управління в Україні перебуває у стані глибокої трансформації, зумовленої не

лише викликами війни, а ще потребою адаптації до європейських принципів належного врядування. Система публічного управління вважається дуже складною структурою, яка постійно стикається з критикою через свою переобтяженість, непрозорість, бюрократію та неефективність.

У цьому контексті модернізація системи публічного управління передбачає не лише зміну управлінських підходів, а й перегляд її правових основ. Саме нормативно-правове поле визначає межі та зміст повноважень органів влади, механізмів взаємодії з громадянами та ефективного врядування. Конституційна база та проблеми її реалізації. Доведено, що модернізація публічного управління є двигуном процесів, спрямованих на міський розвиток, адже формування соціально-економічних систем, у яких домінують інноваційні ознаки діяльності, що забезпечують конкурентні переваги вищого порядку, є характерною рисою сучасного територіального розвитку [5].

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз правових засад модернізації публічного управління в Україні, виявлення основних проблем правового регулювання в умовах адміністративної реформи, децентралізації та цифровізації, а також обґрунтування перспектив подальшого удосконалення правової бази з урахуванням європейських стандартів [3,5].

Виклад основного матеріалу. У світовій практиці визначено певний порядок модернізації публічного управління: спочатку акцент зосереджується на створенні нормативних основ і законодавства, наступною стадією є формування нових управлінських засад, а лише потім переходять до питань підвищення ефективності управлінської діяльності, виходячи із розробленої «ідеальної» моделі. Для України модернізація управлінської діяльності розглядається як засіб консолідації українського суспільства, як механізм його виживання та поступового розвитку в умовах «суспільства ризику». Фактично, це – зміна зі старої системи до нової моделі публічного управління, орієнтованого на циклічний розвиток з різноманітною динамікою процесів, що відбуваються, з великою мірою їхньої невизначеності, викликами глобального масштабу та новими регуляторами соціальної діяльності. У своєму функціональному значенні, публічне управління спрямоване на вирішення різноманітних завдань, перш за все, виконуючи традиційну місію забезпечення суспільних інтересів. Це передбачає встановлення миру та суспільної безпеки, які необхідні для захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян

України, іноземних громадян, осіб без громадянства; протидії злочинності, охороні громадського порядку, власності та забезпечення громадської безпеки, що мають на меті забезпечити спокійне життя в країні. Далі йдуть завдання створення та регулювання державних установ, які необхідні для органів місцевого самоврядування, особливо, коли приватна ініціатива практично відсутня. Це змушує державну владу втручатися за допомогою дій / впливів у сферу і безпеки, оборони, правосуддя та також у багатьох інших сферах, включаючи економіку, освіту, соціальні та культурні галузі. Згідно з статистськими концепціями, державне втручання має велике значення і передбачає, що держава повинна втручатися в життя суспільства і контролювати його економічні та соціальні інститути.

Конституція України (ст. 5, 6, 19, 118) визначає, що народ є джерелом влади, а органи виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, передбачений Конституцією і законами України [1]. Однак на практиці правові засади залишаються фрагментарними, ізольованими одна від одної, що ускладнює реалізацію комплексних управлінських рішень.

Одним із ключових напрямів правової модернізації стало реформування системи місцевих державних адміністрацій (районних та обласних). Законом України № 805-ІХ від 17.07.2020 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо діяльності місцевих державних адміністрацій» було започатковано нову модель органів виконавчої влади на місцях. Закон передбачив розмежування повноважень між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, зменшення дублювання функцій, а також посилення ролі контролю з боку держави [4]. Однак система досі далека від завершення. Залишається невизначеним правовий статус нових районних державних адміністрацій після укрупнення районів, не врегульовано питання підзвітності та відповідальності голови ОДА перед урядом і громадськістю, відсутня єдина процедура кадрового призначення із залученням незалежної комісії. У контексті європейського досвіду це виглядає як інституційна нестабільність. Корисним є аналіз досвіду Франції, де функціонує інститут префектів (*le préfet*) – представників державної влади на місцях, які виконують виключно державні функції, координують дії міністерств та відповідають за дотримання законності в регіоні. Їх діяльність чітко відмежована від повноважень регіональних рад (органів самоврядування), що забезпечує

ефективну вертикаль влади без дублювання. Інститут префекта забезпечує реалізацію політики уряду на території, а також є каналом зворотного зв'язку.

В Україні вже кілька років точаться дискусії щодо запровадження аналогічного інституту – префектів замість голів ОДА / РДА. Така реформа могла б забезпечити баланс між унітарною формою державного устрою та самостійністю громад, усунувши правові суперечності між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням. Водночас для її реалізації потрібно внести зміни до Конституції України, зокрема до ст. 118 та 119, що поки залишається політично складним завданням. Міжнародні рекомендації, зокрема *Principles of Public Administration* від OECD / SIGMA (2017), наголошують на необхідності функціональної чіткості між різними рівнями публічного управління, стабільності адміністративної вертикалі та незалежності виконавчої влади від політичних впливів на місцевому рівні [3].

1. Українське законодавство частково враховує ці принципи, однак відсутність рамкового закону «Про публічну адміністрацію» залишається істотною прогалиною. У цьому контексті також варто згадати позитивний досвід Польщі, де в результаті адміністративної реформи 1999 року було чітко розмежовано повноваження між воєводами (представниками держави) та самоврядними маршалками воєводств, що дало змогу забезпечити як ефективний державний контроль, так і розвиток місцевої ініціативи.

Для повноцінної правової модернізації публічного управління в Україні необхідно:

1. Завершити реформу місцевих державних адміністрацій із чітким законодавчим розмежуванням їх функцій, включно з можливим впровадженням інституту префектів.

2. Внести зміни до Конституції України щодо системи виконавчої влади на місцях.

3. Прийняти рамковий Закон України «Про публічну адміністрацію», який би інтегрував європейські стандарти та окреслив повноваження, процедури, підзвітність і контроль.

4. Інституціоналізувати систему оцінки ефективності роботи органів влади на основі KPI та індикаторів доброго врядування. Інституційна трансформація районних та обласних державних адміністрацій.

У межах децентралізаційної реформи одним із ключових напрямів також є трансформація місцевих органів виконавчої влади, зокрема районних та обласних державних адміністрацій (РДА

та ОДА). Ці органи тривалий час виконували подвійні функції – представляли центральну владу на місцях та брали участь у місцевому управлінні. Проте із передачею значної частини повноважень територіальним громадам, з'явилася потреба у переосмисленні ролі РДА та ОДА. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» в редакції 2021 року, державні адміністрації мають зосереджуватися передусім на здійсненні нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування, реалізації державної політики, забезпеченні прав і свобод громадян [2].

Таким чином, їх функціонал трансформується у наглядово-контролюючий та координаційний. Це відповідає європейській моделі «префекта» – посадовця, що представляє центральну владу в регіоні, але не втручається у автономні повноваження місцевого самоврядування. Порівняльний зарубіжний досвід: інститут префектів зокрема, у Франції функцію префекта як представника держави в регіоні закріплено на рівні Конституції (ст. 72). Префект координує роботу державних служб на місцях та забезпечує дотримання законодавства органами місцевого самоврядування. В Італії аналогічний орган – комісар уряду – також має наглядову функцію та може призупинити дію актів місцевих рад у разі порушення закону.

Висновки. Застосування подібної моделі в Україні дозволить уникнути конфлікту повноважень між органами місцевого самоврядування та державної влади, особливо в умовах завершення адміністративно-територіальної реформи. Водночас важливо зберегти баланс, аби контроль з боку держави не перетворився на втручання у самоврядні функції громад.

Станом на 2025 рік триває робота над оновленням базових законів у сфері публічного управління, зокрема щодо внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про засади державної регіональної політики». Проект Закону України «Про префектів», який обговорюється на рівні експертного середовища, передбачає створення нової посадової категорії замість голів ОДА та РДА з чітко визначеними контрольними функціями. Також важливим напрямом є цифровізація управління. У сучасному світі цифрова трансформація є невід'ємною складовою процесу модернізації

публічного управління. Цей напрям став особливо актуальним у зв'язку з необхідністю підвищення ефективності, прозорості та підзвітності державних інституцій. В умовах цифрової революції публічне управління має відповідати запитам громадян на якісні та доступні послуги, оперативне прийняття рішень і ефективне управління ресурсами. Проблеми цифровізації охоплюють як технічні, так і інституційні бар'єри. Серед ключових завдань – подальше впровадження систем електронного документообігу, розвитку відкритих даних, вдосконалення Єдиної інформаційної системи управління людськими ресурсами (ЄІСУ), розширення електронних сервісів для громадян та бізнесу. Прикладом служить платформа «Дія», яка значно спростила доступ до державних послуг. Згідно з Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки (розпорядження КМУ від 17.01.2018 № 67-р), цифровізація розглядається як інструмент розвитку держави та підвищення конкурентоспроможності на міжнародному рівні. Зарубіжний досвід показує, що цифрова трансформація потребує централізованої політики та високого рівня координації між органами влади. Наприклад, Естонія є лідером у сфері електронного уряду, де понад 99 % державних послуг доступні онлайн. У Франції та Італії активно впроваджується концепція цифрових префектур (*prefectures numériques*), які забезпечують адміністративні послуги у віддаленому форматі.

Отже, цифровізація є ключовим фактором модернізації публічного управління [7].

Модернізація публічного управління вимагає комплексного та системного підходу до вдосконалення правового регулювання. Необхідно розробити цілісну стратегію правової підтримки реформ, що враховуватиме потреби децентралізації, цифровізації та зміцнення інституційної спроможності державних органів. Важливим є впровадження європейських стандартів належного врядування, що сприятиме формуванню ефективної, демократичної та громадсько орієнтованої системи публічної влади в Україні [8].

Україна має суворо дотримуватися демократичних норм у своїй внутрішній та зовнішній політиці, забезпечити модернізацію публічного управління, як процесу що згенерує ефективне функціонування системи органів державної влади.

Список літератури:

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

3. SIGMA Papers No. 61: The Principles of Public Administration (OECD/EU, 2017).
4. Законом України № 805-IX від 17.07.2020 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо діяльності місцевих державних адміністрацій».
5. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки.
6. Грицяк І. А. Публічне управління: теорія та практика / І. А. Грицяк. К. : НАДУ, 2020. OECD (2021).
7. Закон України «Про національну інформатизацію». Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки (Розпорядження КМУ від 17.01.2018 № 67-р). Стратегія цифрової трансформації публічного управління до 2025 року.
8. Ребкало В. А. Сучасні виклики публічному управлінню: нормативно-правове забезпечення. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2020. № 2. С. 14–21.

Huchko M. M. LEGAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION MODERNIZATION: CHALLENGES AND PROSPECTS

The article examines the main legal foundations of the modernization of the system of public administration in Ukraine. The current state of regulatory and legal support of management reforms is analyzed, the key problems of implementing changes in the context of European integration, decentralization, and digitalization processes are outlined. Emphasis is placed on the need to improve administrative legislation, to strengthen the institutional capacity of authorities, and also on the importance of adapting the principles of good governance, recommended by the organizations SIGMA and OECD. Directions for further development of legal regulation are proposed, which will contribute to the formation of an effective, transparent, and citizen-oriented system of public administration. In particular, attention is drawn to the necessity of introducing legal mechanisms of control over the quality of administrative services, forming legal culture among officials, as well as the development of public-private partnership as an instrument of modern governance. As a result of the study, it is concluded that the modernization of public administration must be based on the principles of openness, technological innovativeness, and legal certainty. Significant attention is paid to the problems of functioning of local state administrations, the uncertainty of their legal status after the administrative-territorial reform, and also to the necessity of introducing the institution of prefects as a means of ensuring a clear vertical of executive power without duplication of powers. A separate section is devoted to the digital transformation of public administration – the implementation of electronic services, electronic governance, the development of open data, and the improvement of digital competences of officials. The article substantiates that the modernization of public administration should be based on the principles of openness, legal certainty, efficiency, and technological innovativeness. Specific ways of improving legal regulation are proposed, aimed at the creation of a transparent, accountable, and citizen-oriented system of governance, capable of responding to modern challenges and ensuring sustainable development.

Key words: public administration, modernization, legal foundations, decentralization, e-governance, good governance, administrative reform.