

НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ДНІПРОВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису*

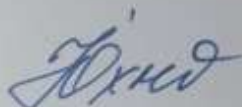
ЮХНО Ірина Валеріївна

УДК 351:3.077.1342.4:316.422

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ**

Спеціальність 281– «Публічне управління та адміністрування»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування». Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей результатів текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.



І.В. Юхно

Науковий керівник: доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Навчально-наукового інституту державного управління Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» Баштанник Віталій Володимирович

Дніпро - 2022

НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ДНІПРОВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису*

ЮХНО Ірина Валеріївна

УДК 351:3.077.1342.4:316.422

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ**

Спеціальність 281– «Публічне управління та адміністрування»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування». Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей результатів текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ І.В. Юхно

Науковий керівник: В.В. Баштанник, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Навчально-наукового інституту державного управління Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

Дніпро - 2022

АНОТАЦІЇ

Юхно І. В. Інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі публічного управління та адміністрування за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування» – Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро, 2022.

Дисертація присвячена дослідженню теоретико-методологічних засад, тенденцій та особливостей інституціональних засад публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування. дисертації обґрунтовано виокремлення етапів розвитку суспільних відносин в системі конституційного реформування, розкрито інституціональні й теоретичні засади трансформаційного процесу в державному управлінні, розроблено авторську класифікацію особливостей конституційного реформування в контексті модернізації державного управління в Україні. Систематизовано сучасні підходи до формування комплексного алгоритму реалізації демократичних засад конституційного реформування. Розкрито сутність сучасних тенденцій формування інституціональних засад трансформаційного процесу у системі публічного управління в контексті децентралізації влади в Україні. Розроблено і запропоновано авторську теоретичну концепцію конституційного реформування як взаємовпливу трансформаційних чинників у системі державного управління в Україні, сформульовану на основі традицій державноуправлінських реформ, європейському досвіді публічноуправлінської діяльності,

У дисертації представлено концептуальні засади аналізу конституційного змісту реформування державного управління як самостійний напрям у сучасній

системі публічного управління. На цій основі визначено та обґрунтовано принципи та методологічну основу такого аналізу, визначено суб'єктну базу реформування, конкретизовано сутність та складники інституціонального реформування. Досліджено методологічні засади та теоретичні аспекти ініціювання, становлення та формалізованого закріплення конституційних змін в публічноуправлінській діяльності. Охарактеризовано загальний процес формування спеціальних механізмів реформування публічного управління та впливу на таких процес системних конституційних реформ.

Доведено, що загальний алгоритм конституційних змін потребує стратегічного розуміння наслідків конституційного реформування, врахування зовнішніх чинників впливу на процес реформування, збереження наріжних конституційних принципів, дотримання загальносвітових трендів на пріоритетність забезпечення громадських, політичних, економічних і соціальних прав людини. Базовими засадами конституційних змін визначено удосконалення національного законодавства, забезпечення громадсько-політичного схвалення конституційних реформ. Встановлено, що раціональний зміст конституційного реформування потребує відповідного юридичного наповнення, трансформації системи органів державної влади та місцевого самоврядування, раціоналізації механізму державно-приватного партнерства, а також політико-ідеологічного наповнення змісту реформування.

Обґрунтовано, що потребує власного методологічного наповнення фрагментованість реформування як особливість національної моделі публічного управління. З цією метою визначено тенденції конституювання форм і методів публічного управління на наднаціональному, національному, центральному, регіональному та субрегіональному рівні в умовах конституційних змін, розроблено власну методологічну модель оцінки ефективності конституційного реформування.

У дисертації *удосконалено* понятійно-категоріальний апарат науки

державного управління у частині наведення нових категорій і понять публічноуправлінської діяльності. Зокрема, наведено авторську редакцію таких понять як «конституційний зміст реформ», «публічноуправлінські реформи», «суспільна потреба реформування», «очікуваний інтегрований ефект реформування», які розроблені на основі аналізу національного досвіду модернізації державного управління. У дисертаційному дослідженні вперше наведено методологію оцінювання інституціональної рефлексії, проведено оцінювання інституціональної спроможності реформування, реальної здатності системи державного управління функціонувати в умовах реформування за наявності та відсутності базових конституційних норм. Отримані результати дозволили систематизувати засади наукового аналізу особливостей функціонування системи державного управління в умовах дисбалансу конституційного регулювання як окремих складових державної влади, так і всієї системи загалом.

У роботі розроблені наукові підходи щодо застосування засобів раціоналізації публічноуправлінської діяльності в контексті концепту «Належного врядування», що передбачає визначення конституційного змісту публічного управління як його базової характеристики, а весь трансформаційний період характеризувати з позицій наявності чи відсутності потреби у реформуванні. У роботі диверсифіковано сучасні алгоритми конституційного реформування на основі ієрархії інституціональних викликів та наявності суспільнозначимих регуляторів стабілізації суспільних відносин, в основу яких покладено модель «конституційного консерватизму», що передбачає ліквідацію вакууму публічноуправлінської діяльності на рубіжних точках реформування.

У роботі запропонована методологія структурно-функціонального аналізу публічноуправлінської діяльності на основі прогресного підходу, який детерміновано через матрицю очікувань результатів реформ. Доведено, що розвиток системи державного управління можливий виключно в контексті

етапного оцінювання успішності/неуспішності реформ, корегування цілей і очікуваних результатів реформ, визначення суспільного ставлення до змісту і методів реформування. У роботі особливий наголос зроблено на юридичній формалізації публічноуправлінської діяльності, публічноправовому регламентуванні діяльності органів влади, а також наведено характеристики конституційно-правового регулювання, зокрема, охарактеризовано сукупність конкретних суспільних відносин, які потребують врегулювання правом, а не лише суспільних процесів, що здійснюються за об'єктивними законами суспільного життя і не потребують регулювання правом.

Ключові слова: адміністрування, влада, держава, конституційний зміст, модернізація, публічне управління, публічноуправлінська діяльність реформування.

Yukhno I. Institutional principles of public administration in the conditions of constitutional reform. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the field of public administration and administration in the specialty 281 – «Public Administration and Administration» – National Technical University «Dnipro Polytechnic», Dnipro, 2022.

The dissertation is devoted to the research of theoretical and methodological bases, tendencies and peculiarities of institutional bases of public administration activity in the conditions of constitutional reform. The dissertation substantiates the separation of stages of development of public relations in the system of constitutional reform, reveals the institutional and theoretical foundations of the transformation process in public administration, developed the author's classification of features of constitutional reform in the context of modernization of public administration in Ukraine. Modern approaches to the formation of a complex algorithm for the implementation of democratic principles of constitutional reform are systematized. The

essence of modern tendencies of formation of institutional bases of transformation process in the system of public administration in the context of decentralization of the power in Ukraine is opened. The author's theoretical concept of constitutional reform as the interaction of transformational factors in the system of public administration in Ukraine, formulated based on the traditions of public administration reforms, the European experience of public administration,

The dissertation presents the conceptual bases of the analysis of the constitutional content of public administration reform as an independent direction in the modern system of public administration. On this basis, the principles and methodological basis of such analysis are determined and substantiated, the subjective basis of reform is determined, the essence and components of institutional reform are specified. Methodological principles and theoretical aspects of initiation, formation and formalized consolidation of constitutional changes in public administration are studied. The general process of formation of special mechanisms of public administration reform and influence on such process of systemic constitutional reforms is characterized.

It is proved that the general algorithm of constitutional changes requires a strategic understanding of the consequences of constitutional reform, taking into account external factors influencing the reform process, maintaining cornerstones of constitutional principles, adherence to global trends on public, political, economic and social human rights. The basic principles of constitutional changes are the improvement of national legislation, ensuring socio-political approval of constitutional reforms. It is established that the rational content of constitutional reform requires appropriate legal content, transformation of the system of public authorities and local self-government, rationalization of the mechanism of public-private partnership, as well as political and ideological content of reform.

It is substantiated that the fragmentation of reform as a feature of the national model of public administration needs its own methodological content. To this end, the

trends of constituting forms and methods of public administration at the supranational, national, central, regional and subregional levels in the context of constitutional changes are identified, developed its own methodological model for assessing the effectiveness of constitutional reform.

The dissertation improves the conceptual and categorical apparatus of public administration science in terms of introducing new categories and concepts of public administration. In particular, the author's edition of such concepts as «constitutional content of reforms», «public administration reforms», «public need for reform», «expected integrated effect of reform», which are developed based on the analysis of national experience of public administration modernization. The dissertation research for the first time presents a methodology for assessing institutional reflection, assessed the institutional capacity of reform, the real ability of public administration to function in the conditions of reform in the presence and absence of basic constitutional norms. The obtained results allowed to systematize the principles of scientific analysis of the peculiarities of the functioning of the public administration system in the conditions of imbalance of constitutional regulation of both individual components of state power and the system.

The paper develops scientific approaches to the use of tools for streamlining public administration in the context of the concept of «Good Governance», which provides for the definition of the constitutional content of public administration as its basic characteristics, and the entire transformation period to characterize the need for reform.

The paper diversifies modern algorithms of constitutional reform based on the hierarchy of institutional challenges and the presence of socially significant regulators of stabilization of public relations, based on the model of «constitutional conservatism», which eliminates the vacuum of public administration at the border points of reform.

The paper proposes a methodology of structural and functional analysis of public administration on the basis of a progressive approach, which is determined by a matrix of expectations of the results of reforms. It is proved that the development of the public administration system is possible only in the context of stage-by-stage evaluation of the success / failure of reforms, adjustment of goals and expected results of reforms, determination of public attitude to the content and methods of reform. The paper emphasizes the legal formalization of public administration, public law regulation of government, as well as the characteristics of constitutional and legal regulation describes a set of specific social relations that need to be regulated by law (not just social processes carried out by law). effective laws of public life and do not require regulation by law).

Key words: administration, power, state, constitutional content, modernization, public administration, public administration reform activity.

СПИСОК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Юхно Ірини Валеріївни

Статті в наукових закордонних виданнях, проіндексованих у базах даних

Web of Science Core Collection та/або Scopus

1. Yukhno I. Peculiarities of regulation the activity of public authorities in the condition the constitutional changes: on the example of the system of judicial authorities / Yukhno I., Bashtannyk A., Lozytska I. and others. *Ad Alta. Journal of Interdisciplinary research*. 2021, Volume 11. P. 60-66.

Статті в наукових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України з присвоєнням категорії “Б”

2. Юхно І. Феномен стабільності публічноуправлінської діяльності в умовах системних реформ / Юхно І., Баштанник В. *Право та державне управління*. 2021. №2. С. 252-257.

Автором запропоновано критерії вибору методів наукового дослідження стабільності публічноуправлінської діяльності в умовах системних реформ

3. Юхно І. Інституціональні засади публічноуправлінських змін в системі судової влади в умовах конституційного реформування. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. №4. С. 50-54.

4. Юхно І. Трансформація системи публічного управління в контексті змін до Конституції України: постановка завдання наукового дослідження. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 5. С. 67-74

5. Юхно І. Стабільність публічноуправлінської діяльності : конституційно-правовий зміст. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 6. С. 77-83.

Матеріали конференцій

6. Юхно І. Реформи в державному управлінні: європейський досвід та Україна // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали 17-ї регіон. наук.-практ. конф. (16 трав. 2020 р., м. Дніпро) / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2020. – С. 133 – 136.

7. Юхно І. Конституційні засади інституціоналізації сучасної моделі публічного управління / Проблеми та стан дотримання і захисту прав людини в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 20–21 серпня 2021 р. Львів: ЗахідноУкраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2021. С. 19-20.

8. Юхно І. Модернізація системи публічного управління в контексті змін до Конституції України// Modern trends of scientific development. Proceedings of the II International Scientific and Practical Conference. Vancouver, Canada. 17.01.2022. Pp. 154-157. Available at : DOI: 10.46299/ISG.2022.I.II

Навчальні видання

9. Право в публічному управлінні : навч. посіб. / В. Баштанник. А. Новак, Ф. Рагімов [та ін.] ; за заг. ред. В.В. Баштанника. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. – 228 с.

Автором розроблено матеріали до розділів з питань діяльності органів судової влади.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	13
ВСТУП	14
Розділ 1	
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ЗМІСТ ТА БАЗОВІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	23
1.1. Методологічні засади інституціоналізації публічноуправлінської діяльності в Україні	23
1.2. Історико-теоретичні засади формування органів влади в системі публічного управління	40
1.3. Закономірності і принципи публічноуправлінської діяльності в контексті конституційного реформування	57
Висновки до розділу 1	71
Розділ 2	
ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ВІДКРИТОГО УПРАВЛІННЯ: НАЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД	74
2.1. Сутність та основні структурні елементи інституціональних засад публічноуправлінської діяльності на засадах респонсивності	74
2.2. Правовий зміст публічноуправлінської діяльності в умовах трансформації суспільних відносин	91
2.3. Європейський досвід формування раціональної моделі публічноуправлінської діяльності на основі конституційних принципів ...	102
Висновки до розділу 2	117
РОЗДІЛ 3	

ТРАНСФОРМАЦІЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗАСАД ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ	120
3.1. Формування адміністративного простору реалізації публічноуправлінської діяльності в умовах конституційних змін в Україні	
3.2. Розвиток інституціональних засад конституційного реформування в Україні як напрям публічноуправлінської діяльності	128
3.3. Феномен «публічноуправлінського континуїтету» у контексті сталості конституційних норм реалізації державної влади на основі принципу децентралізації	144
Висновки до розділу 3	164
ВИСНОВКИ	168
ДОДАТКИ	175
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	200

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

Acquis communautaire – спільний доробок Європейського Союзу

ЄАП – Європейський адміністративний простір

ЄС – Європейський Союз

ІСПУ – інтегровані системи публічного управління

КМУ – Кабінет Міністрів України

КД – Конституційний Договір

МДА – місцеві державні адміністрації

НАТО (НАТО) – Організація Північно-Атлантичного Договору

ОБСЄ – Організація по безпеці і співробітництву в Європі

ОДВ – органи державної влади

ОМС – органи місцевого самоврядування

ООН – Організація Об'єднаних Націй

РЄ – Рада Європи

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Новітній процес конституційного реформування, визначений у 2000 р. процесом Всеукраїнського референдуму з метою реформи державного управління, ознаменував початок тривалого етапу перманентних змін до Конституції України, що тривають і до теперішнього часу. Власне, як і розвиток державотворення, так і напрацювання нових конституційних норм мають на меті інституціоналізацію такої форми державного правління, яка дозволить забезпечити завдання становлення в Україні як суверенної держави. Це зумовлює необхідність наукового аналізу проблеми спрямування публічної влади на реалізацію функцій демократичної, соціальної, правової держави, ствердження європейських цінностей.

Подальші конституційні трансформації 2004 р., 2010 р. та 2014 р. були спрямовані на фрагментарну зміну положень Конституції України, формальне детермінування управлінських режимів у форматі «парламентська модель – президентська модель» державного управління. Втім, реального реформування не відбулося, адже результати будь-яких змін мали й у сучасному інституційному вимірі визначальну роль відіграє глава держави – Президент України. При цьому вторинним результатом такого процесу реформування у 2000 р. слід визнати послаблення спроможності управління на всіх рівнях, деформацію комплексу принципів і засад державного будівництва. Такий стан речей обмовлений не самим характером реформ, а скоріше не врахуванням базових конституційних принципів та положень, заміна конституційних основ регулятивними актами органів влади, ігнорування усталених традицій конституціоналізму. Це зумовило вибір теми, мету, основні завдання дисертації й підтвердило сучасність і нагальність обраної проблематики.

Теоретичною основою дисертаційної роботи стали наукові праці вчених, які досліджували концептуальні засади формування механізмів державного

управління, а саме А. Баштанник, М. Білинської, З. Бурик, К. Ващенко, Р. Войтович, В. Голубь, Н. Гончарук, Н. Драгомирецької, В. Князева, С. Кравченка, В. Куйбіди, Н. Липовської, А. Мерзляк, О. Мордвінова, З. Надюка, Н. Нижник, Л. Новак-Каляєвої, О. Пархоменко-Куцевіл, П. Петровського, Л. Приходченко, О. Пухкала, Є. Романенка, А. Семенченка, С. Сороки, С. Серьогіна, О. Сушинського, Т. Тарасенко, В. Тертички, І. Хожило, Н. Чалої, О. Федорчак та ін. На конституційно-правових та інституціональних аспектах публічноуправлінської діяльності акцентовано увагу у працях дослідників-юристів В. Авер'янова, Ф. Андрійко, В. Борденюка, С. Дубенко, О. Петришина, Н. Плахотнюк, В. Цветкова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та ін. Аналіз теоретичних і прикладних аспектів формування та розвитку публічноуправлінської діяльності у зарубіжних країнах здійснено в дослідженнях таких науковців, як Г. Алмонд, Г. Атаманчук, Б. Гурне, Н. Генрі, С. Ліпсет, Д. Пауелл, Г. Райт, С. Хантінгтон, Д. Шуман тощо. Напрямами досліджень науковців виступили інституціональні аспекти регулювання публічноуправлінської діяльності на державному та регіональному рівні. Разом з тим, значне число проблем залишилось невирішеними низка проблем наукового аналізу, зокрема, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої публічноуправлінської на основі конституційних норм, у тому числі діяльності інститутів влади, розподілу повноважень в системі публічної влади, децентралізації державної влади.

Сучасний стан системи державної влади, наявні та потенційні виклики і загрози для функціонування системи державного управління окреслили нагальну потребу встановлення інституціонального змісту публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування. Інтегрованість завдання раціоналізації публічноуправлінської діяльності детермінована взаємовпливом зовнішніх та внутрішніх чинників.

Недостатній розвиток теоретичної моделі інституціоналізації публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування у галузі науки державного управління зумовили вибір теми дисертаційного дослідження.

Джерельну базу дисертаційного дослідження складають Конституція України, нормативно-правові акти, міжнародно-правові документи, результати наукових доробок Українських та зарубіжних дослідників галузі науки державного управління, права, соціально-гуманітарних наук.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане в межах науково-дослідної роботи Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України за темою «Еволюція інститутів і форм публічного управління: теоретико-методологічні засади» (державний реєстраційний номер 0118U006488), у якій дисертант брав участь як науковий співробітник. У дисертації проаналізовано алгоритм реформування публічноуправлінської діяльності, запропоновано авторське трактування інституціональних публічноуправлінської діяльності, визначено характеристики і зміст такої діяльності в особливих умовах.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у дослідженні теоретико-методологічних засад, визначенні сутнісних, структурно-функціональних та інституціональних характеристик публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування.

Досягнення означеної мети передбачає вирішення таких основних дослідницьких завдань:

– систематизувати наукові підходи до трансформації національної системи публічного управління й на цій основі визначити сутність, тенденції розвитку, особливості і характерні риси публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування в Україні;

- проаналізувати і доповнити понятійно-категоріальний апарат наукових досліджень у сфері формування публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування;
- розкрити зміст, сутність та правову природу реформування системи державної влади, теоретично обґрунтувати авторську дослідницьку методологію формування інституціональних засад публічноуправлінської діяльності, обґрунтувати роль спеціальних конституційних механізмів у сфері реалізації публічноуправлінської діяльності;
- дослідити особливості публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування в європейських країнах;
- розробити інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування в Україні;
- сформулювати рекомендації щодо розробки стратегії розвитку засад публічноуправлінської діяльності в умовах конституційних змін.

Об'єктом дослідження є процес реформування публічного управління в умовах конституційних змін в Україні.

Предметом дослідження є інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування.

Методи дослідження. Методологічною базою даного дисертаційного дослідження виступають: теоретичні розробки вітчизняних і зарубіжних вчених щодо проблем публічного управління та публічноуправлінської діяльності; загальнонаукові принципи пізнання суспільно-політичних явищ; системний підхід, методи інституціоналізації, історичний метод, та методологія класифікації складних систем. У роботі використано як базовий метод – системний підхід, застосування якого забезпечило наукову платформу дослідження сутності сучасного трансформаційного процесу в публічному управлінні, дозволило отримати нові результати щодо впровадження принципів

респонсивності і супервентності у дослідницький апарат галузі знань публічного управління і адміністрування.

У роботі використані загальнонаукові принципи: історизму, аналізу, синтезу, узагальнення та індукції, методи: інструментальний, інституціональний, соціологічний, діяльнісний, статистичної обробки емпіричного матеріалу, та ін. Зокрема: на основі загальної методології наукових досліджень побудовано авторську концепцію аналізу інституціоналізації публічноуправлінської діяльності (підрозділ 1.1), історичний метод дозволив розробити періодизацію формування системи публічноуправлінської діяльності (підрозділ 1.2). На основі сучасного дослідницького тренду щодо використання компаративного методу досліджено сучасні механізми реалізації конституційних змін у зарубіжних країнах (підрозділи 2.2, 3.1); за допомогою методу правового аналізу досліджено взаємозв'язок конституційних реформ і раціональності публічноуправлінської діяльності (підрозділи 2.3); комплексний метод дозволив врахувати вплив зовнішніх факторів на систему публічноуправлінської діяльності (підрозділ 3.1); метод моделювання забезпечив наукове підґрунтя систематизації основ публічноуправлінської діяльності в умовах конституційних змін (підрозділ 3.3).

Наукова новизна одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає у досягненні нових наукових результатів, які в сукупності вирішують актуальне наукове завдання з розроблення інституціональних засад і концептуального обґрунтування наукових підходів публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування. На основі одержаних результатів сформульовано нові положення, які становлять наукову новизну й полягають у тому, що в дисертаційній роботі

уперше:

– комплексно представлено концептуальні засади дослідження особливостей формування публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування як самостійний напрям у науці державного

управління, визначено та обґрунтовано складники, принципи та методологічну основу модернізації публічноуправлінської діяльності на основі концепту респонсивності; детерміновано об'єкт, предмет, концептуальні засади та методологічну основу аналізу публічноуправлінської діяльності в умовах конституційних змін на засадах супервентності складних адміністративних систем, запропоновано сучасну теоретичну концепцію інституціонального змісту публічноуправлінської діяльності;

удосконалено:

- теоретичні основи визначення критеріїв сталості публічноуправлінської діяльності залежно від форм взаємовпливу складників державної влади в умовах формування та реалізації національної стратегії розвитку; на цій основі запропоновано наукові підходи до з'ясування особливостей становлення інституціональних засад управлінської діяльності в умовах конституційних змін та надано авторське визначення «публічноуправлінського континуїтету» у контексті сталості конституційних норм реалізації державної влади на основі принципу децентралізації;

– теоретико-методологічні засади формування сучасної парадигми публічного управління, що формалізовані в дисертаційному дослідженні як поєднання сучасних концептів «належного врядування» та «нового публічного управління»;

- концептуальний підхід щодо вдосконалення системи територіальної організації влади як об'єктної основи публічноуправлінської діяльності, зокрема: модернізації територіальної інфраструктури; розподіл повноважень органів влади за принципом субсидіарності; визначення основних пріоритетів територіального управління; розвиток механізму делегованих повноважень;

набули подальшого розвитку:

- засади формування інституціональної політики як спеціального інструменту сучасного публічного управління України в умовах конституційних

змін, що передбачає інтегрування функціональних дій держави щодо створення, модернізації та ліквідації інститутів публічного управління на основі нових стандартів управлінської діяльності, що передбачає запровадження: стандартів публічноуправлінської діяльності; публічноуправлінських режимів функціонування органів публічної влади; систематизацію нормативно-правових регламентів публічноуправлінської діяльності;

- наукові підходи щодо визначення ролі держави як єдиного суб'єкта реалізації інституційних змін у сфері публічного управління; такі підходи конкретизовано через розробку моделі суспільно-політичної взаємодії суб'єктів публічного управління, що забезпечує демократичний характер конституційних змін;

- методологічні засади модернізації публічноуправлінської діяльності в системі державної влади на основі чинників конституційного реформування, що передбачає інституційну визначеність власне процесу реалізації державноуправлінських реформ як комплексу заходів, які забезпечують виконання конституційних приписів, принципів та норм, а зміна положень Конституції України, як за змістом, так і за механізмами має відповідати встановленим регламентам і не може відбуватися у «зворотному порядку», за яким конституційна процедура завершує нормотворчий процес, а цілепокладання не обумовлює публічноуправлінську діяльність, а лише формально представлено в обґрунтуванні владних програм.

Наукове значення роботи полягає у тому, що вона є першим дослідженням у вітчизняній науці з публічного управління та адміністрування у напрямі розроблення концептуальних положень і практичних рекомендацій щодо трансформації публічного управління в умовах конституційних змін. Розроблені у дисертації теоретичні підходи до аналізу проблеми, категоріальний апарат, основні ідеї та висновки можуть бути використані у науково-дослідній роботі і

стати підґрунтям для подальших наукових досліджень у напрямі забезпечення реалізації конституційної реформи.

Практичне значення роботи. Наукові рекомендації, висновки, пропозиції дисертації були враховані і використані: при розробці пропозицій щодо діяльності органів виконавчої влади та впроваджуються в діяльності Південно-Східного міжрегіонального управління Міністерства юстиції. Запропоновані рекомендації, висновки та результати дослідження були враховані в роботі відділу судової роботи та міжнародної правової допомоги Південно-Східного міжрегіонального управління Міністерства юстиції (довідка про впровадження від 06.09.2021 № 001-03). У практичній діяльності апарату Дніпропетровського окружного адміністративного суду при розробці пропозицій стосовно якісно нових підходів у контексті функціонування судових органів, зокрема рекомендації, висновки та результати дослідження були враховані при підготовці аналітичних матеріалів з питань удосконалення діяльності апарату Дніпропетровського окружного адміністративного суду у частині удосконалення публічно-службових відносин (довідка про впровадження від 21.08.2021 № 0039); у діяльності Громадської організації ГНО «Фундація публічно-правових ініціатив» у межах науково-методичного забезпечення проєкту «Розвиток громад Дніпропетровської області» в контексті організації правової та методичної допомоги територіальним громадам (довідка про впровадження від 28.08.2021 № 20-21/28-2).

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації висвітлено в доповідях на науково-практичних конференціях і семінарах, у тому числі: «Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України» (16 трав. 2020 р., м. Дніпро), «Проблеми та стан дотримання і захисту прав людини в Україні» (20–21 серпня 2021 р., Львів)

Особистий внесок здобувача. Дисертація є завершеною самостійною науковою працею. Основні положення, розробки в межах дослідження, наукові

результати, винесені на захист, ґрунтуються на особистих дослідженнях автора. Ідеї та розробки, що належать співавторам окремих робіт, у дисертації не використовувалися. Внесок автора в публікації, виконані в співавторстві, конкретизовано у списку праць, опублікованих за темою дисертації.

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено у публікаціях автора: 5 статтях у наукових виданнях, у тому числі: 1 стаття – у зарубіжному періодичному виданні, що індексується у наукометричній базі Web of Science, 4 статтях у вітчизняних фахових виданнях категорії Б, включених до наукометричних баз; 2 тезах доповідей у збірниках матеріалів наукових комунікативних заходів, навчальному посібнику.

Структура й обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. загальний обсяг дисертації становить 242 сторінки, у тому числі 174 сторінок основного тексту. Дисертація містить 11 рисунків, 4 таблиці. Список використаних джерел складається з 234 найменування.

РОЗДІЛ 1

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ЗМІСТ ТА БАЗОВІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1.1. Методологічні засади інституціоналізації публічно-управлінської діяльності в Україні

В умовах сучасних зовнішніх викликів і загроз стабільного функціонування Української держави головним напрямом наукового дослідження виступає розробка сучасної методології аналізу системи публічного управління, розвитку нових форм публічноуправлінської діяльності, детермінації інституціональних засад такої діяльності в умовах конституційних змін. Основою сучасного наукового підходу щодо інституціональних чинників завжди виступає національна система управління, що взаємодіє з міжнародними інститутами у форматі напрацювання політико-правових механізмів державного управління, та, у свою чергу, визначає інтегрований механізм регіонального та локального адміністрування.

Зрозуміло, що зконцентрувати зусилля держави, суспільства і громадян з метою модернізації управлінських систем неможливо без реалізації суспільного діалогу, відносин партнерства та солідарності, визначення комплексу інтересів всіх суспільних груп. Адже жодне суспільство, зазначає Т. Парсонс, не може підтримувати стабільність, маючи на увазі потенційно можливі конфлікти та кризи, якщо інтереси його громадян не визначаються солідарністю, внутрішньою лояльністю та взаємними зобов'язаннями [1]. Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є становлення нової моделі публічної влади, конституювання принципів пропорційності, децентралізації, публічності, транспарентності та субсидіарності, трансформація неінституціоналізованої територіального управління.

Адже сучасна політико-економічна невизначеність в Україні, відсутність стратегічного бачення та програмних урядових документів визначила сутність інституціональних реформ в системі державного управління. Виникає потреба у формуванні системи державного управління, заснованої на раціональному співвідношенні принципів децентралізації і централізації державної влади, балансі між державними інтересами і інтересами населення територій, представництвом громад, політичній участі суспільних груп, власне – становленні нової інституційної моделі публічного управління, реалізації прав та обов'язків громадян, у тому числі – й через участь в управлінні.

Поняття «інституціоналізація» (або інституціалізація) від вживаного ще у Давньому Римі поняття «*institutum*» формалізує процес трансформації будь-яких соціальних відносин на конкретний соціальний інститут, на форму соціальних відносин із встановленими (регламентованим) правилами, нормами, регламентами, санкціями і безумовно, принципами управління. Саме тому з позицій визначення інституційних засад варто вести мову про формування набору правил, що задають контекст соціальної інтеграції. Зазвичай, термін «інституціоналізація» використовується для позначення процесу врегулювання різних типів соціальної діяльності та закріплення їх як соціальні інститути. При цьому інституціоналізація закріплює загальноприйняті управлінські практики, забезпечує їх збереження в незмінному вигляді протягом тривалого часу, забезпечує перетворення усталених правил на раціональні моделі взаємодії суб'єктів суспільних відносин. Існує досить широкий набір версій та підходів у розумінні інституціоналізації, переважно – як процес формування функціональних, нормативних та владних відносин між інституційним суб'єктом та суб'єктами навколишнього його зовнішнього середовища. Разом з тим, як третій варіант інституціоналізацію слід розуміти як процес закріплення зовнішньої норми у суспільній практиці, її підтвердження у практичному просторі та правовому регламентуванні.

Проблематику державного управління у контексті розвитку соціального чинника досліджували зарубіжні вчені Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, Л. Бальцеревич, К. Бельский, Ж. Бодуен, Є. Бородін, К. Ващенко, В. Воллес, К. Гаджиєв, Н. Драгомирецька, Ж. Зіллер, Н. Липовська, А. Моравчек, Н. Нагент, М. Паренти, Г. Райт, В. Рижов, а також Українські вчені В. Авер'янов, В. Бакуменко, Ф. Барановський, Т. Бутирська, Р. Войтович, В. Голубь, С. Дубенко, Ю. Кальниш, В. Князєв, В. Ковальов, С. Кравченко, В. Литвин, В. Луговий, С. Майборода, Н. Нижник, О. Оболенський, М. Пухтинський, А. Пухтецька, В. Ребало, С. Серьогін, Г. Ситник, О. Скакун, Т. Тарасенко, В. Тертичка, І. Хожило, та інші. Кожен з дослідників будував власну методологію аналізу, проте єдиними залишались підходи щодо визначення інституціональної сутності публічного (у тому числі і державного) управління.

Для розкриття сутності публічноуправлінської діяльності за умов розвитку суспільних відносин важливо визначити, як виявляється реальна можливість взаємодії механізмів управління і самоврядування, їх пропорційне співвідношення, чи мають вони перевагу над механізмами стихійного регулювання та стихійного саморегулювання. З'ясування цих питань допомагає визначити тенденцію (підвищення чи зниження) рівня керованості будь-яких підсистем державного управління. Необхідність оновлення механізму правового регулювання в цілому, і адміністративно-правового зокрема, обумовила проведення адміністративної реформи в Україні, мета якої полягає в поетапному створенні такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвиненої європейської держави.

Як наголошують науковці (В. Баштанник, О. Гацуля, А. Новак та ін.) [2-5], загальною проблемою нинішнього механізму ефективного врядування є той факт, що система публічного управління в Україні не повністю відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування. У такій системі складові соціальні елементи (соціальні

інститути правління) зазнають постійних змін у зв'язку із перманентними конституційними змінами, що спричиняють кардинальну трансформацію владних відносин у державі [6]. При цьому відбувається і реформування внутрішньої організації діяльності через зміни в нормативно-правовому забезпеченні діяльності в системі державної влади. Водночас, взаємодія суб'єктів публічноуправлінської діяльності на даний час характеризується недостатньою правовою регламентацією, а також проблемами організаційного характеру. Власне, сама система публічного управління, внаслідок історично обумовленої несталості, виступила обмежувальним чинником широких політичних та соціальних реформ в Українському суспільстві [7].

Слід зазначити, що сучасні дослідження публічноуправлінської діяльності присвячені широкому спектру питань організації управління у складних адміністративних системах, розвитку механізмів регулювання діяльності органів влади, інституційної спроможності суб'єктів публічного управління. Сукупність дисертаційних досліджень з тематики публічноуправлінської діяльності є можливість диференціювати за такими інституціональними вимірами:

1) управління в умовах реформ – В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Баштанник, М. Білинська, Н. Драгомирецька, В. Князєв, В. Козаков, Ю. Ковбасюк, О. Коротич, С. Кравченко, В. Мартиненко, Н. Нижник, С. Серьогін, Г.Ситник, В. Тимцуник, Л. Усаченко. У межах наукових праць за цим напрямом варто вказати такі блоки: теоретичні засади державного управління; історичні засади; функціональні засади; інституціональні стандарти управління.

Інституціональні стандарти управління – комплекс критеріїв організації діяльності органу влади як простої організаційної структури, який включає, крім опису вимог, що висуваються до управління загалом, а також до процедури контролінгу, містить основні підходи і принципи, регламентує порядок можливого внесення змін, передбачає можливість делегування функцій,

автономність системи, реакцію на зовнішній вплив та механізми поновлення рівноваги системи.

2) галузеве управління – найбільш досліджена категорія в науці державного управління, що, можливо, обумовлено міжгалузевим характером досліджень. У цьому сегменті варто виділити праці таких науковців як Т. Безверхнюк, С. Біла, О. Бобровська, В. Бодров, З. Варналій, В. Воротін, В. Керецман, І. Квеліашвілі, Т. Крушельницька, А. Лавренчук, А. Мерзляк, О. Мордвінов, Л. Приходченко, Н. Чала та ін. Основні акценти аналізу публічноуправлінської діяльності у цій категорії спрямовано на власне, галузеве управління, територіальне управління, механізми управління, формування основ державної політики.

Варто підтримати позицію О. Гацулі, який вважає, що галузеве управління характеризується вертикальними правовідносинами, тобто відносинами прямого підпорядкування, які формуються між органами управління і керованими ними об'єктами. Такими об'єктами галузевого управління є визначений нормативними актами комплекс господарської, соціокультурної або адміністративно-політичної діяльності, що виконує функції однорідного призначення. Фактично мова йде про сучасну місію органу влади, установи, організації як важливих об'єктів галузевого управління, створених для задоволення суспільних потреб. Саме тому поняття «державний» важлива тільки для визначення ступеня і форми галузевого (у сенсі управлінського) впливу, оскільки ключовим фактором виступає однорідність (галузевість) діяльності [8-9]. Вважаємо такий підхід вірним, лише зауважимо, що з точки зору формування інституціональних засад публічноуправлінської діяльності поняття галузевості виступає вторинним фактором, і по суті не є настільки «автономним», у розумінні встановлення власних стандартів, хоча, безумовно, характеризується певними особливостями;

3) власне, інституціональний чинник публічного управління з позицій індикатора публічноуправлінської діяльності. Варто вказати на праці таких науковців, як К.Бабенко, Г.Бублик, О.Конотопцев, М. Лахижа, Н. Липовська, О.

Оболенський, В. Олуйко, О. Оргієць, О. Пархоменко-Куцевіл, О. Пухкал, Я. Радиш, О. Руденко, О. Сушинський О. Скрипнюк, В. Скуратівський, Ю. Сурмін, Т. Пахомова А. Халецька, І. Хожило. З позицій, так би мовити «подвійного інституціоналізму» варто виокремити такі аспекти наукових досліджень: система органів влади, делеговане управління, державна (публічна) служба, соціальні інститути тощо;

4) публічноуправлінська діяльність в особливих умовах. Вважаємо за доцільне виокремити декілька складників цього напрямку:

- трансформаційний блок – праці І. Грицяка, О. Пухкала, В. Баштанника, В. Стрельцова та інш.
- правоохоронний блок – праці Р. Ботвінова, А. Новака, Т. Чубари;
- адаптаційно-гармонізаційний блок – Н. Серьогіна, Н. Сорокіна, Т. Тарасенко та інш.

На даний час значна кількість наукових розробок структурно включає напрям європейського управління (або «європейського врядування»), при цьому основними напрямками аналізу виступає діяльність європейських інституцій: взаємодія, порядок формування, принципи функціонування. Проте, загальний стан наукової розробки проблеми публічноуправлінської діяльності характеризується наявністю нечисленних фундаментальних робіт з питань інституціональних засад такої діяльності, що пояснюється сприйняттям вітчизняних науковців інституціонального статусу як апіорної категорії. З цим важко погодитись, адже питання інституціонального статусу є малодослідженою категорією. На нашу думку, інституціональні засади публічноуправлінської діяльності, що проходять період становлення і розвитку від 1991 року, потребують окремої систематизації. На основі структурного підходу, запропонованого Ф. Терхановим, слід навести інтегрований концепт інституціональних засад ПД. Такий концепт виявляється у формуванні сучасного публічноуправлінського механізму, зформованого на інституціональному

чиннику, при цьому суб'єкти публічного управління можуть виступати об'єктами управління за особливих обставин.

Варто вказати на такі особливі обставини формування інституційних засад публічноуправлінської діяльності. Процес політичної та соціально-економічної трансформації Українського суспільства, що розпочався на зламі 80-х - 90-х років, поставив на порядок денний завдання пошуку та інституціалізації нових демократичних форм організації влади. За цей час в Україні утвердилися такі інститути як президентство та парламент, завершився процес поділу влад та формування відповідних державних структур, словом, в основних рисах відбувся перехід від радянської системи влади до представницької демократії.

Тим не менше, політична система України, її політично-правові інститути та модель організації державної влади ще далекі від оптимальних, про що свідчать не стихаючі дискусії серед політиків і науковців, а також настрої широких кіл громадськості. В центрі дискусій - проблеми вдосконалення політичної системи, вибору форм державного правління, перерозподілу компетенцій між гілками державної влади, а також між останніми та органами місцевого самоврядування. Дискутуються проблеми конституційного процесу, пошуку оптимальної для України виборчої системи, налагодження зворотного зв'язку електорату з його представниками в органах влади, та контролю за їх діяльністю.

Для розкриття сутності управління за умов сучасного конституційного реформування важливо визначити, як реалізується будь-яка реформа в системах управління, наскільки можливою є взаємодія механізмів публічного управління в межах загальнодержавного механізму управління, встановити співвідношення результатів реформ, і головне – стабільності функціонування і системи, у тому числі збереження характеристики елементів системи.

Вирішення цих питань дозволяє визначити тенденцію (підвищення чи зниження) рівня керованості будь-яких підсистем державного управління.

Необхідність оновлення механізму правового регулювання в цілому, і адміністративно-правового зокрема, обумовила проведення адміністративно-правової реформи в Україні, мета якої полягає в поетапному створенні такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвиненої європейської держави.

За сучасних умов державотворення в Україні широких обертів набрала адміністративна реформа, розглядається можливість запровадження нової системи публічної адміністрації, що визначально буде враховувати сталі традиції демократичного врядування. Саме раціонально структурована правова система обмежує та інтегрує державну владу, поглиблює людський вимір права і держави, стає підґрунтям єдиного, незалежного правосуддя.

При цьому гармонізація законодавства України із законодавством ЄС, імплементація норм законодавства найбільш розвинених демократичних країн-членів ЄС слугуватиме адаптації національної правової системи України до демократичної європейської правової системи і забезпечуватиме її сутнісну трансформацію, на основі якої може бути розбудована в Україні демократична, правова держава.

Безперечно, держава як носій загальнонаціональних інтересів має грати провідну роль у створенні та постійному удосконаленні як концептуальних основ, інституціональних механізмів реалізації регіональної політики, так і в реалізації конкретних місцевих проектів і програм. При цьому роль держави залишається домінуючою.

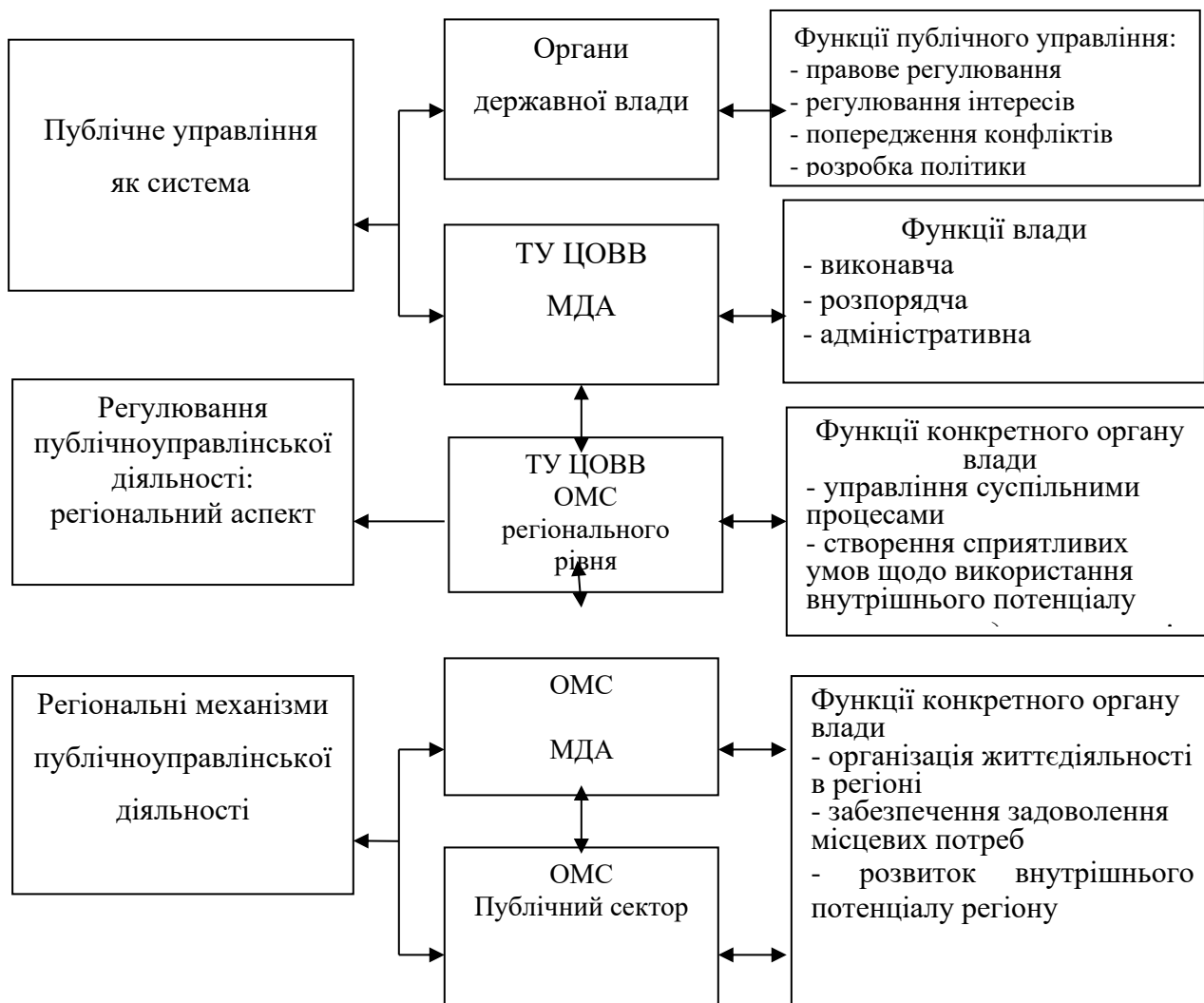


Рис. 1.1. Структуризація функцій суб'єктів регіонального управління за обсягом управлінського впливу

Така структурна модель інституціонального виміру ПД передбачає наявність відповідних змістовних характеристик. Ми використали методологічний підхід А. Баштанник щодо аналізу аспектів регулювання діяльності органів влади [9-10], який передбачає впровадження модельного підходу. На цій основі пропонуємо до наукового обігу розширений формат:

1) семантичний контекст ПД – визначення публічного управління як: системи; комплексу; сукупності; структурної єдності й на цій основі

формулювання інституціональних засад діяльності; на цій основі доцільно розробити понятійний апарат ПД

2) функціональний контекст ПД – визначення особливостей функціонального спрямування органів влади, аналіз і визначення способів регулювання, форм, методів, функціональних особливостей, інструментів реалізації, управлінських алгоритмів; на цій основі доцільно визначити функціональні особливості ПД;

3) інституціональний контекст (внутрішній вимір) – визначення суб'єктів, об'єктів та мети ПД, визначення особливостей взаємодії суб'єктів діяльності;

4) адміністративний контекст ПД – визначення сутності регулюючого впливу держави у процесі ПД, формування відповідних адміністративних режимів;

5) політичний контекст ПД – визначення суспільної потреби у конкретному типі ПД;

6) організаційний контекст ПД – формування управлінських механізмів забезпечення реалізації ПД;

7) зовнішній контекст ПД – розробка моделей реагування системи ПУ на зовнішні впливи на зміст ПД.

Важливо також наголосити на визначальному показнику раціональності ПД – стабільності системи публічного управління у результаті здійснення діяльності. Стабільність як головна характеристика будь-якої системи, вимагає власного методологічного наповнення. На даний час в Україні, як зазначає В.Баштанник, формується основа нової моделі публічного управління, в основі якої – сучасна концепція національної держави (National State) []. З метою забезпечення стабільності функціонування елементів такої моделі система публічноуправлінської діяльності має бути більше демократичною, диверсифікованою та результативною. Проблемою сучасної науки державного управління є багатоманітність самого поняття стабільності публічного

управління, що знаходиться в дихотомії з процесом реформування, впливає на стан політико-правових реформ.

Разом з тим, проблема стабільності публічноуправлінської діяльності детермінована станом системи публічного управління, відсутністю нормативного регулювання терміну «публічноуправлінська діяльність», при цьому усталене використання у багатьох наукових публікаціях терміну «публічний» (публічні послуги, публічна влада, публічні інтереси, публічне управління) має характер розширеного трактування поняття «державний». Єдине виключення стосується поняття «публічна служба», закріпленому Кодексом адміністративного судочинства України, яке має скоріше описовий характер. Так само, законодавство закріплює поняття публічного акціонерного товариства, що лише дотично співвідноситься із поняттям публічноуправлінської діяльності.

Вищенаведене означає, що наявна потреба в уніфікації понятійного ряду сучасної науки державного управління та галузі знань «Публічне управління та адміністрування» відповідно до динаміки змін до Конституції України [11]. Фактично, публічноуправлінська діяльність є об'єктом головним результатом науки, квінтесенцією наукових досліджень даної галузі. У той самий час базові поняття галузі постійно уточнюються, розвивається науковий апарат і методологія дослідження публічноуправлінської діяльності, важливе місце при цьому займає концепт стабільності управління.

Варто вказати на досить усталений науковий підхід, за яким стабільність – це здатність системи перебувати у рівновазі, функціонувати, не змінюючи своєї структури. Разом з тим, динаміка сучасних перетворень в Україні потребує нового трактування принципу стабільності в управлінні.

Слід наголосити на принципах реформування державного управління у країнах Західної Європи, зокрема, принципі демократизації (відкритість, інформованість, комунікабельність), принципі орієнтації на клієнта, принципі

орієнтації на кінцевий результат, принципі рентабельності, принципі простоти управління (підвищення оперативності, спрощення управлінських структур). Досягнення конкретних результатів управління за умов реалізації таких принципів можливе лише при чіткій взаємодії органів влади всіх рівнів із політичними партіями, що представляють різноманітні суспільні групи [2]. Зокрема, В. Мартиненком на основі емпіричних та теоретико-методологічних підходів до дослідження сутності суспільних трансформацій в умовах глобалізації проаналізовано концептуальні методологічні засади теорії державного управління, розкрито засади державноуправлінської діяльності державної влади [12-13]. Вважаємо, що методологія дослідження проблемних питань становлення та розвитку системи державного управління в незалежній Україні має здійснюватися через адаптацію правових засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних структур демократичного врядування.

У концептуальному розумінні структура дослідження сутності публічноуправлінської діяльності потребує, на думку А.Новака, вирішення таких наукових завдань:

- аналіз історико-теоретичних засад розвитку управління на різних рівнях в межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування правової основи публічного адміністрування в Україні як самостійного напрямку науки державного управління;
- систематизація європейського досвіду раціоналізації відносин у системі державного управління з використанням сучасної методології наукового дослідження, що спрямована на узагальнення правил і процедур формування структур управління на всіх рівнях в країнах-членах ЄС;
- визначення дефініцій суб'єктів публічно-владних відносин через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади, а також

з'ясування місця принципів державно-управлінської діяльності у системі повноважень органів публічного адміністрування в Україні;

- проведення порівняльного аналізу принципів діяльності суб'єктів державної політики із принципами організації діяльності владних структур зарубіжних країн;

- дослідженні впливу суспільних інститутів на розвиток України як демократичної правової держави [14].

Для створення ефективної системи державного управління, здатної розв'язувати складні проблеми суспільства, необхідно, щоб така система була більш різноманітною, ніж усе суспільство. У той самий час, за роки незалежності визначилися найбільш суттєві проблеми розвитку державно-управлінської діяльності в Україні: недосконалість законодавчої бази, невирішеність питань розмежування владних повноважень, початковий етап становлення фінансово-економічної автономності. Значний спектр робіт з проблематики формування системи органів влади в Україні дає можливість всебічно проаналізувати інтегровану систему управлінської діяльності, простежити закономірності розвитку такої системи, розглянути структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку владного механізму в державі через взаємовплив різнорівневих органів влади.

Зокрема, квінтесенцією наукових досліджень трансформаційного розвитку України у межах спеціальності 281 «Публічне управління є висновок про те, що процес становлення України як держави проходить певні етапи (усвідомлення суті незалежності, розбудова атрибутів держави, створення нової економічної та політичної системи) з відступами, загрозами політичного протистояння і протидії на всіх рівнях [15]. Такий стан пов'язаний із: несформованістю структур влади; браком достатньої кількості кадрів, здатних діяти самостійно на рівні прийняття рішень та забезпечення їх реалізації; відсутністю у світовій практиці досвіду здійснення оптимального переходу від авторитарного до

демократичного управління за короткий час. При цьому правомірним є обґрунтування взаємозалежності стану політичної стабільності у суспільстві та зростання політичної ролі глави держави.

Система та підсистеми органів публічної влади мають відповідні організаційні структури, які відображають взаємозв'язки між окремими ланками системи і підсистем, субординацію по вертикалі та горизонталі, стосунки з вищими органами, підпорядкованими і підконтрольними об'єктами. Оптимальність організаційних структур цієї системи є одним із чинників підвищення ефективності виконавчої влади [16]. Між цими рівнями передбачено субординаційні відносини, й відповідно, системі місцевих органів державної виконавчої влади властиві такі ознаки як: сукупність взаємопов'язаних, тісно взаємодіючих елементів, відносно самостійних за функціональним принципом; внутрішня організованість системи, що перетворює її в єдине цілісне явище зі спільною метою.

Саме тому варто зважити на той факт, що стабільність будь-якої системи у класичному вигляді передбачає незмінність як структурно, так і функціонально. Ми виходимо з постулатів неінституціонального підходу в сучасній науці [6], який передбачає, на думку науковців, обмеження та певна невизначеність, пов'язаних з об'єктивними умовами середовища (матеріальними, технологічними, інтелектуальними тощо) і психологією, поведінкою, інтересами суб'єктів прийняття рішень [17]. Відповідно, й публічноуправлінська діяльність характеризується наявністю базових ознак, які характеризують її стабільність.

Вважаємо, що доцільно вживати такі поняття, як:

– абсолютно стабільна система публічного управління (або гранично стабільна система), у межах якої підсистеми та елементи системи мають сталі характеристики, а зміни стану системи та функціонування в умовах конституційного реформування сприяють оптимальному стану системи і не

призводять до деформації міжелементних зв'язків. Щоправда, таку систему є можливість визнати консервативною;

– умовно стабільна система публічного управління, у межах якої можемо говорити про дискретність поняття стабільності: або стабільності лише за наявності комплексу факторів, або контрольованої стабільності. За цих обставин стабільність системи забезпечується несистемними чинниками;

– нестабільна система публічного управління, у межах якої неможливо прогнозувати стан системи після прогнозованого втручання з метою зміни характеристик елементів системи, та/або зміни характеристик міжелементних зв'язків.

На думку О. Гацулі, актуальною проблемою науки державного управління є розробка концептуальних положень реалізації реформ, зміст яких полягає у створенні ефективної системи управління державою шляхом надання гарантованого захисту та гармонійного, соціально-спрямованого розвитку системи управління та всієї сукупності суспільних відносин в контексті загальної декомпозиції публічної влади. Це потребує забезпечення можливості і здатності суб'єктів публічного управління формувати інструменти реалізації реформ на всіх рівнях територіальної організації держави. Такі завдання для суб'єктів мають включати, серед іншого, організацію взаємодії органів державної влади в контексті реалізації курсу на децентралізацію, забезпечення балансу в межах концептуальної моделі «влада (регулювання) – суспільство (вплив)» – людина (результат) щодо всієї системи суспільних відносин. При цьому, вказує О. Гацуля і В. Баштанник, інтегрований механізм реалізації державноуправлінських реформ (як результат сучасного адміністративного реформування) має функціонувати навіть при несприятливих варіантах розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів, обумовлених на даному етапі збройною агресією РФ, глобальною пандемією, енергетичною кризою [18-19].

На нашу думку, загальною метою сучасних досліджень науки державного управління має виступати напрацювання методології аналізу конституційно-правових засад державного управління в межах конституційного процесу. У науці державного управління зазначеній проблематиці конституційно-правових засад державного управління приділено увагу в комплексних дослідженнях загальних засад реалізації державної влади, і все ж за сучасних умов такий науковий напрям характеризується двома проблемними полями.

З одного боку, дослідження функціонування системи державного управління фокусуються на формі і зовнішньому змісті управлінської діяльності, й при цьому втрачається логіка системного дослідження. До того ж, малодослідженою темою є питання стохастичності (існує навіть теза про перервність) державного управління у певних сферах, і складається враження, що трансформаційний процес у державі існує дискретно, залежно від особистісних факторів політиків, має періоди піднесення та спаду – отже, відсутня системна складова публічноуправлінської діяльності на основі критеріїв стабільності. При цьому, вказує О.Гацуля, залишаються малодослідженими питання розробки ефективних державно-управлінських рішень в Україні у територіальному, галузевому, соціальному, суспільно-політичному, й навіть адаптаційно-правовому вимірі. Відповідно, актуальним завданням державного управління є вирішення проблеми конституційно-правової регламентації національного трансформаційного процесу з позицій удосконалення публічноуправлінської діяльності [20].

Загальновідомо, що ефективність організації публічної влади у демократичному суспільстві визначально базується на чіткій детермінації компетенцій публічно-правових інститутів, інтегративній взаємодії між різними рівнями та складовими державно-управлінської діяльності [21]. Конституційне гарантування розподілу владних повноважень, закріплення в Основному законі базових механізмів стримування і противаг виступає нині єдиною можливістю

напрямом демократизації управління. Водночас, на даному етапі державотворення в Україні назріла необхідність суттєвих реформ конституційно-правових норм, що забезпечують здійснення публічноуправлінської діяльності.

Конституційна гарантія має аспекти, яких не було в положеннях Закону про адміністративне судочинство. Новий аспект включає наступне: право на ефективну адміністративну поведінку; право на пропорційну адміністративну поведінку; право на по суті справедливу адміністративну поведінку.

Ефективність вимагає, щоб адміністративний орган виконував свої завдання сумлінно та з розумною швидкістю. Це збігається з вимогою, що він повинен виконувати свої обов'язки негайно. Пропорційність тягне за собою ідею, що публічні службовці мають застосовувати співмірні заходи. Негативні наслідки адміністративних заходів не повинні повністю переважати їх позитивні наслідки. Вживаючи адміністративних дій, адміністратори повинні завжди враховувати, чи існують менш радикальні чи репресивні засоби для досягнення бажаної мети.

У процесі оптимізації варто спиратися на ряд запитів до органу публічної влади:

1. Яка важливість мети, якої прагнуть досягти за допомогою цього заходу?
2. Чи відповідний захід підходить чи ефективний для досягнення бажаної мети?
3. Чи необхідний цей захід у тому сенсі, що для досягнення бажаної мети неможливо досягти жодної меншої форми втручання в права особи чи осіб, чи існує не менш ефективний альтернативний захід, який можна застосувати?
4. Незважаючи на те, що цей захід підходить для досягнення мети, чи не накладає він надмірний тягар на особу або осіб, який є непропорційним по відношенню до суспільних інтересів, про які йдеться?

Раніше адміністративні органи повинні були виконувати свої обов'язки лише відповідно до принципів процесуальної справедливості, що відповідає принципам природної справедливості. Будь-яке звичайне законодавство, яке несумісне з конституційним положенням про адміністративне судочинство, тепер є предметом конституційного оскарження, і Конституційний Суд тепер може скасувати будь-яке законодавче положення, яке порушує це положення. Наприклад, Конституційний Суд може визнати неконституційним законодавче положення, яке позбавляє права на неупереджений розгляд справи. Він також може вирішити, що включення пункту, що виключає юрисдикцію Верховного суду, є неконституційним. Навіть деякі з чинних положень Кодексу про адміністративне судочинство України можна визнати неконституційними, наприклад, положення, що дозволяють звільнити від обов'язку поводитися законно та розумно.

1.2. Історико-теоретичні засади формування основ публічноуправлінської діяльності органів влади

Історичний аналіз формування інституціональних засад публічноуправлінської діяльності показує головні тенденції державотворення, що складаються в системі публічного управління. З позицій важливості періодизації ПД предметом підвищеної уваги великого кола вітчизняних дослідників (відповідно до системоформуючих чинників владних відносин) стали історичні періоди формування державно-управлінського механізму в Україні. Осібне місце належить аналізу певних історичних періодів розвитку владного механізму як складових процесу державотворення; при цьому стратегічною метою політичної реформи слід визначити забезпечення політичної стабільності у країні. Системний історико-теоретичний аналіз виступає як важливий елемент комплексного дослідження базових засад

державного управління в системі, і водночас виступає засобом історично-прогностичної періодизації розвитку державно-управлінських відносин в Україні.

Аналіз історичного досвіду формування інституціональних засад ПД базується на сучасній методології дослідження всієї моделі публічного управління, характеристики особливостей формування національних механізмів управління. Як наголошують сучасні дослідники В. Бакуменко, Є. Бородін, у концептуальному розумінні варто охарактеризувати загальнонауковий концептуальний підхід до інституціональних чинників. Західноєвропейська наукова школа представляє чотири етапи розвитку інституціонального концепту публічного управління: перший (XVII- перша половина XVIII ст.), другий (середина XVIII – початок XIX ст.), третій (середина XIX – початок XX ст.), четвертий (від 30-х рр. XX ст.). На першому етапі відбувається зародження ідеї необхідності існування інституціонального змісту ПД. Її теоретичною базою була сформульована Т.Гоббсом теорія природних прав, що висхідно формувала потребу в управлінській діяльності [21-24].

У сучасній науці державного управління традиційно оперують занадто сучасною платформою публічності, що є, на нашу думку, хибним підходом. Поняття інституцій формально дійсно закріплюється у науковій парадигмі у XVIII столітті, проте це не означає, що інституції виникли у наш час. Інституціональний підхід на практиці використовується у механізмах публічного управління з часів Давньої Греції і Давнього Риму. Можемо вказати на формальний тип інституційного виміру ПД – інститут представництва. Спираючись на цей концепт, Дж. Локк заперечив монарший абсолютизм як джерело ефективного захисту природних прав громадян та винайшов інший механізм їхнього захисту – орган, що обирається народом. Так в політичній думці сформувалася, а завдяки функціонуванню англійського парламенту – закріпилася ідея представництва [24, С. 74-78].

На другому етапі ідея представництва дістала подальшого розвитку у працях видатних представників ліберальної теорії Ш.-Л.Монтеск'є, Б.Констана, Дж.Бентама, Дж.Мілля. Відправною точкою розробленої ними теорії є, як і в Дж.Локка, ідея спільного блага, яке полягає у захисті з боку держави природних прав громадян [25]. Представницькі інститути влади розглядаються ними як обов'язкова умова цього захисту. Ліберали бачили два основні механізми забезпечення його ефективності суспільного управління: обмежене (тимчасово) громадянство та імперативний мандат, що ставить депутатів у пряму залежність від своїх виборців.

Третій етап розвитку теорії представництва, пов'язаний, насамперед, з іменами Дж.С.Мілля та А.Токвіля, характеризується принциповим переглядом ліберальної політичної концепції XVIII ст. Намагаючись ревізувати ліберальну концепцію Дж. С.Мілль спробував вивести принцип політичної рівності на рівень аксіоматичності. Проте він не зміг відмовитись від базового постулату раннього лібералізму – спільного блага, що і стало причиною внутрішньої суперечливості його концепції. Натомість, А. Токвіль, спираючись на аналіз моделі державної влади США, розробив принципово новий і значно послідовніший підхід до управлінської діяльності представницьких інститутів влади. Він відкинув ідею спільного блага, заперечуючи можливість його існування як такого. При цьому представницькі інститути влади перетворюються в А. Токвіля із засобу захисту особистих свобод на самостійну цінність, джерелом якої є політична рівність. Виходячи з тези про неможливість існування спільного для всіх блага, що позбавляє сенсу будь-які раціональні дії задля його досягнення, А.Токвіль доходить висновку, що поведінка народних мас не може бути раціональною, а це робить неприпустимим збереження імперативного депутатського мандату. Втрата народом контролю за допомогою імперативного депутатського мандату над своїми представниками не розглядається ним як загроза свободам [6]. Отже, децентралізація влади, розподіл її між величезною

кількістю політичних, професійних, економічних, соціальних, культурних та релігійних організацій слугує запорукою підтримання тісного зв'язку між суспільством та державою [27-28].

Перемога загального виборчого права, відмова від імперативного депутатського мандату на користь вільного, утвердження у масовій політичній свідомості цінності політичної рівності виводять концепт інституціонального виміру ПД на четвертому етапі на якісно новий щабель розвитку. Визнання політичної рівності базовим елементом демократії можна вважати однією з провідних тенденцій розвитку політичної думки ХХ ст. Відповідно, і представницька система, як практичне поле існування цієї рівності, не викликає заперечень сучасних політологів та державознавців. Так, держава має здійснювати адміністративно-територіальну реформу в повній відповідності з конституційними гарантіями для місцевого самоврядування

Незалежна Україна не стикалася з проблемами представницького характеру ПД, оскільки отримала інституціонально стабільну систему ПД у спадок від Радянського Союзу. Втім, проблемність формування нового інституціонального механізму виникла ще у 1990 році, відколи прийнята нова, демократична Декларація про державний суверенітет України інституційно не відповідала консервативному радянському механізму.

На сьогодні існує досить велика кількість періодизацій розвитку публічноуправлінського механізму в Україні. На основі досліджень О. Сушинського, Т. Крушельницької, А. Баштанник, Ф. Терханова, О. Гацулі та інш., сформуємо власну періодизацію розвитку інституціональних засад ПД в контексті конституційного реформування.

З позицій інституційного підходу варто підтримати підходи І. Грицяка, Н. Нижник, Г. Ситника, А. Баштанник про сутність діяльності складних адміністративних систем, що продукують нові форми сучасного адміністрування. Так, варто звернути увагу на регулювання діяльності

центральных органів виконавчої влади (ЦОВВ), що діють у складі іншого ЦОВВ, або їх діяльність спрямовується через галузевого міністра, а підпорядковуються такі ЦОВВ Кабінету Міністрів України. Так, наприклад, Міністр МВС спрямовує діяльність Державної прикордонної служби України, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, Національної поліції тощо, й при цьому такі органи влади виступають центральними органами виконавчої влади, при цьому, наприклад, Адміністрація ДПСУ теж є центральним органом виконавчої влади. Разом з тим, з 2015 р. МВС України не створило територіальних управлінь МВС, але Закон України «Про структуру та граничну чисельність працівників органів внутрішніх справ» (2004 р., чинний на даний час) регламентує статус МВС як центрального апарату управління, діяльність територіальних органів МВС одночасно із територіальними структурами ЦОВВ, що входять до складу МВС. При цьому чинним до 2019 року був Указ Президента України 2011 року «Про положення про Міністерство внутрішніх справ», і Постанова Кабінету Міністрів «Про положення про Міністерство внутрішніх справ», що визначали правовий статус МВС як центрального органу виконавчої влади. На даний час по кожному ЦОВВ діє декілька нормативно-правових актів, положення яких є асиметричними щодо функцій, завдань, сфери повноважень, підзвітності та порядку формування [].

А. Баштанник систематизувала напрями дослідження механізмів регулювання органів публічної влади з позицій визначення ролі і місця таких механізмів у процесі трансформації національних систем управління.

Таблиця 1.1

Напрями дослідження механізмів регулювання органів державної влади

№	Науковий напрям	Напрями досліджень	Науковці
1.	Система органів влади	1. Національний рівень	В. Дзюнзюк, Ю. Древаль, О. Крутій, В. Мартиненко, В. Куйбіда, О. Кучабський, О. Васильєва, М. Орлов, І. Парубчак, О. Петроє, С. Попов, С. Сорока
2.	Державний механізм регулювання	1. Національний рівень 2. Регіональний рівень	М. Братковський, В. Мартиненко, Т. Маматова, А. Семенченко, І. Гончаренко, Н. Ткачова
3.	Механізми державного регулювання	1. Національний рівень 2. Регіональний рівень	В. Ємельянов, В. Керецман, В. Марущак, І. Олійченко Г. Псарьов
4.	Механізми державного управління	1. Національний рівень 2. Регіональний розвиток 3. Галузеве управління	Б. Колесніков, О. Коротич, В. Лобас, А. Мерзляк; В. Лагно, О. Вольська, Ю. Королук, А. Дегтяр; С. Домбровська, І. Драган, Р. Овчаренко, З. Надюк, В. Писаренко, Л. Приходченко

У межах спеціальності «Державна служба» дослідження особливостей діяльності конкретного органу державної влади присвячені дві докторських дисертації Р. Ботвінова, Н. Липовської та А. Сіцінського. Зокрема, професор Н. Липовська вказала на особливості управління інституціонального розвитку Державної митної служби, подано визначення митної служби як багаторівневого державного інституту [28]. А. Сіцінський розробив методологію аналізу діяльності спеціалізованого виду державної служби на основі аналізу Державної прикордонної служби України [29]. Науковці наголошували, що удосконалення

діяльності в конкретному органі держави впливатиме на функціональність всього державного управління.

Вважаємо за доцільне в контексті методології професора Н. Липовської щодо інституціоналізації як головного структурного концепту публічного управління та запропоноване Н. Нижник визначення державної влади як реальної спроможності суспільного суб'єкта проводити свою волю у державній політиці та правових нормах, наголошуючи на інтегративній ролі державної влади у суспільстві та ролі державних структур у процесі становлення громадянського суспільства [30] доповнити такі формалізовані структури аналізом інституційним чинником, та на основі сучасної моделі інституціоналізму визначити 7 основних періодів формування моделі публічноуправлінської діяльності.

1 етап – 1978-1990–1991 (серпень) рр. – радянська конституційна модель ПД, що трансформується у процесі *виникнення і становлення системи органів державної влади в УРСР як суб'єкта союзного договору 1922 р. (в межах СРСР)*. Така побудова моделі на основі положень Декларації про Державний суверенітет УРСР [31].

Фактично, варто говорити про перший конституційний етап формування інституціональних чинників ПД, адже на 01.12.1991 року функціонувала раціональна (на той час) система публічного управління, у межах якої інститути були сформовані на основі державницької парадигми, проте взаємодія елементів системи публічного управління була більш демократичною (знову таки – в інституціональному змісті). Це стосувалося і діяльності ТУ ЦОВВ, і контролю ОМС за діяльністю органів виконавчої влади.

Інституціоналізація публічноуправлінської діяльності у цей період відбувалася саме на основі конституційних положень: Конституція УРСР 1978 р. (зміни і доповнення); Постанова Верховної Ради Української РСР «Про структуру державного управління Української РСР» [32]; «Про перелік

міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР» – Закон УРСР [33]; «Про Концепцію нової Конституції України» – Постанова Верховної Ради Української РСР [34]; «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного закону Української РСР)» – Закон УРСР [35]; «Про заснування посади Прем'єр-міністра Української РСР (внесення змін до Конституції УРСР 1978 (18 квітня 1991 року)» – Закон УРСР [36]; «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР у зв'язку з вдосконаленням системи державного управління (21 травня 1991 р.)» – Закон УРСР; «Про утворення Кабінету Міністрів Української РСР» – Закон УРСР (у складі КМУ було запроваджено, серед інших, посаду Державного секретаря КМУ, посади державних міністрів та міністрів УРСР [37]. Цей закон є чинним і на сьогодні. Отже суттєво змінюється система державного управління, запроваджуються принципово нові органи державної влади – Кабінет Міністрів УРСР (квітень 1991 р.) та Інститут Президента України (липень 1991 р.) [38]. Фактично, інституціонально модель ПД УРСР була на той час більш організована, ніж на даний час.

2 етап – 1991-1995 рр. – пострадянський, у межах якого в межах Конституції 1978 р. (зі змінами) поступово була сформована інституціональна модель ПД комбінованого типу, з численним дублюванням функцій, новим інституційним контекстом ПД, новими підходами до регіонального управління. *становлення системи органів влади в Україні*: розробка нових законодавчих актів; формування правового поля діяльності суб'єктів політичного процесу, підприємницької діяльності; встановлення міжнародних відносин України з іншими державами. Поступово система ПД зазнає суттєвої трансформації, створюються та ліквідуються спеціально створені органи державної влади (Державна Дума, 1992 р. [39]); Кабінет Міністрів України отримує додаткові повноваження, у тому числі щодо видання декретів як нормативно-правових актів на рівні актів законодавства [40]. У межах цього періоду прийнято також

Закон України «Про державну службу» [41], що символізував операційний зміст ПД, наповним змістом всі інституційні елементи ПД. Відповідно до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування» (грудень 1990 р.) [42], публічна влада в Україні формувалася за принципом вертикально-сформованої системи рад (адміністративно-територіальний принцип), Верховна Рада України виступала вищим органом державної влади. Закони України «Про Представника Президента України» [43], «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [44] змінили не лише сутність тогочасної інституційної моделі публічної влади, а й по суті створили новий владний механізм. Завершувався етап конституційною кризою в системі «Президент України – Верховна Рада України (Голова Верховної Ради України)» [46].

3 етап – 1995 - 1999 рр. – етап квазі-конституційної стабілізації, інституціональний транзит в системі публічного управління. З прийняттям Конституційного договору 1995 р. «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» [47], а у 1996 р. – Конституції України завершився процес формування національної моделі публічного управління, що пройшла трансформацію у межах «парламентсько-президентська республіка – президентська республіка – президентсько-парламентська республіка». Закріплення у тексті Конституції України принципів сучасної інституціональної моделі публічного управління забезпечило стабілізацію управлінських механізмів, регламентувало процедури ПД, запровадило принцип децентралізації державної влади на рівні конституційного положення. Як вважає М.Сачко, особливістю децентралізації виступила детермінована система внутрішньодержавних зв'язків, яка передбачає існування відповідної кількості внутрішньодержавних угод за схемою «центр – регіон», в яких зазначаються взаємні права та обов'язки [46].

Цілком логічно, на думку М.Сачко, визначити конституційну систему органів державної влади не лише як категорію, що символізує власне, державу, а й інтегрує функціональні особливості певної новоутвореної системи як процес, що характеризує рух до такого стабільного стану через відповідну ієрархію історичних етапів та формування інституцій публічної влади [47]. На нашу думку, така методологія дослідження проблемних питань функціонування органів державної влади України має здійснюватися через комплексне поєднання правових засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних процедур діяльності органів влади і визначення суспільної потреби в функціонуванні конкретної підсистеми управління процесу формування владного механізму в Україні, побудова механізмів реалізації законодавчої та виконавчої влади та визначення шляхів їх взаємодії насичений суперечностями, відступами від доктрини поділу державної влади. До важливих напрямів реорганізації системи органів влади слід віднести зміну інституційного механізму влади через зміни співвідношення держави та інших складових політичної системи, разом із змінами механізмів представництва соціальних інтересів на шляху демократизації влади.

Конституція України 1996 р. концептуально, по-новому визначила правовий статус місцевого самоврядування, що стало основою введення категорії «компетенція місцевого самоврядування», яка не відкидає, термін «компетенція органів місцевого самоврядування, який є дещо вужчим і відноситься не до повноважень всієї територіальної громади, а тільки до її органів. Це твердження лягло в основу Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Виходячи з цього, виникає необхідність аналізу компетенції місцевого самоврядування, а не окремих його органів, як це було раніше. Слід підкреслити, що в чинному законодавстві України допускається довільне застосування таких термінів як «функції», «компетенція», «повноваження», «предмети відання», що негативно впливає на практику правозастосування. Фактично з прийняттям

Закону України «Про місцеве самоврядування» 1997 р. завершилася формалізація самої системи публічного управління.

Слід підтримати позицію А. Баштанник та А.Новака, що на цьому етапі відбулося напрацювання нормативно-правових актів, затвердження (указами Президента України) положень про міністерства та інші ЦОВВ, запровадження змішаної системи виборів до ВР України, конституційний формат публічного управління, прийняття Закону України «Про політичні партії», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування» [48;49] тощо – фактично, формується нова модель державної влади, при чому такий процес розпочато з регіонального рівня управління; прийняття Концепції адміністративної реформи [50] та її формальний початок.

Реальне становлення інституціональної моделі публічного управління слід охарактеризувати як стабільний розвиток, доповнити запропоновану О. Гацулею конструкцію поняття «система органів державної влади» здійснене у межах визначеної В. Баштанником методологічними характеристиками власне поняття «орган влади» і розширити розуміння системності в діяльності органів державної влади через внутрішню структурну єдність органів влади на основі інституціональних, організаційно-правових та адміністративних засобів, форм та методів, поєднання яких на основі системного підходу регламентує функціонування об'єктів і суб'єктів управління [51-53]. Ми вважаємо, що саме інституціональна визначеність системи публічного управління в тексті Конституції України забезпечила збереження стабільності державної влади в процесах конституційних реформ. Фактично, сучасна трансформаційна модель національного розвитку з незначними змінами забезпечила дотримання ключових основ державотворення – суверенності і незалежності.

4 етап – 1999-2004 р. – характеризується активною фазою проведення адміністративної реформи, затвердження Стратегії реформування системи державної служби в Україні, в межах якої місією механізмів управління в системі

державної влади виступило забезпечення результативної, стабільної діяльності. Президентом України визначалися політичні, адміністративні, патронатні посади в системі державної служби [54], запроваджено інститут державних секретарів [55]. У такому підході до реформування системи владних відносин визначилися закономірності сучасних державотворчих процесів в Україні, реалізація зарубіжного досвіду інституційного розвитку публічного правління як напряму раціоналізації публічноуправлінської діяльності.

5 етап – 2004 – 2014 рр. – це етап інституціональної кризи системи публічного управління, маятниковий розвиток конституційного процесу, й відповідно – змінювалися інституціональні засади системи публічного управління. У межах цього періоду з'явилися принципово нові формати інституціональних змін, формалізувався позасистемний чинник інституціонального розвитку на основі нового суспільного договору.

6 етап – з 2014 року – до теперішнього часу, характеризується формуванням сучасної інституціональної моделі публічного управління. Сучасний підхід до формування інтегрованої системи публічного управління базується на виключно правовій регламентації діяльності органів влади, на конституційному регламентуванні реформування органів влади – Закон України «Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя)», «Про Вищу раду правосуддя», «Про державну службу (нова редакція)», «Про Національну поліцію, прийняті спеціальні законодавчі акти – «Про очищення влади (люстрацію)», «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» [56].

Також доцільно уточнити трансформаційну періодизацію розвитку системи публічного управління, що відповідає національній моделі публічного управління:

1 етап – інституціональний – 1991-2004 рр. – у межах якого відбувається інституціоналізація основ діяльності і принципів функціонування органів

державної влади, встановлюються основи функціонування інститутів управління, здійснюється активна фаза адміністративної реформи;

2 етап – суспільно-політичний – 2004-2014 рр. – характеризується прискореною трансформацією інституціонального фактору суспільного впливу на діяльність органів влади, становленням формалізованої моделі механізмів зовнішньо-системного регулювання. На цьому етапі посилюється вплив суспільних чинників на ПД, проте сама система публічного управління продовжує орієнтуватися на ;

3 етап – трансформаційний – з 2014 р. – 2016 р. – характеризується підготовкою до переходу до нової моделі публічного управління на основі концепції сталого розвитку, конституційного затвердження нової моделі організації державної влади. Проте все-таки зберігається концептуальна модель Конституції України 1996 р. у сенсі розподілу повноважень, з поступовим зростанням ролі президента;

4 етап – транзитивного «переходу» - 2016-2019 рр. – поступова деволуція системи місцевого самоврядування, централізація самоврядної влади, інституціональна реформа системи судової влади;

5 етап – інституціональної дефрагментації – з 2019 року – розвиток нових інституціональних форм публічноуправлінської влади, феномен переавантаження влади, концентрація влади на вищому рівні, централізація управління.

Уточнена нами наукова періодизація розвитку інституціональних засад публічного управління засвідчує, що методологія дослідження проблемних питань становлення та розвитку системи державного управління в незалежній Україні має здійснюватися через адаптацію правових засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних структур демократичного врядування, розвиток конституційного процесу. Разом з тим, історичний досвід показує, що формування стабільної системи управління

базується на концептуалізованому алгоритму конституційних реформ, за умови якого держава як головний інститут реформування випереджатиме суспільні очікування і гарантуватиме реалізацію суспільних потреб. насьогодні в Україні формально сформовано багаторівневу систему інститутів публічної адміністрації (йдеться про органи та інші державно-владні інституції, підпорядковані передусім політичній владі, на які покладені публічно-управлінські функції). Також із набуттям Україною незалежності у державі функціонують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Проте нині публічна адміністрація залишається: неефективною, незбалансованою, великою, закритою від суспільства, схильною до корупції, відірваною від потреб суспільства. Такий стан речей призводить до зниження ефективного надання публічних послуг як фізичним, так і юридичним особам

Таким чином можемо наголосити, що необхідна комплексна реформа публічної адміністрації, яка повинна вирішити завдання щодо: *по-перше*, формування ефективною та результативною системи органів виконавчої влади (це питання є одним із найскладніших, оскільки створення реально ефективною та результативною системи органів виконавчої влади вимагає також реформування і місцевих органів влади; визначення меж компетенції цих органів, співвідношення їх функцій тощо); *по-друге*, організації професійної, політично нейтральною та відкритою публічної цивільної служби, тобто служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування (це можна досягти, зокрема, за допомогою розроблення та реалізації навчальних програм для осіб, які працюють у таких органах; проведення тренінгів з метою підвищення їх професійної кваліфікації).

По-третє, створення системи адміністративно самодостатніх органів місцевого самоврядування (для цього треба внести відповідні зміни до).

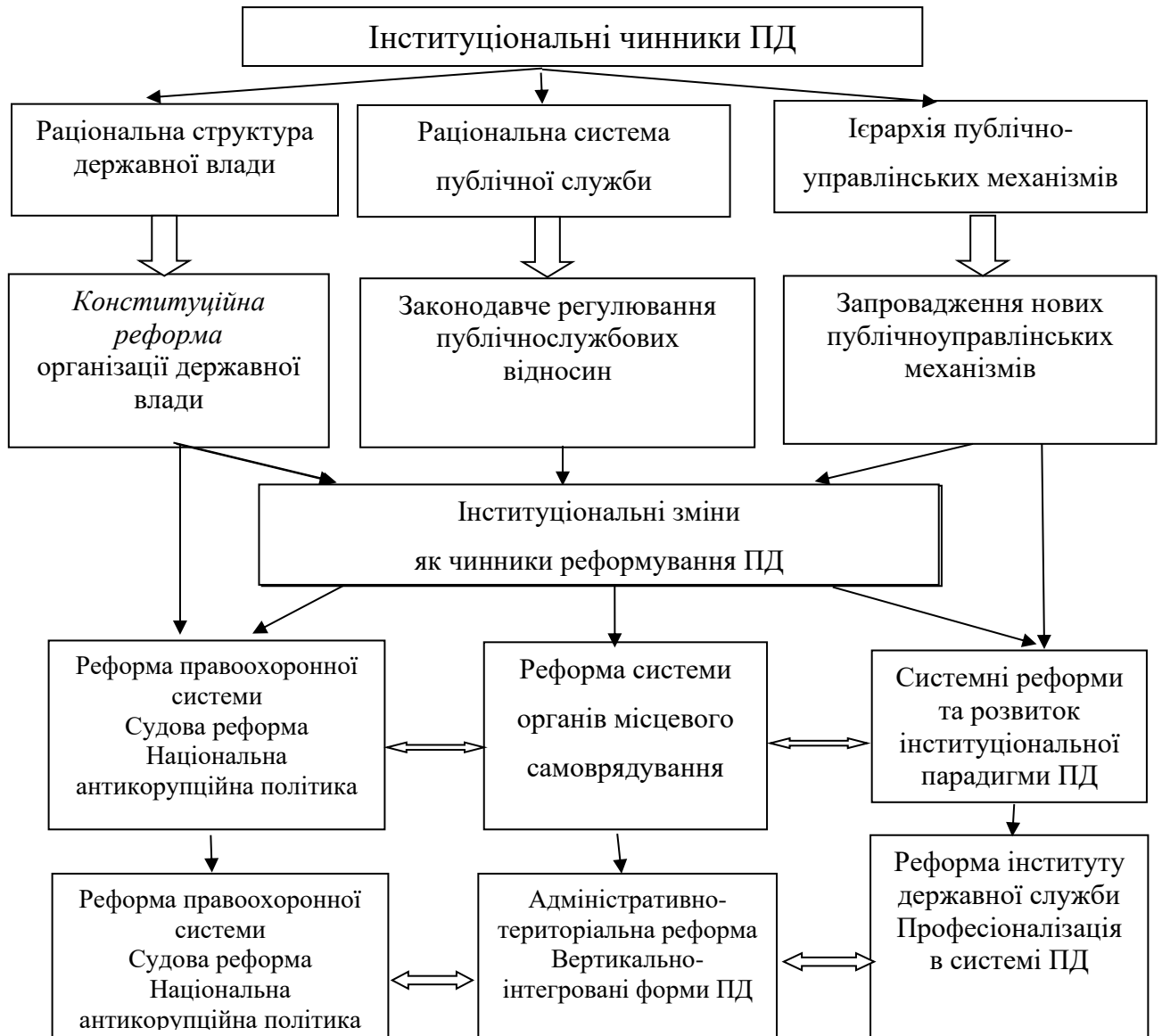


Рис. 1.2. Сутність інституціональних змін як чинників реформування публічноуправлінської діяльності

По-четверте, орієнтації роботи органів публічної адміністрації на обслуговування потреб та задоволення інтересів громадян (тобто йдеться про необхідність усвідомлення того, що на першому місці має бути публічний інтерес, а не власний інтерес представників публічної адміністрації).

По-н'яте, гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та підзвітності суспільству (сьогодні, на жаль, можна констатувати про майже цілковиту відсутність контролю громадськості за діяльністю публічної адміністрації.

Варто визначити особливості інституціоналізації ПД, такі як:

- формування законодавчих умов для чіткого визначення механізму децентралізації публічно-владних повноважень, розмежування публічно-владних сфер взаємовпливу органів державного управління та органів місцевого самоврядування;
- визначення змісту ПД у сфері місцевого самоврядування;
- закріплення основних характеристик питань регіонального розвитку, які є безпосереднім об'єктом регіональної політики публічної влади;
- визначення основних принципів здійснення державного управління у сфері децентралізації публічно-владних повноважень;
- диференціації предметів відання МДА і органів місцевого самоврядування в залежності від правової природи цих органів і характеру об'єктів їх управління;
- остаточному визначенні особливостей правосуб'єктності територіальної громади, форм безпосередньої локальної демократії та шляхів державного гарантування реалізації та захисту права на місцеве самоврядування;
- забезпеченні здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики;
- вдосконалення фінансових міжбюджетних відносин, виробленні чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів;

– чіткому встановленні елементів системи регіонального управління, при цьому необхідно уточнити існуюче сьогодні коло публічно-владних суб'єктів, які здійснюють регулятивний вплив на суспільні відносини;

– чіткому закріпленні повноважень органів державної влади щодо здійснення державного регулювання та управління у сфері регіонального управління тощо.

Разом з тим, питання співвідношення повноважень між органами влади має розглядатися в загальному комплексі питань децентралізації влади в Україні, чітке структурування її адміністративного та територіального рівня. Адміністративна реформа має передбачати вдосконалення (у сенсі раціоналізації) всієї системи управління на основі раціональної моделі нормотворчої діяльності від органів державної влади вищого рівня до виконавчих органів місцевих рад. Адже окрім змін до Конституції, слід розробити й ухвалити законопроект про територіальний устрій України. Відповідно до цього законопроекту є доцільним ухвалення нових законопроектів «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування громади», «Про місцеве самоврядування району», «Про місцеве самоврядування області».

Наука державного управління поєднує дослідження базових об'єктивних законів, закономірностей та тенденцій розвитку правового регулювання суспільно-політичних процесів. Зокрема, у наукових працях В. Баштанника, І. Грицяка, В. Дзюнзюка, Н. Драгомирецької, В. Ковальова, І. Кравчук, М. Лахижі, Н. Липовської, О. Мордвінова, П. Петровського, Г. Ситника, О. Сушинського, Т. Тарасенко, І. Хожило досліджуються як політико-адміністративні системи національних держав, так і механізми управління в межах наднаціональних інтеграційних утворень, а також запропоновані методологічні основи порівняльно-правового і теоретико-методологічного аналізу суспільних процесів на рівні складних адміністративних систем, що виходять за рамки національних відносин. Фактично, саме на цих теоретико-

методологічних засадах сформувався відносно новий напрям досліджень науки державного управління – формування інституціональних засад публічноуправлінської діяльності.

Саме цим обумовлена сучасна інституційна парадигма ПД, детермінована на закономірностях і принципах публічноуправлінської діяльності в контексті конституційного реформування.

1.3. Закономірності і принципи публічноуправлінської діяльності в контексті конституційного реформування

Новітній процес конституційного реформування, визначений у 2000 р. процесом Всеукраїнського референдуму з метою реформи державного управління, певною мірою ознаменував початок тривалого етапу перманентних змін до Конституції України, що тривають і до теперішнього часу. Власне, як і розвиток державотворення, так і напрацювання нових конституційних норм мають на меті інституціоналізацію такої форми державного правління, яка дозволить забезпечити завдання становлення в Україні як суверенної держави. Це зумовлює необхідність наукового аналізу проблеми спрямування публічної влади на реалізацію функцій демократичної, соціальної, правової держави, ствердження європейських цінностей. Подальші конституційні трансформації 2004 р., 2010 р. та 2014 р. [57] були спрямовані на фрагментарну зміну положень Конституції України, формальне детермінування управлінських режимів у форматі «парламентська модель – президентська модель» державного управління. Втім, реального реформування не відбулося, адже результати будь-яких змін мали й у сучасному інституційному вимірі визначальну роль відіграє глава держави – Президент України. При цьому вторинним результатом такого процесу реформування у 2000 р. слід визнати послаблення спроможності

управління на всіх рівнях, деформацію комплексу принципів і засад державного будівництва. Такий стан речей обмовлений не самим характером реформ, а скоріше не врахуванням базових конституційних принципів та положень, заміна конституційних основ регулятивними актами органів влади, ігнорування усталених традицій конституціоналізму.

Важливо вказати, що Конституція України визначає наявну модель державної влади саме з позицій чіткого розмежування функцій, повноважень та конституційної відповідальності [58]. Саме тому важливо визнавати конституційні реформи як основу подальшої модернізації структури влади й саме так варто формулювати мету законопроектів щодо внесення змін до Конституції України. Адже конституційні реформи в усіх країнах світу характеризувалися подальшою структуризацією суспільства, формуванням інструментів політичної конкуренції, структуризацією політичних сил за ідеологічним спрямуванням. Разом з тим, сучасна проблематика методологічного підґрунтя дослідження конституційних змін обумовлена євроінтеграційним курсом України, важливістю узагальнення основ конституційного процесу в країнах-членах ЄС [59].

Конституційна реформа в Україні – це тривалий процес вирішення базових суперечностей зумовлена необхідністю вирішення (зняття) суперечностей між потребами розвитку суспільства та можливостями, заданими в рамках основного закону держави. Тому сутнісний аспект конституційної реформи полягає у змінах правових засад державної організації суспільства. Маючи правову основу, якою є конституційні принципи, такі зміни відбуваються шляхом цілеспрямованої діяльності суб'єктів публічного управління, що реалізується в межах конституційного процесу. Адже конституційні зміни проводяться на основі принципових, ціннісних засад конституційного ладу в межах загального державотворчого процесу та спрямовані на удосконалення організації державної влади і підпорядковані меті суспільного розвитку.

На думку вітчизняних науковців, «систему органів влади, незалежно від конституційно-правових особливостей формування системи державної влади в сучасних умовах слід представити як інструмент забезпечення існування держави, досягнення цілей суспільного розвитку, гарантування і дотримання прав і свобод людини. Адже державна влада впливає на суспільні процеси, забезпечує потреби суспільства і громадян, регулює поведінку груп населення через діяльність органів і установ як складових частин механізму функціонування державної влади» [2, с. 11].

На думку В. Баштанника, варто розглядати державне управління і відповідні відносини у широкому аспекті як діяльність усіх складників державної влади по врегулюванню соціального, політичного, економічного життя, й при цьому слід зазначити, що існують дві групи основних публічно-управлінських відносин: організаційно-структурні та організаційно-функціональні, які виникають у процесі управління і мають обов'язковим суб'єктом орган виконавчої влади, через що вони є переважно відносинами влади – підпорядкування. Саме тому, як вказує В. Баштанник, трансформаційна роль публічного управління полягає не тільки у забезпеченні поступального розвитку суспільства, хоча це є головною його метою, а й сприянні тривалості, стабільності суспільних відносин. Без цього не можна домогтися упорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його у такому стані, адже саме у цьому полягає сенс управлінської діяльності держави [3].

О. Скрипнюк підкреслює, що «Конституція України – це Основний Закон суспільства і держави, в якому втілюється і юридично закріплюється політична воля та легітимні інтереси Українського народу, держави, територіальних громад й інших суб'єктів конституційного правотворення щодо регулювання основ конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина, безпосередньої демократії, організації та діяльності органів держави, місцевого самоврядування та конституційної юстиції» [4, с. 59]. М. Савчин відзначає у визначенні

Конституції України її установчий характер та характеризує її як «акт установчої влади народу, яка втілюється через систему правових засобів (установчий характер, найвища юридична сила, верховенство і пряма дія основного закону) забезпечення прав людини і основоположних свобод та легітимації публічної влади на основі загального блага, яка ґрунтується на усталених цінностях, інститутах, процедурах і нормах конкретно-історичного типу суспільства» [5, с. 16]. При цьому слід додати, що для розкриття сутності публічного управління за умов ринкових відносин важливо визначити, як виявляється реальна можливість взаємодії управління і самоуправління, їх пропорційне співвідношення, чи мають вони перевагу над механізмами стихійного регулювання та стихійного саморегулювання. Адже з'ясування цих питань допомагає визначити тенденцію (підвищення чи зниження) міри керованості у сфері суспільних відносин, хоча здійснення функцій, орієнтованих на обслуговування суспільних потреб, не виключає застосування владнорегулюючих і примусових заходів державного управління, але вони не є основою змісту цієї діяльності.

Загалом, за відсутності системного розуміння об'єктивних законів трансформаційного періоду процес реформування Українського суспільства почав втрачати ціннісні орієнтири. Постійна перебудова управлінських структур від 2004 року до тепер – яскраве підтвердження тому. Саме тому потрібна нова концепція управління, котра виходила б з об'єктивних законів переходу до ринку, враховувала специфічні умови розвитку Української держави в умовах сучасних викликів суверенності. При цьому важливо методологічно вірно визначити поняття і сутність самого публічного управління, адже тільки державне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого. Адже найчастіше під змістом державного управління розуміють систему виконавчої влади держави, діяльність державного апарату, відокремлюючи за окремими ознаками діяльність законодавчої та виконавчої влади. При цьому підсистема правоохоронних органів, лише частково

інституціонально визначена в тексті Конституції України, теж постійно змінюється, як у сенсі статусу і повноважень, так і у форматі організаційної структури.

У такому разі формальне визначення не розкриває сутності державного управління, його призначення, а конституційні зміни лише посилюють диференціацію складників державної влади. Прикладом такого «інституційного дисбалансу» в умовах конституційних змін виступає закріплення у тексті Конституції України поняття «правосуддя» через систематизацію у Розділі 8 Конституції України власне судової системи, прокуратури та адвокатури [59]. Адже у разі застосування такого класифікаційного підходу можливий відхід від існуючої моделі організації виконавчої влади через формування змішаних моделей «державна влада – місцеве самоврядування».

Пострадянську модель публічноуправлінської діяльності доцільно зобразити у такому вигляді (див. рис. 1.3).

У сучасних дослідженнях з державно-управлінської тематики важливо довести об'єктивну істину – нині у світі сформовано єдину методологію становлення та розвитку систем публічного управління, при цьому вищий рівень в такій системі – наднаціональний – визначально базується на принципах міжнародного права; імперативом публічного управління є системність управління; роль і місце національної держави в інтеграційному просторі має бути встановлений самою державою.

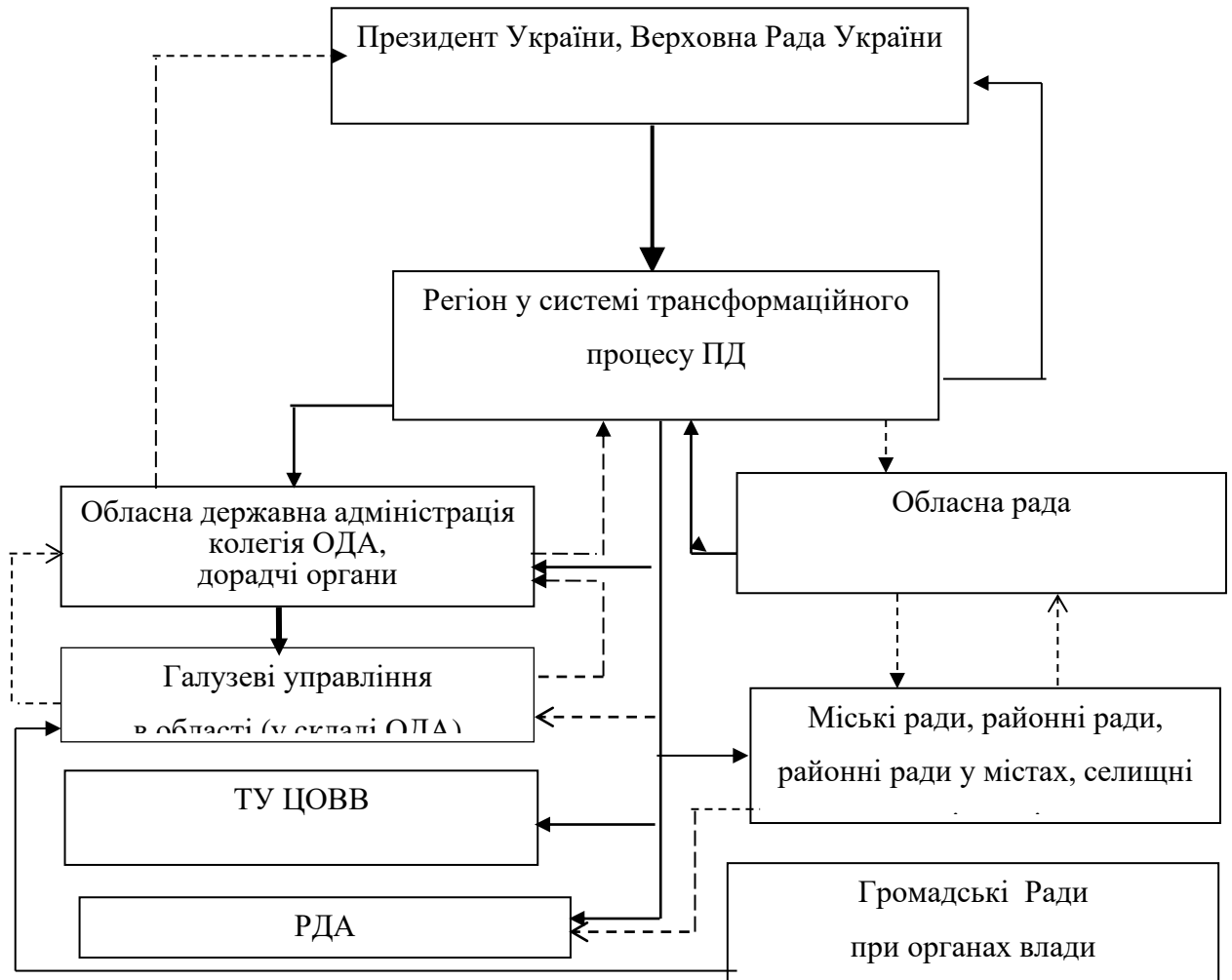


Рис. 1.3. Модель публічноуправлінської діяльності з позицій організаційного чинника.

Власне, сама по собі інтегрована модель публічного управління як результат державної політики шляхом поєднання інституційно різних суб'єктів управління може функціонувати, проте проводити модернізацію всієї системи влади на цій основі неможливо. Перш за все, звертаємо увагу на той факт, що детерміновані окремими законодавчими актами, такі «умовно об'єднані» моделі управління вимагають власних принципів функціонування, що є абсолютно єдиними для всіх суб'єктів. Так само неможливо з метою отримання управлінського

результату здійснювати реалізацію конституційно визначених понять (а також принципів) на осново невірною трактування завдань суб'єктів публічного управління. Типовим прикладом такого «трансформаційного деформування» є реформа децентралізації, що як процес іде у зворотному напрямку, адже сфокусована з 2017 року на реформі децентралізації в системі органів місцевого самоврядування через укрупнення (об'єднання територіальних громад та сільських районів). При цьому виникає декілька очевидних проблемних питань. По-перше, у законодавчому полі нині спостерігаються формально наведені, важливі поняття – «державні послуги», «механізми публічного управління», «спроможність територіальних громад». Такі терміни в публічноуправлінській діяльності визначені з позицій апріорності. Видається, що деталізація цих понять у законодавстві більш ґрунтовно може зруйнувати контекст «реформи децентралізації». По-друге, якщо методологічна основа реформування (базова, концептуальна модель розвитку публічного управління) – децентралізація (реформа децентралізації), то важливо визначити певні дискретні показники децентралізації (інституціональне посилення, зростання спроможності, правові гарантії, розвиток інституціональної бази, проте такого висновку ми не можемо встановити при оцінці ефективності реформування. Адже підміна якісних індикаторів реформ на кількісні є свідченням деформації цілепокладання реформ. По-третє, вживання у практиці публічноуправлінської діяльності терміну «децентралізація» має бути пов'язане із комплексом таких понять, як централізація, концентрація, деконцентрація.

Варто наголосити, що всі наведені процеси (за конституційним змістом – принципи) наявні одночасно, і сприймаються у певній діалектичній єдності. Такий підхід, безумовно, потребує спеціального інструментарію, який базується на інституціональних характеристиках правового розуміння як державного управління і самоврядування, так і змісту територіальної організації влади і регіонального управління. Вважаємо правомірною позицію В. Баштанника, який

обґрунтовує узагальнений комплекс засобів удосконалення державного управління на наддержавному, центральному, регіональному й галузевому рівнях через поєднання технологій соціально-економічного розвитку й організаційно-управлінських механізмів, а також досліджено їх специфічні зв'язки; при цьому сутність інструментів наддержавного управління визначено через встановлення їх імперативного характеру та можливості застосування механізмів такого управління за межами інтеграційних утворень [60]. Разом з тим, процес внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) започаткував новий етап – становлення європейської моделі організації публічної влади в державі.

Разом з тим, властивими для діяльності органів державної влади у нинішніх умовах мають бути такі характеристики як відкритий характер регулювання публічноуправлінської діяльності, законодавча визначеність процедур управління, моніторинг і контроль, інноваційні механізми регулювання. За таких умов проблемною сферою функціонування системи державної влади, як вважає М. Сачко, виступає відсутність чітко сформульованої національної ідеї як мети державотворення як концепту розвитку системи влади, адже власне процес державотворення у функціональному вимірі (як набір галузевих програм, концепцій та стратегій) не може виступати ідеологічним підґрунтям системних реформ, й так само не можуть бути фундаментом реформування програмні документи суспільно-політичного характеру: 1) очищення влади; 2) декомунізація; 3) санкційна політика; 4) особливі режими управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць (територій) тощо [62-63]. Саме тому розвиток політичних та соціально-економічних процесів в Україні, становлення ринкових відносин, більш виразний прояв європейського вектору її зовнішньої політики, необхідність виконання вимог міжнародних актів, до яких приєдналась Україна, ставлять на порядок денний питання активізації

національної політики у сфері проведення реформ публічноуправлінської діяльності.

Слід наголосити на принципах реформування державного управління у країнах Західної Європи, зокрема, принципі демократизації (відкритість, інформованість, комунікабельність), принципі орієнтації на клієнта, принципі орієнтації на кінцевий результат, принципі рентабельності, принципі простоти управління (підвищення оперативності, спрощення управлінських структур). Саме тому варто погодитись із методологічним підходом І. Лозицької щодо доцільності при прийнятті конкретного політичного рішення мінімізації можливих системних деформацій, спричинених не тільки політичними, а й економічними, правовими та суспільними факторами. Адже вивчення трансформаційного досвіду як певної категорії знань актуалізує проблему напрацювання системи національних інтересів України у політичній сфері, їх чіткого визначення у напрямках організації державного управління, технології прийняття державно-управлінських рішень, інституціональної організації державного управління на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, розвитку владних відносин [64]. Саме тому важливо наголосити, що трансформація системи публічного управління в контексті змін до Конституції України – це процес багаторівневого удосконалення національної системи органів публічної влади, формування інтегрованої системи публічноуправлінської діяльності у контексті взаємодії системи національного права, міжнародного права і права наддержавних об'єднань, що забезпечує ефективний взаємозв'язок суб'єктів управління шляхом впровадження законодавчо детермінованих процедур, особливостей і гарантій функціонування відповідного державного механізму.

На основі публічноуправлінського концепту, запропонованого сучасними дослідниками варто акцентувати методологію аналізу управлінських змін на тому факті, що базова теоретико-методологічна проблема публічного управління

зводиться до концептуального підходу: процеси ефективного управління властиві лише складним, динамічним соціальним системам, іманентним атрибутом яких є саморегулювання – тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності даного середовища, до оптимізації її функціонування. публічне управління має універсальний характер, знаходить свій прояв у суспільному житті [65-66]. Вважаємо, що конституційний зміст публічного управління є достатньо сталою категорією, і у межах процесу реформування публічного управління важливо робити акцент на приведення системи публічної влади у стабільний стан на кожному етапі конституційних змін, формуванні завершеної моделі публічного управління і лише у межах доведеної моделі публічної влади починати новий етап реформ.

При цьому важливою методологічною особливістю конституційних змін слід визначити розмежування реалізації конституційних принципів і політичних реформ, а також проведення структурних реформ на основі усталених конституційних норм. Адже успішність реформ базується на критеріях стабільності правового поля держави, й тому методологія конституційних змін має враховувати гарантування імперативності норм Основного закону в публічноуправлінській діяльності як результату реформ, забезпечення ієрархії правових норм, й загалом – зростання інституційного змісту правового забезпечення реформ на основі сучасної правової доктрини. Саме так вирішується базова суперечність публічноуправлінських реформ з позицій інституціональних засад управління.

Ефективність конституційної реформи може бути визначена шляхом встановлення умов функціонування держави на принципово інших засадах управління, на досконалій юридичній основі, яка забезпечує реалізацію цілей конституційної реформи, функціонування системи новостворених конституційних інститутів – органів державної влади з новими функціями, або конституційних систем з новими функціями (система правосуддя); коли стає

очевидним ефект конституційної реформи для громадян, суспільства і держави. Як наголошує М. Сачко, аналіз результатів реформ Конституції України у 2004 р., 2010 р., 2014 р., та 2016 р. зазначених результатів не надали [67].

Разом з тим, процес внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) започаткував новий етап – становлення європейської моделі публічної влади в державі. Разом з тим, властивими для діяльності органів державної влади у нинішніх умовах мають бути такі характеристики як публічний характер регулювання, законодавча визначеність процедур управління, моніторинг і контроль, інноваційні механізми регулювання. Проблемною сферою функціонування виступає відсутність чітко сформульованої національної ідеї державотворення як концепту розвитку системи влади, адже власне процес державотворення у функціональному вимірі (як набір галузевих програм, концепцій та стратегій) не може виступати ідеологічним підґрунтям системних реформ, й так само не можуть бути фундаментом реформування програмні документи суспільно-політичного характеру: 1) очищення влади; 2) декомунізація; 3) санкційна політика; 4) особливі режими управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць (територій) тощо.

Варто вказати, що сформована на даний час модель функціонування системи ОДВ в Україні не співвідноситься з поняттям «європейські цінності», принципами Європейського адміністративного простору. Це обумовлено тим, що, *по-перше*, система ОДВ постійно знаходиться у стані трансформації, змінюються не лише внутрішні характеристики складових такої системи, а й характерні властивості взаємовідносин між органами влади в умовах:

- 1) конституційної реформи;
- 2) реформування діяльності органів влади в умовах децентралізації;
- 3) реформи органів місцевого самоврядування;
- 4) реформи у сфері правоохоронних органів та органів державної безпеки;

4) судової реформи;

5) реалізації положень Стратегії реформування державного управління 2022- 2025 рр.

По-друге, взаємодія інститутів публічного управління на даний час характеризується політичним протистоянням, хоча владний механізм держави має виходити, перш за все, з конституційного принципу поділу державної влади. Інтегративна взаємодія органів державної влади як організаційний принцип, що доповнює принцип поділу влади, потребує на сьогодні функціонування раціональної системи влади, у межах якої діє комплекс суспільно значимих регуляторів, за допомогою яких мінімізуються внутрішньополітичні конфлікти – діяльність громадських рад при органах влади, деполітизація державної служби, посилення взаємодії влади і суспільства.

По-третє, не реалізованими залишаються європейські принципи публічного управління, що суттєво обмежує можливості децентралізації влади загалом. Цілком логічно, що у такому випадку дискусійною є власне легітимізація суспільного управління у цілому, оскільки кожен із системних інститутів управління державою (Інститут Президента України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, судова система) за останні 16 років зазнав серйозного зовнішнього впливу.

При визначенні поняття «орган влади» професор О. Скакун визначає «орган влади (держави)» як складову частину державного апарату, групу осіб чи особу, яка наділена законодавчо визначеними владними повноваженнями для виконання завдань та функцій держави. Орган влади формується державою чи безпосередньо народом, має визначені Конституцією та законами спеціальні функції, державно-владні повноваження, функціонально взаємодіє з іншими органами управління, та складається із службовців, відносини між якими регулюються відповідними нормативними актами. Орган влади також має власну матеріальну базу та організаційну структуру. Системними ознаками

органу влади виступають: засіб утворення (виборні; такі, що призначаються; спадкові), час функціонування (постійні; тимчасові), територія (загальнодержавні; місцеві), характер компетенції (загальний; спеціальний), порядок здійснення компетенції (колегіальні; єдиноначальні), правові форми (правотворчі; правоохоронні; контрольно-наглядові; установчі), принцип розподілу державної влади, характер і зміст діяльності [68, с. 98-102].

Г.В. Атаманчук ознаками органу державної влади визначив правовий статус, структуру, систему зовнішніх зв'язків [69, с. 140-141]. Такі підходи науковців є прийнятними і базуються на класичному сприйнятті поняття «публічна влада» як соціальної влади.

Зміст децентралізації влади широко відображено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка передбачає:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність і належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування і якістю надання населенню публічних послуг;

- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [70].

Саме тому на часі – необхідність уточнення конституційних норм, що регулюють публічноуправлінську діяльність, встановлення порядку регулювання суспільних відносин, що дозволить вирішувати завдання національного інтеграційного процесу у такий спосіб, який буде інтегрувати Українське суспільство як внутрішньо, так і в контексті процесу інтеграції до ЄС. Такий підхід вмотивовано запропонований В. Баштанником, адже стан речей вимагає забезпечення розвитку України за алгоритмом суспільного розвитку європейських держав, забезпечення міжнародної співпраці у політико-правовій та соціально-економічній площині, формування інструментів та механізмів суспільної підтримки реформ [71]. Саме за таких обставин у нагоді стане вивчення зарубіжного досвіду конституційних перетворень та дослідження зовнішньополітичних аспектів реалізації курсу країн Центральної та Східної Європи на інтеграцію до Європейського Союзу, що може мати не лише теоретичне, але, передусім, і практичне значення. Отже, є можливість вирішити базове завдання науки державного управління – встановлення конституційних засад демократизації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління, напрацювання теоретико-методологічних засад державного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів та відносин з метою досягнення цілей реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади та в межах визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування, демократизації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління, дослідження соціальних та історичних джерел їх виникнення, закономірностей та тенденцій розвитку України як європейської держави.

На нашу думку, загальною метою сучасних досліджень науки державного управління має виступати напрацювання методології аналізу конституційно-правових засад державного управління в межах національного інтеграційного процесу. Адже реалізація мети можлива внаслідок поєднання дослідження концептуальних засад формування зовнішньої політики держави одночасно із встановленням владноформуєчих тенденцій в Україні під впливом політичних перетворень.

Висновки до розділу 1

1. На основі аналізу праць провідних науковців доведено, що на даному етапі інтенсифікації процесів реформ якісні зміни (трансформації) в національних системах управління є залежними від комплексу факторів внутрішнього та зовнішнього впливу. Встановлено, що факторами стабільності для національних держав виступають проблеми самоідентифікації держави, гомогенності національної культури, питання забезпечення національної безпеки – всі ті сфери внутрішньої політики, сутність яких і визначає Конституція України. Досліджено методологічні засади та теоретичні аспекти ініціювання, становлення та формалізованого закріплення конституційних змін в публічноуправлінській діяльності. Метою та пріоритетними напрямками дослідження реформування державного управління визначено напрацювання поняття та змісту державного управління в системі конституційних змін, встановлення сталих тенденцій розвитку національної держави в умовах таких змін. Водночас, актуалізовано дослідження стабільного функціонування системи публічноуправлінської діяльності в контексті визначенні принципів управління, що можуть бути впроваджені у сучасному процесі реформування.

2. Запропоновано науковий підхід до конституційного реформування державного управління, за яким стабільність будь-якої системи управління

виступає базовою, фундаментальною характеристикою для функціонування. Трансформаційний потенціал публічноуправлінської діяльності досліджений шляхом аналізу впливу прогнозованих і стихійних факторів (регуляторів) внутрішнього та зовнішнього впливу на суспільні відносини, що стабілізують або дестабілізують політичну систему країни. Визначено комплекс організаційних засобів функціонування системи управління, якщо окремі складники державноуправлінських реформ не інституціоналізовані, формуються під впливом зміни вектору реформ. Наголошено, що безперервні зміни умов існування та діяльності системи публічного управління, спричинені структурними змінами, призвели до змін структури такої системи, яка в той самий час тяжіє, як будь-яка система, до стабільного стану.

3. Обгрунтовано, що на даний час процеси децентралізації влади, впровадження принципу субсидіарності, посилення ролі зовнішніх регуляторів національного розвитку зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності демократичних інститутів публічної влади, які є додатковими чинниками стабільності управління. Наведено головні тенденції трансформації механізмів публічного управління в умовах зовнішньої агресії, розроблено власну методологічну модель оцінки ризиків і викликів стабільності в процесі реформ.

4. Обгрунтовано авторський методологічний підхід дослідження процесу реформування державного управління, за яким необхідність запровадження поняття «стабільність публічного управління» як термінологічного поняття, сутність якого обумовлена процесом управління в складній системі, у межах якої об'єкт управління має нестабільні характеристики, елементи системи можуть мати змінні характеристики, зберігається ієрархічне адміністрування. Наголошено на феномені (парадоксі) розвитку системи публічного управління через декомпозицію такої системи з

метою формування нових міжелементних зв'язків в умовах експоненціального розширення системи, що виступає загальною проблемою існування держави.

5. Історико-теоретичний аналіз діяльності органів влади в Україні у 1991 - 2021 рр. дозволив визначити особливості формування інституційних засад публічноуправлінської діяльності, розглянути причини неефективних дій структур управління. У дослідженнях проблем оптимізації державного управління доцільно оперувати визначенням системи як цілісного утворення з новими інтегративними якостями, зміст яких визначається нормами Конституції України.

Основні результати дослідження, що надані у цьому розділі, були опубліковані у фахових наукових виданнях зі спеціальності «Державне управління» і включені до основного списку літератури [72-73].

РОЗДІЛ 2

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ВІДКРИТОГО УПРАВЛІННЯ: НАЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

2.1. Сутність та основні структурні елементи інституціональних засад публічноуправлінської діяльності на засадах респонсивності.

Численні інституціональні кризи, що відбуваються в різних країнах, свідчать про перехід в суспільних відносинах до відкритого державного управління як нової форми існування складних адміністративних систем. Відкрите державне управління – система принципів та механізмів організації діяльності органів влади, що базується на визнанні того, що інформаційні технології та нові засоби комунікації значною мірою ускладнили соціальні процеси та вимагають впровадження сучасних технологій взаємодії інститутів держави та суспільства. Сучасні наукові школи розуміють такий феномен як систему принципів, механізмів та інструментів організації публічноуправлінської діяльності на основі запровадження нових форм участі громадян в управлінні, прозорості та підзвітності діяльності органів влади, а також широкого використання сучасних інформаційних технологій та нових засобів комунікації у здійсненні взаємодії з громадянами. Тобто мова йде про такі складники ПД : «відкрита інформація» та інформаційна відкритість діяльності (інформаційний складник), підзвітність органів влади для громадян (комунікаційний складник); розширення можливостей та форм участі громадян в управлінні, залучення громадських інститутів, громадян та експертів у розробку, виконання окремих державних функцій (партисипативний складник); раціоналізація публічних послуг тощо.

Трансформація системи державної влади в Україні – процес, ініційований Президентом України у 2019 році, передбачає приведення системи влади в Україні до сучасних європейських стандартів публічного управління, функціонування елементів суспільного впливу на публічноуправлінські рішення, у тому числі, формування механізмів суспільної підтримки процесу реформ. Саме тому концептуальна модель дослідження особливостей сутності та основних структурних елементів системи публічноуправлінської діяльності, побудована на імперативному змісті поняття державна влада, потребує власного наукового дослідження. Загальна теоретична конструкція поняття «публічноуправлінська діяльність» може бути подана у такому вигляді: діяльність системи державної влади як форми політичної влади, політично організований механізм суспільного управління, що реалізує функцію регулювання суспільних відносин від імені народу на всій території держави у контексті принципів суверенітету, територіальної цілісності та незалежності шляхом функціонування апарату держави, прийняття реалізації і контролю за виконанням загальнообов'язкових норм національного права, представляє державу у зовнішніх зносинах, гарантує дотримання прав і свобод людини, має виключне право формувати апарат примусу.

З позицій науки державного управління обґрунтованим є сучасний інституціональний підхід у визначенні публічноуправлінської діяльності, відповідно до якого доцільно запропонувати таке визначення: «Публічноуправлінська діяльність – діяльність суб'єктів системи публічного управління на основі інтегративної взаємодії в умовах виконання загальних функцій публічного управління та зовнішніх впливів як форм і методів реалізації державної влади, спрямована на виявлення, детермінацію та впровадження інституціональних складників управління, та реалізується персоналом органів публічного управління.

У контексті дослідження інституціональних засад ПД варто виокремити систему публічного управління як складну адміністративну систему органів публічної влади, що беруть участь у процесі публічноуправлінської (нормотворчої, організаційно-розпорядчої, виконавської, аналітичної, композиційної) діяльності прямо або опосередковано. Ефективною передумовою ПД є детермінація управлінської функції публічно-правового моніторингу діяльності органів у виконавчій владі та виокремлення діяльнісного концепту.

Ми виходимо з імперативу правового змісту ПД, домінування правотворчості в діяльності органів влади, оскільки більшість науковців за способом правового регулювання поведінки суб'єктів (управлінської діяльності) виділяють норми-завдання, норми-принципи, норми-дефініції, норми установчі, норми загальнокомпетенційні (статусні), норми-доручення, норми-стимули, норми-рекомендації, норми договірні, норми-заборони, норми-санкції, норми-стандарти та нормативи [72], при цьому ми акцентуємо увагу на правових і неправових формах діяльності.

Отже, ПД виступає як система передбачених нормативно-правовими актами організаційно-правових, адміністративних, економічних, освітньо-виховних, культурних та інших заходів, що ініціюються, формалізуються та реалізуються органами публічної влади та громадськістю з метою реалізації завдань соціального управління.

На наш погляд, сучасні підходи визначення цілепокладання публічного управління, хоча і не суперечать один одному, але не можуть бути визначені як універсальні. Адже сьогодні кожен принцип ПД визначення розкриває окремий елемент механізму інституціоналізації діяльності. Тому під інституціоналізація слід розуміти різноманітні соціальні процеси, які формують організацію суб'єктів, перетворюючи їх взаємодії в інституційну систему, елементи адміністрування якої стають загальноприйнятою практикою, що існує та

трансформується у межах певного процесу управління, відтворюється у поведінці звичайних людей (не-адміністраторів). Оскільки діяльним мотивом для соціальних спільнот виступають їх інтереси, необхідно говорити про інституціоналізацію інтересів, результатом якої є система інститутів. В системі інститутів публічного управління ми маємо вести мову про інституціоналізацію самої публічноуправлінської діяльності.

Врешті решт, інститути ми маємо розглядати через сукупність методів, норм і правил, якими суб'єкти взаємодіють в умовах складної адміністративної системи, узгоджуючи різноспрямовані інтереси, здійснюють спільну діяльність. Суб'єкти такої взаємодії стають інституційними суб'єктами, тобто носіями певних специфічних норм і правил ПД як результату узгодження взаємодій індивідів у межах даного інституту, який накладає певні обмеження на поведінку взаємодіючих сторін.

Інститути як основний компонент феномену інституціоналізації виникають як похідні освіти від інтересів, продукт узгодження інтересів автономних суб'єктів, на що звертають увагу представники нового інституціоналізму (Д. Норт, М. Олсон, О. Вільямсон, Р. Познер, Г. Демсец, Р. Нельсон, С. Уінтер) . Справа тому, що певні події у суспільному житті викликають неоднозначну реакцію . Але вони зізнаються у суспільстві як значущі, необхідні та узгоджені з суспільними інтересами, тобто інститут – це результат певних компромісів протиборчих інтересів. Таким чином, інституціоналізація інтересів забезпечує необхідний захід підпорядкування індивідуальних інтересів суспільним.

Узагальненою характеристикою інститутів є їх функціональність. «Поведінка функціональна, якщо вона сприяє досягненню конкретних цілей... Інститути функціональні, якщо розсудливі люди створили і підтримують їх задоволення громадських потреб чи досягнення громадських цілей» [11]. Це з тим, що намагаються реалізувати свої інтереси спільно і шукають при цьому

різні способи взаємодії. Ці взаємодії відображаються в інститутах, основне призначення яких не в тому, щоб бути просто правилами гри, а у функціональній організації суспільних взаємодій людей, їх груп та спільнот

Визначальною метою є досягнення відповідності цільовим суспільним принципам публічного управління, перш за все принципу респонсивності.

Впровадження принципу респонсивності у науці державного управління виступає важливим методологічним інструментом, дослідницькою парадигмою, сутність якої полягає у відтворенні суспільних очікувань від результатів ПД. Респонсивність (англ. response – відповідь) – властивість інституціонального стану системи публічноуправлінської діяльності, яка характеризує здатність і визначальність сутності діяльності як відповіді на суспільну, індивідуальну або державну потребу в управлінському стилі, формі, методі, засобах інструментах і механізмах.

Варто підтримати науковий підхід П. Пресіча по трактуванню принципу респонсивності щодо несприйняття спрощеної моделі трактування респонсивності як чутливості державної влади до потреб громадян, оскільки в соціально неоднорідному суспільстві це не завжди можливо [73]. Підхід П. Пресіча щодо розуміння респонсивності полягає у трикомпонентному сприйнятті респонсивності як: 1) як здатності (та намаганні) публічної влади реагувати на сучасні суспільні потреби та змінювати напрями державної політики через формування інноваційних механізмів державного управління; 2) здатності (та намаганні) публічної влади формувати відносно незалежні, професійні, гнучкі, транспарентні та децентралізовані підсистеми державного управління за напрямками системних реформ; 3) здатність публічної влади до взаємодії з громадянами (у тому числі, й через безпосередню їх участь в управлінні державними справами) у процесі формування механізмів публічного управління на основі суспільного консенсусу, дотримання конституційних норм, підзвітності, чутливості реагування, ефективності такого реагування. Науковець

вважає, що на цих засадах має формуватися сучасний підхід аналізу систем публічного управління, якщо метою сучасного публічного управління протидія негативному зовнішньому впливу [74].

Наш підхід до формування методологічної концепції респонсивності визначається практикою забезпечення такого стану функціонування системи ПД, щоб державні установи та посадові особи обслуговували потреби у сфері їх діяльності корисно та відповідально. Перший крок у тому, щоб діяти відповідно до респонсивності – визначити зобов'язання співпрацювати повагою. Формалізація респонсивності як здатності реагувати на зовнішні виклики в межах національної моделі управління, проте зовнішньополітичний вплив – це формат впливу, що як правило, не завжди співвідноситься із інтересами громадян. Адже зміст та процес формування ПД визначається респонсивністю його суб'єктів до наявної сукупності внутрішніх і зовнішніх політичних, економічних, соціально-культурних, технологічних й інших чинників та забезпечується завдяки впровадженню сукупності норм, принципів, гарантій, на основі яких здійснюється державне управління. Такий підхід обґрунтовується низкою факторів. По-перше, застосування концепту респонсивності надає можливість оцінювати не лише доцільність напрямів системного реформування, а й організацію державного управління загалом, адже поняття ефективності та результативності управління базуються на понятті стабільності системи управління [76]. Отже, якщо система ПД у процесі реформування переходить у нестабільний стан, то обрані напрями реформування є невірними.

По-друге, з позицій концепту респонсивності є можливість встановити раціональність реформ: якщо суспільні очікування від реалізації реформ, механізмів, форм і засобів реформування суперечать результатам реформування, то мова йде про низьку респонсивність, а отже такі засоби і способи обрані необґрунтовано []. Інший аспект реагування систми ПД передбачає зусилля, які гарантують, що кожен громадянин має доступ до державних послуг, які він хоче

і на які має право. Це означає, що державні керівники та службовці мають бути відданими принципу недискримінації та відповідній політиці рівних можливостей працевлаштування та позитивних дій. Жоден державний службовець не має права свавільно відмовляти будь-кому у справедливому служінні. Так, Етичний кодекс Американського товариства державного управління (ASPA) зобов'язує кожного державного адміністратора «протистояти всім формам дискримінації та переслідування, заохочувати позитивні дії» та «допомагати громадянам у їхніх відносинах з урядом». Кожен американський громадянин має право на доступ до державних послуг. Урядова установа повинна реагувати на всіх, а не лише на групи, які вони віддають перевагу або які, за його розрахунками, можуть надати агентству переваги в обмін на послуги [77].

По-третє, сутність концепту респонсивності доводить той факт, що успішність трансформаційного процесу досягається за умови, що в основі моделі публічного управління покладені принципи участі громадян в управлінні державними справами, прозорість, ефективність, здатність реагувати на потреби громадян, врахування інтересів всіх суспільних груп і безумовно верховенства права. Саме тому система ПД, побудована з урахуванням концепту респонсивності, характеризуються як усталена, збалансована, елементи якої так само мають стабільні характеристики управління. Час від часу агенції використовують підхід, який називається «участь громадян», щоб гарантувати, що вони не втрачають з поля зору потреби своїх клієнтів. Найбільш помітною та ефективною формою участі громадян є залучення до функціонування органів публічної влади як осіб, які приймають рішення, наприклад, коли призначається громадянська (консультативна) рада для надання консультацій керівництву органу влади. Такий підхід до реагування тісно пов'язаний з метою управлінської функції маркетингу.

П. Пресіч вважає за доцільне також вказати на особливості респонсивності системи державного управління в Україні у вигляді сукупності протиріч та проблем суспільного розвитку. По-перше, це протиріччя мети реформ та суспільних очікувань від реформ (феномен соціального виміру реформування); по-друге, протиріччя заявлених політичною владою пріоритетів сталого розвитку і механізмів реалізації та наслідків для суспільства. По-третє, протиріччя між заявленими механізмами зворотного зв'язку і реальним впливом громадян на державно-управлінські рішення; по-четверте, протиріччя заявленого принципу прозорості діяльності органів влади та бажанням отримувати реакцію суспільства на управлінську дію; по-четверте, проблема реагування на суспільні запити у процесі реформ, проведення «реформ для реформ», коли увага до реформ відсутня, або суттєво підвищується через негативні наслідки реформ [78].

Фактично, у процесі формування ПД виникає дихотомія оцінювання наслідків запровадження реформ: «загальна оцінка ефективності – наслідки реформування в окремих сферах», і як наслідок – спроможність системи державного управління визначити загрози і виклики для суспільства та на цій основі запропонувати раціональну модель ПД. Тобто респонсивність описує стан, до якого тяжіє державна служба, шляхом доведення і внесення змін до власної структури, культури та моделей надання послуг. Більшість державних управлінських систем насправді є респонсивності, але до соціально сильних груп інтересів, а не до бідних. Підтвердження цьому ми спостерігаємо і в результатах опитування, проведеного у процесі підготовки дисертації. Більшість респондентів при відповідях на запитання анкети за умови обрання декількох варіантів відповіді завжди обирала контрольну відповідь, що характеризувала потребу у сталості системи.

Маємо зазначити, що концепт респонсивності як визначальний при формуванні інституціональних засад ПД в умовах конституційних реформ,

проходить етап становлення, визначення респонсивності розвиваються, і тому вона продовжує бути схильною. Головна пересторога, яку треба усвідомити – респонсивність може суперечити важливому принципу державної служби – неупередженості. Адже безпосередньо реагувати на потреби громадян, виражені через просування особливих інтересів, безумовно, не є методом забезпечення справедливого та відповідального управління, і це одна з причин для державних службовців створюючи дистанцію та кордони між собою та громадськістю – суб'єктам служіння. Проте очевидні наукові зауваження, що державні службовці повинні зберігати нейтралітет, часто є неприйнятними саме через ухилення від відповідальності за реагування. Поняття неупередженості при служінню громадськості не повинні суперечити ідеї проактивного спрямування послуг для населення. Графічно це варто подати у вигляді функціоналу ПД (рис. 2.3).

Також зазначимо, що існує модель реагування на ризик-потребу (risk-need-responsivity model) (RNR) [79], що широко розглядається як головна модель для керівництва оцінкою та лікуванням правопорушників. Модель RNR лежить в основі деяких із найбільш широко використовуваних інструментів оцінки ризику та потреб правопорушників, і це єдина теоретична модель, яка була використана для інтерпретації літератури щодо лікування правопорушників. Нещодавно модель хорошого життя (GLM) була просувана як альтернатива та покращення RNR. GLM виділяє себе від RNR своєю позитивною, заснованою на сильних сторонах і відновлювальною моделлю реабілітації. Крім того, GLM припускає, що підвищення особистої самореалізації природно призведе до зменшення криміногенних потреб, тоді як RNR стверджує зворотний напрямок. У цій статті автори відповідають на критику RNR з боку GLM і роблять висновок, що GLM додає небагато сутності, яка ще не включена в RNR, хоча прихильники RNR можуть навчитися з популярного заклику, що GLM, з його позитивною спрямованістю на силу, отримано від клініцистів за останнє десятиліття.

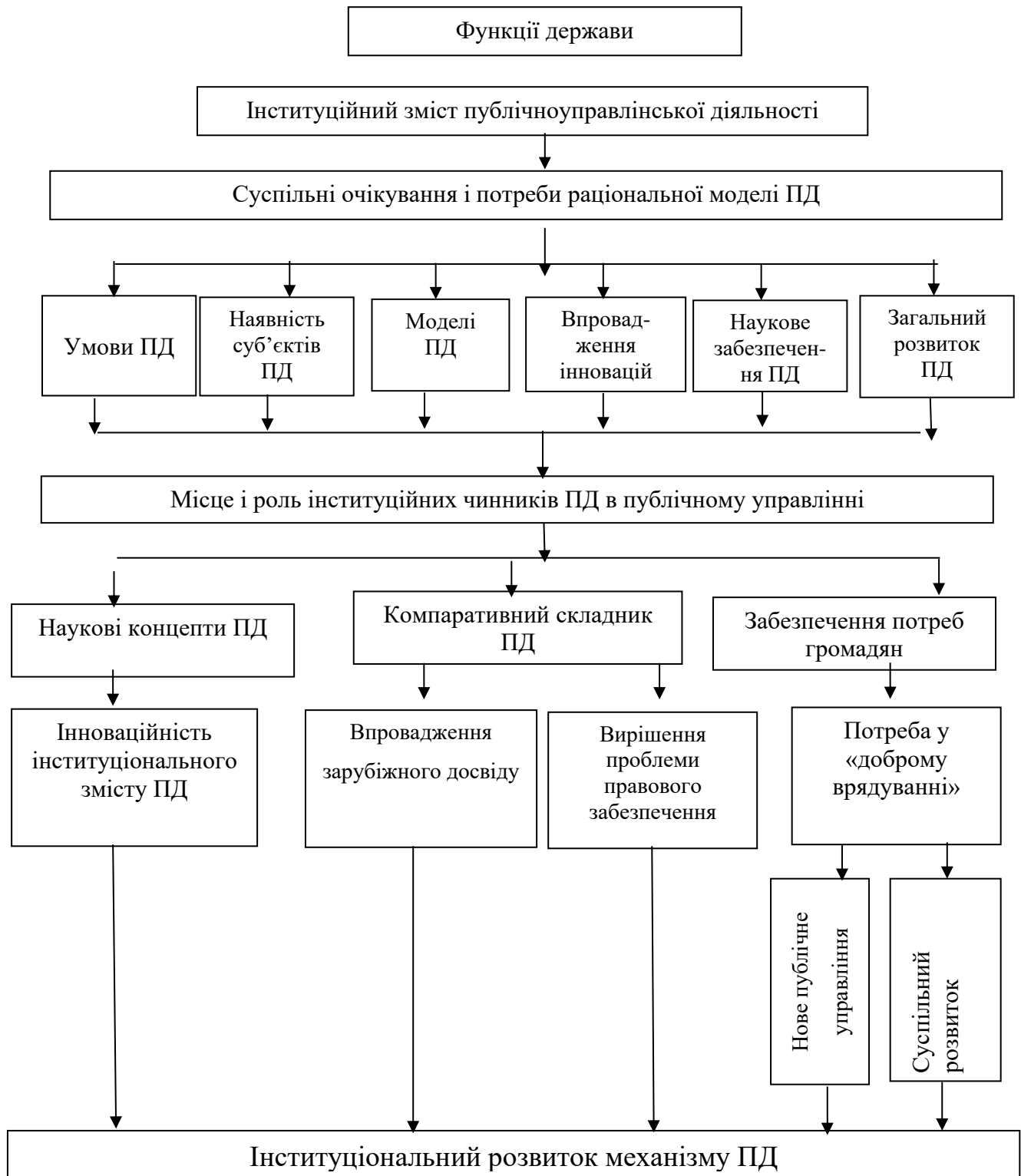


Рис. 2.3. Модель формування механізму ПД на основі на основі респонсивності як сучасного тренду інституціонального підходу

Британська школа менеджменту визначає сучасний вимір респонсивності стан системи, до якої публічна служба тяжіє у процесі реагування на оцінки діяльності, скарги і пропозиції користувачів публічних послуг, шляхом внесення змін до власної структури, культури та обслуговування. При цьому ранні етапи реагування місцевих органів влади обумовлені просто «відповіддю» до вимог, озвучених чітким служінням інтересам держави.

На основі концепту респонсивності свідомо чи опосередковано формується і модель цілепокладання – складника інституціонального підходу в публічному управлінні. При цьому горизонтальні та вертикальні функції відповідальності і підзвітності ПД забезпечуються рядом формальних настанов. До них належать: політична підзвітність – забезпечується через законодавчі органи, особливо там, де вони є ефективною опозицією, достатній кадровий ресурс, доступ до відповідної інформації та партії, організовані за програмним принципом, орієнтовані на служіння національним інтересам; фінансова підзвітність – забезпечується за допомогою формальних систем аудиту та фінансів обліку використання публічних джерел; адміністративна відповідальність – забезпечується системами звітності, якою пов'язують виконавчу та законодавчу владу; юридична та конституційна підзвітність – має бути забезпечена ефективною судовою владою, яка перевіряє, щоб політики та чиновники не перевищували своїх законів. Така модель використовується опосередковано при концептуалізації децентралізації, але методологи децентралізації використовують алгоритм респонсивності підсвідомо, намагаючись надати нинішньому курсу на реформу децентралізації формат респонсивної політики.

Важливим напрямом є аналіз тенденції розвитку представницьких інститутів влади в Україні у співставленні з базовими принципами представницької демократії та світовою практикою їх впровадження. Провідною тенденцією історичного розвитку представницьких інститутів влади було

неухильне підвищення рівня представництва шляхом поступової ліквідації дискримінаційних виборчих цензів та демократизації виборчого процесу, що призвело до розширення корпусу виборців і більшої відповідності складу представницьких органів результатам волевиявлення громадян та сприяло зростанню рівня захисту їх інтересів.

Згідно з моделлю, існує три основні принципи, які повинні керувати втручаннями, щоб допомогти правопорушникам зменшити участь у злочинах:

Модель реагування на ризик-потребу базується на принципі респонсивності і у той самий час інтегрує його:

Принцип ризику: правопорушники відрізняються за ризиком рецидиву, тому доцільні різні види втручань. Коли ризик низький, складні (і дорогі) втручання можуть бути нерозумними. З іншого боку, для правопорушників високого ризику, ймовірно, необхідні інтенсивні втручання, щоб викликати будь-які зміни.

Принцип потреби: кожен суб'єкт, природно, має власний набір динамічних факторів ризику або діяльнісних потреб. Коли вони змінюються, вони прогнозують зміни в частоті повторних дій. Тому для досягнення найкращих результатів заходи повинні бути спрямовані на ці індивідуальні потреби.

Принцип відповідності: по-третє, різні способи втручання відрізняються за ефективністю зменшення активності. Як правило, перевага надається поведінковим і когнітивно-поведінковим втручанням. Існує також взаємодія з ознаками суб'єкта: залежно від напр. за віком, статтю, когнітивними здібностями чи мотивацією вказуються різні види втручань.

На даний час інституціоналізація ПД уособлює потребу «респонсивного управління», що є передумовою успішної політики розвитку та ефективного надання основних публічних послуг. Порядок денний сталого розвитку до 2030 року визначає важливість підзвітних інституцій та реагування на прийняття рішень на всіх рівнях, що вважаються важливими факторами нової

інституціональної структури публічного управління. Респонсивне (сприйнятне та відповідальне) управління залучає людей до процесів прийняття рішень і політики, їх реалізації, моніторингу та оцінки. Воно зосереджує плани та дії політичного керівництва та уряду на потребах людей і залучає їх до виявлення цих потреб. Це забезпечує доступ до публічної інформації, розвиває інституції, структури, системи та практики, які сприяють і підтримують залучення та участь людей та забезпечують рівний доступ до послуг для всіх.

Рада Європи визначила 12 принципів, що закріплені в Стратегії інновацій та належного управління на місцевому рівні, затвердженому рішенням Комітету міністрів Ради Європи у 2008 році. Вони охоплюють такі питання, як етична поведінка, верховенство права, ефективність та результативність, прозорість, надійне фінансове управління та підзвітність. Варто вказати на наявність серед інших і принципу респонсивності, що розуміється таким чином:

- цілі, правила, структури та процедури адаптовані до законних очікувань і потреб громадян;
- державні послуги надаються, на запити та скарги реагують у розумні терміни.

Варто погодитись з Д. Лінде, що респонсивність є важливою складовою ПД для відповідального уряду і що політична підтримка є важливим механізмом у цих відносинах, адже дії партій і політичних представників, обраних громадянами, можуть більш-менш відповідати вимогам цих громадян [80]. Такі дії публічної адміністрації потім оцінюються громадянами, які формують власне уявлення про реакцію політичної системи. Відповідно до очікувань громадяни реагують голосуванням на виборах та висловлюють підтримку/невдоволення та довіру/недовіру до функціонування системи ПД. Таким чином, уряди, які діють респонсивно, винагороджені підтримкою та довірою від імені громадськості.

Як один із ключових принципів демократії, за своєю природою, інститути публічної влади повинні принаймні мінімально реагувати на те, чого прагне

більшість людей. Абсолютно зрозуміло, що люди з більшою ймовірністю висловлюють підтримку політичної системи, коли реагування є високим. Фактично, різні аспекти політичної підтримки, такі як задоволеність громадян демократією, фактично використовувалися як явні індикатори респонсивності, припускаючи, що вони є частиною однієї концепції. Разом з тим, варто наголосити респонсивність і підтримка – це концептуально різні поняття, де респонсивність є важливою детермінантою останньої. Громадяни просто більш схильні позитивно оцінювати свою політичну систему, коли вона виробляє політику, яка відповідає їхнім уподобанням.

Респонсивність певною мірою важко визначити прямолінійно. Варто вказати на визначення, надане Е. Барді, що визначає відповідальність як необхідність для політичних сил і лідерів враховувати по-перше, довгострокові потреби своїх людей і країн, які не обов'язково були сформульовані як конкретні вимоги і які лежать в основі короткострокових вимог [81]:

1) претензії соціальної спільноти, відмінної від національної виборчої спільноти, включаючи міжнародні ринки, які забезпечують їх фінансове харчування, міжнародні зобов'язання та організації, які є коренем їх міжнародного авторитету, і, зокрема, в європейському контексті, серйозні транснаціональні умови обмеження, які є результатом спільної валюти та спільного ринку.

Таким чином, існує кілька ситуацій, коли урядам може знадобитися обійти принцип демократичного реагування на користь відповідальних дій. Сучасні демократії – не в останню чергу країни-члени Європейського Союзу, які підлягають певному наднаціональному прийняттю рішень – дедалі більше беруть участь у міжнародних зобов'язаннях і підлягають зростанню економічної взаємозалежності. І сьогоднішні політичні лідери часто пов'язані з обіцянками, рішеннями та домовленостями вчорашніх лідерів. Більше того, ліберальна демократія вимагає захисту прав меншин, що може суперечити уподобанням

більшості. Таким чином, демократичні уряди іноді також мають бути чуйними до меншин, а не до електоральної більшості. Крім того, уряд іноді може використовувати «відповідальність» як причину невиконання бажань своїх виборців [81].

Отже, як інституціональна система ПД виникає, формується, функціонує і у подальшому трансформується на засадах респонсивності – громадяни сприймають і підтримують таку діяльність. Саме така підтримка, заснована на результативності, дозволяє приймати складні управлінські рішення, під час вирішення складних управлінських проблем. Саме довготривалий позитивний ефект створює простір для прийняття складних рішень, оскільки громадяни, які задоволені діяльністю політичної системи, з більшою ймовірністю визнають, що державі іноді доводиться приймати рішення на основі довгострокової відповідальності, а не короткострокової реакції.

Фактично, два показники – задоволеність тим, як працює демократія, і задоволеність тим, як працює національний уряд – дозволяють нам оцінювати раціональність інституціональних засад ПД. Складно давати такі оцінки емпірично, Ми перевірили наші теоретичні аргументи у процесі опитування з використанням результатів анкет, отриманих за тематикою науково-дослідної роботи з тематики професора В. Баштанника.

Більшість респондентів при відповідях на запитання анкети за умови обрання декількох варіантів відповіді завжди обирала контрольну відповідь, що характеризувала потребу у сталості системи. Так, на питання «Що в процесі сучасного реформування державного управління найбільше Вас хвилює?» (можливо було обирати три варіанти відповідей) розподілились таким чином

1. Політична боротьба – 10%
2. Забезпечення зайнятості у сільських районах – 11%.
3. Перебіг економічних реформ – 19%.
4. Проведення управлінських реформ – 14%.

5. Вступ України до Європейського Союзу – 3%.
6. Удосконалення регіональної політики, децентралізація влади – 16.
7. Підтримання належного рівня матеріального стану людей – 43%.
8. Отримання траншу МВФ – 9%.
9. Дотримання прав і свобод людини – 17%.

На питання «Чи змінить запровадження відповідального уряду на державноуправлінську діяльність?» було отримано такі відповіді

1. Поліпшить – 29%
2. Погіршить – 7%.
3. Не змінить – 24%.
4. Змінить політику держави – 20%.
5. Частково покращить економічну ситуацію – 20%.

На запитання «Які напрями роботи органів влади щодо реалізації концепції відповідальної держави Ви вважаєте в даний час головними?» (можливо було обирати 3 варіанти відповідей) було отримано такі відповіді:

1. Проведення конституційної реформи – 30%.
2. Забезпечення права на землю – 29%
3. Забезпечення курсу на європейську інтеграцію – 16%.
4. Боротьба з корупцією та посадовими злочинами – 11%.
5. Охорона громадського порядку – 8%.
6. Проведення соціальних реформ – 32 %.
7. Децентралізація влади – 58%.

Цікавими є відповіді на запитання «Що, на Ваш погляд, найперше необхідно зробити для реалізації політики сталого розвитку?» з можливими 3 відповідями. Відповіді розподілились таки чином

1. Прийняти зміни до Конституції України – 49%.
2. Узгодити такий курс держави з ЄС (МВФ, Світовим банком) – 12%.
3. Визначити правові засади регіональних реформ – 44%.

4. Провести адміністративно-територіальну реформу – 14%.
5. Децентралізувати управління державою – 77%.
7. Передати управління на території виконавчим апаратам (комітетам) районних та обласних рад – 16%.

У відповідях на питання «Що, на Ваш погляд, найперше необхідно зробити для вдосконалення роботи органів влади у процесі реалізації стратегії сталого розвитку?» (три відповіді) спостерігається такий розподіл.

1. Удосконалити законодавство – 22%.
2. Поліпшити технічну оснащеність органів влади – 22%.
3. Посилити вимоги під час добору кандидатів на державну службу – 51%
4. Підвищити культуру спілкування з громадянами 45%.
5. Посилити контроль з боку суспільства 42%.
6. Привести напрями державної політики у відповідність до стандартів ЄС – 17%.
7. Збільшити штат працівників органів влади – 35%.

Отримані результати показують, що високий рівень усвідомленої респонсивності супроводжується більш високим рівнем підтримки, що додає державній владі управлінського ресурсу. Згодом ми показуємо, що резервуар доброї волі потім допомагає створити місце для того, щоб уряд діяв відповідально або, принаймні, сприймався як відповідальний. Таким чином, чуйний уряд, здається, є передумовою для прийняття громадянами відповідального уряду.

Такий стан системи ПД визначає функціонування представницької демократії у будь-якій країні, дозволяє вірно обрати адміністративний режим управління. Варто вказати і на зворотній процес: якщо система ПД (влада) не респонсивна, це означає, що державна влада не має свободи приймати управлінські рішення у процесі реформування, у тому числі Конституції. Фактично наявна респонсивність корелюється із поняттям легітимності влади,

правової системи держави, отже актуалізується проблема розробки правового механізму формування і реалізації інституціональних засад ПД.

2.2. Правовий зміст публічноуправлінської діяльності в умовах трансформації суспільних відносин

Попередніми дослідженнями доведено, що ефективність організації публічної влади у демократичному суспільстві визначально базується на чіткій детермінації компетенцій публічно-правових інститутів, інтегративній взаємодії між різними рівнями та складовими державно-управлінської діяльності [82]. При цьому конституційне регулювання інституціональних засад ПД, закріплення в Конституції України базових механізмів стримування і противаг виступає нині єдиною можливим напрямом демократизації управління. Водночас, на даному етапі державотворення в Україні назріла необхідність суттєвих реформ конституційно-правових норм, що забезпечують здійснення державою зовнішньополітичної функції [83]. Право в публічному адмініструванні - це не лише надзвичайно об'ємна галузь права, а й дуже мобільна і мінлива складова публічного управління. Адже норми права повинні забезпечити правову базу реформування системи публічного управління в рамках реалізації адміністративної реформи в Україні, створити умови для побудови демократичної, соціальної, правової держави. Безпосередньо нормами права встановлюються управлінські правовідносини та закріплюються права і обов'язки громадянина, а також інших суб'єктів, які не мають владних повноважень, у відносинах з представниками держави; встановлюються організаційні та правові засади функціонування всієї системи публічної адміністрації; здійснюється розподіл повноважень між органами державного управління та їх структурними одиницями; визначаються принципи, методи, форми публічно-управлінської діяльності.

Україна – єдина держава, у Конституції якої зафіксоване положення не тільки про правову державу (ст. 1) – «німецький винахід» («Rechtsstaat»), який став одним зі здобутків євроатлантичної правової цивілізації, а й положення про не менш вагомий її здобуток, щоправда, вже англійського походження – верховенство права («Rule of law») – ст. 8. Принципи права – це явища, які пов’язують право не тільки з політикою, економікою, духовним життям суспільства, це – категорії, що забезпечують єдність різних власне правових процесів, форм, теорій, ідей і концепцій, понятійно-категоріальних рядів.

Ст. 15 Конституції України визначає, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, а це дає можливість розглядати принципи права, як загальнолюдські надбання. Принципи права є критерієм оцінки права і методологічною основою його подальшого вдосконалення у тому розумінні, що одночасно на підставі принципів оцінюють рівень і ефективність реалізації права і на ґрунті саме цих категорій пізнають і поліпшують його.

Доцільно зобразити правовий механізм реалізації ПД на основі аналізу інституціональних засад управління.

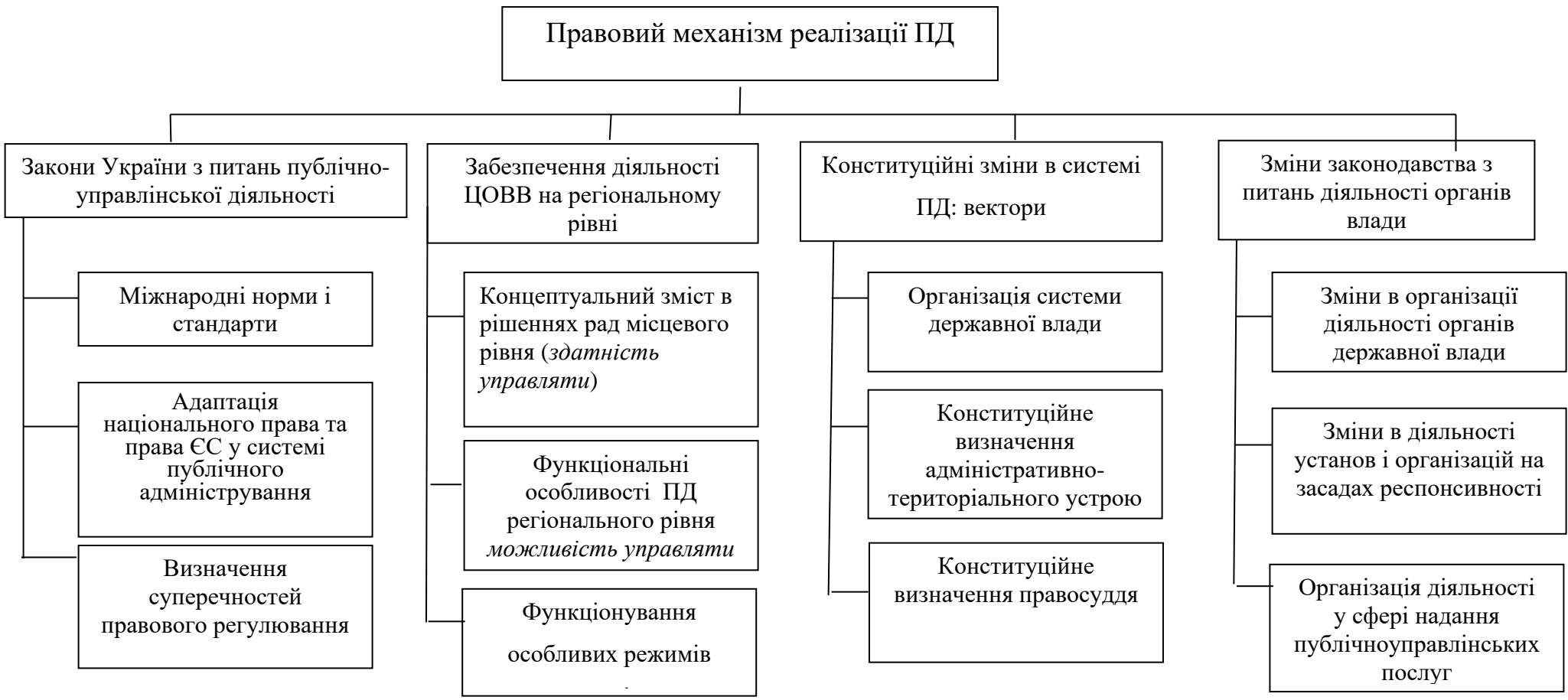


Рис. 2.4. Правовий зміст ПД в умовах визначення потреб у конституційному реформуванні
 Джерело: [84-86]; власні дослідження

Цілком зрозуміло, що практичне здійснення управлінських процесів базується на особливих принципах публічного управління, що визначають, регулюють або конкретизують взаємодію основних суб'єктів управління.

Так діяльність на власний розсуд у публічному адмініструванні (принцип свободи розсуду) - це діяльність уповноважених суб'єктів публічного управління, що врегульована правовими нормами, здійснюється у процесуальній формі, сприймається як специфічний вид правозастосовчої діяльності, сутність якої полягає в наданні органам публічної влади правомочності вирішувати спірне публічно-правове питання, виходячи з мети, переслідуваної органами публічної влади, принципів права й інших загальних положень закону, конкретних обставин адміністративної справи, а також засад розумності, сумлінності, справедливості й основ моралі.

При цьому здійснення діяльності на власний розсуд не має суперечити принципу законності. Існує помилковий підхід щодо виключної форми діяльності на власний розсуд, за якої зміст правовідносин може бути повною мірою визначений на основі наявної норми, під дію якої воно підпадає. Законним і вмотивованим є підхід, за яким необхідність застосування діяльності на власний розсуд при прийнятті рішення виникає в тих випадках, коли: а) права і обов'язки залишилися частково не врегульованими сторонами і в процесі їх здійснення виникла суперечка; б) в об'єктивному праві немає ні імперативних, ні диспозитивних норм, що визначають обсяг суб'єктивних прав і обов'язків учасників правовідносини; в) норма права надає органу публічного управління право самому визначити зміст і обсяг не врегульованих сторонами прав і обов'язків; г) правова норма в альтернативній формі надає органу публічного управління право вибору одного з можливих рішень правового питання [85].

Реалізація принципу розсуду означає суворе дотримання принципу законності, оскільки публічно-управлінський розсуд – це застосування норм закону. Як наслідок вивчення проблеми можливості обмеження права діяти на власний розсуд варто визначити наступні критерії: 1) розпорядження закону;

2) правила тлумачення норм права; 3) конкретні обставини справи; 4) засади доцільності; 5) категорія справедливості.

Варто погодитись з визначенням органу влади, запропонованим В. Баштанником на основі правової норми як основи ПД, відповідно до якого орган влади – організаційно самостійний елемент державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають публічні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади [85, с. 84-86]. При цьому ознаками такого органу влади автор визначає такі: створюється з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконує діяльність, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями певним обсягом компетенції (прав і обов'язків); реалізує свою діяльність за допомогою визначених державою методів і форм; має певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки.

Процес становлення в Україні правової держави (ст. 1 Конституції України) об'єктивно актуалізувало не тільки визнання принципу поділу влади, але й стало нормативною основою легалізації державної влади та місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України) [879]. Можемо лише доповнити, що така легітимність була заснована на респонсивності управлінської діяльності. При цьому, як наголошує О. Гацуля, значний науковий доробок у сфері публічноуправлінського реформування не забезпечив комплексного аналізу розвитку системи управління, отже не виступає достатньо розробленими у вітчизняній науці державного управління. Власне, реформування управлінської діяльності виступає реальним проявом сучасного демократичного характеру суспільного управління та впровадження науково-обґрунтованих управлінських моделей і технологій конституювання наддержавного управління, сприяє інноваційній

спрямованості управління в межах національної держави на формування раціональних систем публічного управління. Аналіз сучасного стану розвитку державного управління показує, що в практичній діяльності обрано ситуативну модель управління, яка не забезпечує вирішення тих завдань, що визначені як ключові в умовах реформування [88-89].

Як наголошує Н. Аддінк, концепція верховенства права має різне історичне коріння та традиційні перспективи. Традиція загального права більше зосереджена на обмеженні повноважень держави, тоді як континентальна традиція зосереджується не лише на обмеженні, а й на розширенні повноважень державної влади. Але обидві системи спрямовані на верховенство права. Верховенство права в класичній ліберальній традиції базується на чотирьох елементах: законності, розподілі та балансі влади, незалежному судовому контролю та захисті основних прав. Відмінності між верховенством права та правової держави обумовлені тим, що існують різні концепції держави, змішані правові системи та різні підходи до конституції, а також різні точки зору на права людини. Розрізняють два рівні розвитку: модель, в якій право є способом структурування та обмеження влади держави, другий рівень більш суб'єктивний і має важливі індивідуальні позиції. Концепція належного управління, пов'язана з цими подіями, чітко уточнює необхідність розширення концепції верховенства права [90].

Ф. Терханов правомірно наголошує, що При цьому спеціальні інститути публічного управління (утворюються для свідомого впливу людей на процеси суспільного розвитку, регулювання суспільних відносин. Сила і межі цього впливу зумовлюються природою суспільно-економічної формації і ступенем зрілості суспільства. Тому державне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, характер завжди і скрізь зумовлюються потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Це явище пов'язане із системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, з приводу суспільного виробництва, а й опосередковано, через свідомість, певні форми знань, різні

управлінські доктрини, теорії й концепції. Тобто на формування управлінських відносин активно впливають не тільки матеріальні відносини, а й суспільна свідомість, насамперед політико-правова та організаційно-управлінська [91-93].

При цьому Ф. Терханов невирішеними завданнями залишається систематизація механізмів, форм, структури, підходів та інструментів регулювання діяльності органів влади, спрямованого на здійснення таких управлінських завдань:

1) потреба збереження високоєфективного функціонування структур управління в системах законодавчої, виконавчої влади та судової влади на центральному, регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях управління в умовах реформ;

2) необхідність запровадження ідеології функціонування органів виконавчої влади, місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення та реалізації прав і свобод громадян, надання публічних послуг;

3) удосконалення нормативно-правового забезпечення здійснення адміністративного реформування [94].

Концепція належного управління інституціонально пов'язана з «право народу на самовизначення», що означає наступне розуміння: суверенітет (як влада держави) контролюється інститутами суспільства, державна влада є складником влади народу, право регулює ці процеси, само виступає інститутом ПД.

У 1990 р. у процесі прийняття Декларації про державний суверенітет визначальним складником процесу інституціалізації представницької системи стала практична реалізація принципу поділу влад і перетворення вищого законодавчого органу держави в орган реального народного представництва, який працює на постійній основі. складний, обтяжений перипетіями гострої політичної боротьби процес законодавчого розв'язання проблем професіоналізації діяльності Верховної Ради України, правової регламентації поля її діяльності, встановлення цензових вимог щодо депутатів та визначення

характеру депутатського мандату [95]. Одночасно постало питання про трансформацію провідної ланки представницької демократії – місцевого самоврядування. Саме тому наочно стала проблема формалізації регулятивної функції ПД – розробки правового забезпечення, особливо в контексті реалізації і трансформації конституційних норм. Загалом, процес правового регулювання представлено на рис.2.7.

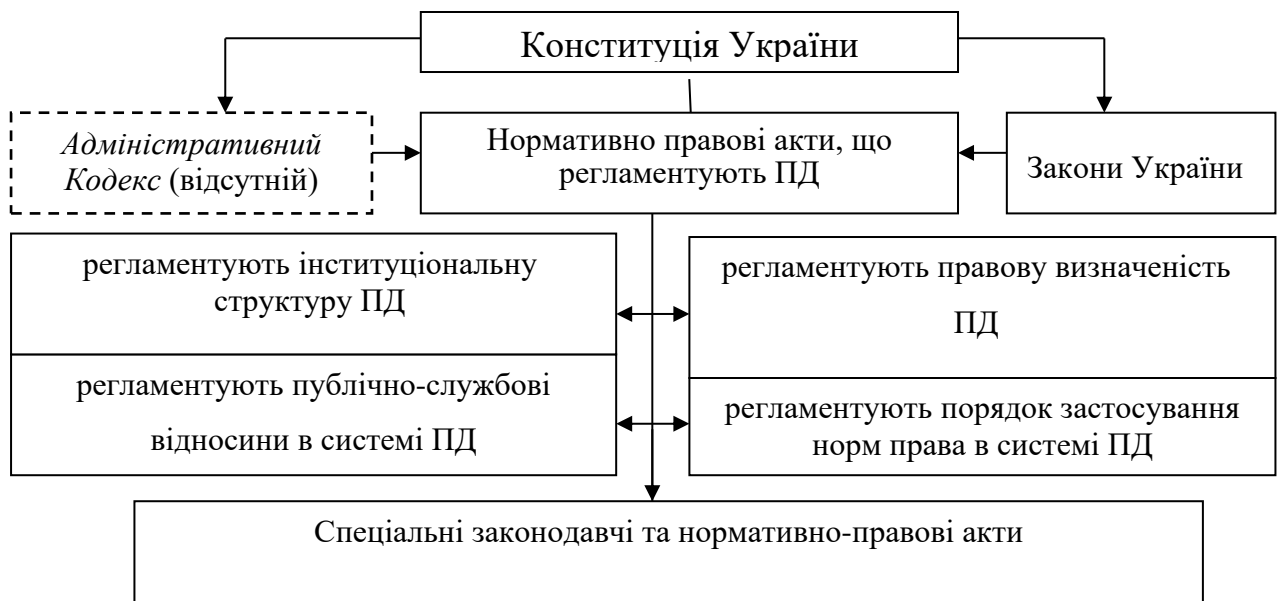


Рис. 2.5. Структура нормативно-правового забезпечення ПД

Джерело: дослідження автора

Конституційні приписи, що регулюють відносини, пов'язані з ПД, можна поділити на чотири основні групи: 1) положення, що встановлюють основи правового режиму ПД; 2) положення, що закріплюють права суб'єктів ПД; 3) положення, які визначають компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування; положення, що закріплюють право кожного на участь в управлінні.

Як визнає більшість закордонних дослідників, для того, щоб інституціонально визначена система ПД була «доброю», така система має бути дійсно інституціональною і базуватися на таких принципах: конституційна легітимність; судова незалежність; демократичні вибори; прозорість;

верховенство права; відсутність корупції; політична відкритість; активні незалежні ЗМІ; свобода інформації; передбачуваність і стабільність законів; адміністративна компетенція; адміністративний нейтралітет - державна служба, яка ґрунтується на заслугах, підзвітність суспільним інтересам, толерантності, справедливості, участі громадськості.

Як наголошує А. Колодій, М. Бессонова, О. Бірюков, Т. Стадниченко, концептуальні засади нормотворчої діяльності в системі публічного управління визначально детерміновані через взаємозв'язок суспільної потреби та функціонального призначення діяльності органів влади. Нормативне закріплення удосконалення діяльності органів влади доцільно визначити як систему правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються у процесі адміністративного реформування і спрямовані на забезпечення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування визначених Конституцією і законами України засад реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також в процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного й суспільно-політичного розвитку, охорони громадського порядку [96-100].

Світовий банк визначає чотири ключові виміри концепції належного управління: 1) управління державним сектором, 2) підзвітність, 3) розвиток законодавчої бази; 4) прозорість та інформація.

Т. Стадниченко запропонувала моделі правової нормотворчості слід вказати такі її ознаки класифікації:

– за сферою формування нормотворча діяльність є суспільно-політичною, оскільки результатом такої діяльності є регулювання суспільних відносин, вплив на публічну політику, реалізація суб'єкт-об'єктних взаємовпливів;

– за характером управлінського впливу нормотворча діяльність є владно-регулюючим процесом, що здійснюється у вертикально-інтегрованих підсистемах публічного управління;

- нормотворча діяльність виникає та реалізується як управлінський феномен за умови об'єктивної потреби у регулюючому впливові суб'єкта та мають бути визначені в офіційних приписах (нормах права);
- нормотворча діяльність врегульовує найбільш важливі складові в системі публічного управління, де термінується за рівнями, цілями, складовими та інститутами публічного управління;
- нормотворча діяльність реалізується у межах складної адміністративної системи, що регламентована внутрішніми та зовнішніми принципами функціонування, та здатної адаптуватися до інституціональних змін, реагувати на зовнішній вплив щодо структури нормотворення [101].

Досить складно розмежувати поняття верховенство права, Good governance та права людини. Простіше кажучи, поняття верховенства права являє собою сукупність принципів, що регулюють законність влади, тоді як належне врядування є умовою, в якій участь особи в політичному процесі та розвитку забезпечується як суб'єктами, так і об'єктами управління. Концепція верховенства права в цьому контексті виключає або перешкоджає державі чи уряду володіти дискреційною владою. Концепція належного управління через певні визначені стандарти дозволяє громадянам «користуватись громадянськими, економічними, соціальними та культурними правами. Концепція належного управління є сприятливою умовою для участі громадян у прийнятті рішень, виробленні та реалізації політики цього [102].

Відповідно до концепції верховенства права, влада спирається на правління, а не на людину, і як така вона кидає виклик громадянам, народу як джерелу влади. Можливість правління людини виникає через ширший розсуд влади. Таким чином, основна мета верховенства права полягає в тому, щоб підкорити уряд «правлінню». Принцип верховенства права встановлює такі стандарти для інституціональної моделі ПД: мінімізація дискреційної влади в руках урядовців; відсутність особливих привілеїв для урядовців чи інших осіб; закон, прийнятий звичайними законодавчими органами держави, повинен керувати всіма.

Концепція адміністративної реформи в Україні 1997 р. визначила три форми (режими) організаційних відносин між органами виконавчої влади – підконтрольність, підзвітність та підпорядкованість. Підконтрольність і підзвітність органів виконавчої влади – певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність. За змістом «підконтрольність» дещо ширша ніж «підзвітність», оскільки завжди передбачає одержання інформацій та звітів, у свою чергу, підзвітність може застосовуватись окремо від здійснення в повному обсязі функцій контролю [104].

Підпорядкованість органів виконавчої влади передбачає, як правило, найвищу організаційну залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня. У той же час підпорядкованість може мати різні ступені повноти. Повна підпорядкованість (підлеглисть) передбачає наявність у вищого органу всіх або переважної більшості важелів керуючого впливу, включаючи вирішення щодо підлеглому органу (установчих питань, визначення правового статусу, кадрових питань, – здійснення контролюючих функцій, отримання звітності тощо та застосування заходів відповідальності). При частковій підпорядкованості в організаційних відносинах наявні лише деякі із зазначених важелів.

Варто погодитися з пізходом О. Гацулі і Т.Стадниченко, що:

функціональний принцип - орган спрямований на виконання однієї чи кількох функцій державного управління;

галузевий принцип – орган здійснює керівництво однією чи кількома галузями державного управління;

програмно-цільовий принцип - орган створюється для цілеспрямованого вирішення конкретної проблеми (програми) вагомого суспільного значення [105-107].

Важливо також навести принцип законності, що є складником концепту

верховенства права. Законність є багатоаспектним явищем та може виступати як принцип, метод та режим. Законність є принципом діяльності державних органів, громадських організацій, комерційних корпорацій, громадян та посадових осіб. Принцип законності притаманний лише демократичним державам, оскільки він припускає пов'язаність всіх органів держави правовими нормами, діє в їх рамках та в ім'я їх реалізації. Якщо розглядати поняття «законності» з точки зору метода, то можна сказати, що з боку діяльності держави законність виступає як певний метод державного управління суспільством, тобто здійснюється виключно правовими засобами. Метод законності є основою для застосування інших методів державного управління, як, наприклад, примусу, виховання, контролю тощо. Що ж до режиму, то законність і є тим самим режимом діючого права, станом відповідності суспільних відносин законам і підзаконним актам, які покликані, в свою чергу, відобразити принципи свободи та справедливості, що закладені в праві. Режим законності є також елементом демократії [108].

Зауважимо, що у правовому сенсі суб'єкти та структури управління легко надають справжнє вираження волі чи бажання людей. Іншими словами, інтереси всіх громадян мають бути належним чином захищені в швидкий і відповідний спосіб, щоб кожен з них міг оцінити та брати участь у процесі управління. У той час як респонсивність є характеристикою, до якої прагнуть і приватний сектор і громадянське суспільство, від уряду чи державного сектора вимагається набагато більше. Окремі складники такого процесу реалізуються у межах державного правового режиму: децентралізація, цифровізація, гендерна рівність.

Правова визначеність процедури прийняття адміністративних рішень завжди обумовлена дотриманням відповідних принципів права. Стосовно широкого розуміння принципів європейського державного управління, слід відмітити, що до них було віднесено (за класифікацією О. Скакун, В. Куйбіди, Є. Курінного, В. Баштанника та ін) :

– принцип законності – запозичений з французького права у

класичному розумінні поняття верховенства права, відповідно до якого визнається зв'язаність адміністрації (виконавчої гілки влади) законом;

- можливість скасування (або відкликання) незаконного адміністративного акта та відповідність цього принципу вимогам неприпустимості негативного впливу на права громадян;

- принцип недискримінації – подібні справи не будуть розглядатися по-різному, окрім випадків, коли наявні об'єктивно обумовлені обставини для такої диференціації;

- юридична визначеність – один з основних принципів, відповідно до якого усі суб'єкти права повинні керуватися у своїх діях правовими приписами (нормами). Тут науковці зважають на спеціальні випадки застосування даного принципу: законних очікувань, заборона зворотної дії норм, що встановлюють покарання, вимога до держави, установ та організацій діяти добросовісно та з повагою до наданих прав тощо;

- право на захист – запозичений з французької мови термін, який означає право на захист, а також несе змістовне навантаження концепцій природної справедливості, чесності, та, відповідно, американської концепції належної юридичної процедури;

- принцип пропорційності – запозичений з німецької концепції, відповідно до якої у реалізації повноважень установ та організацій мають використовуватися такі засоби, які відповідають цілям отримання відповідного результату, та які не повинні виходити за межі необхідного для досягнення поставленого завдання (мети);

- принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина;

- принцип субсидіарності – рішення повинні прийматися на найнижчих рівнях організації, забезпечувати ефективність запропонованих заходів, що, в свою чергу призводить до деволюції (передачі) владних повноважень в середині ЄС з наднаціонального на національний рівень;

- принцип належної адміністрації, (який часто перекладається Українською мовою як принцип належного адміністрування);

– принцип прозорості - розвинувся під впливом Скандинавських принципів належного урядування, запозичений із вступом до ЄС Швеції та Фінляндії у середині 1990-х років. У європейському праві переважно вживається щодо доступу до офіційних документів, що містять у собі прийняті рішення;

– принцип застосування - полягає у тому, що пряме застосування положень права ЄС безпосередньо встановлює права та обов'язки для тих, кого воно стосується, без потреби інкорпорації у будь-якій формі або імплементації норм у національний правопорядок;

– принцип прямої дії - проявляється у здатності норми права ЄС надавати права приватним особам, що, в свою чергу, підлягає захисту у національних судах (проти їх власної держави або національних органів державного управління) [109-112].

В системі ПД заходи національного рівня мають ґрунтуватися на законах, що діють на території України і відповідають конституційним принципам і повинні бути санкціоновані законом і підпорядковуватися парламентському контролю з можливістю перегляду судами.

Саме у сьогоденних умовах інституціоналізації системи ПД й владного механізму в Україні загалом, важливу роль відіграє реалізація законодавчої та виконавчої влади та визначення шляхів їх взаємодії. Досить часто такий процес насичений суперечностями, відступами від доктрини поділу державної влади. До важливих напрямів реорганізації системи органів влади слід віднести зміну інституційного механізму влади через зміни співвідношення держави та інших складових політичної системи, разом із змінами механізмів представництва соціальних інтересів на шляху демократизації влади.

Натомість, у процесі аналізу правових особливостей публічного управління як системи слід визначити такі базові складові з позицій інституціональних характеристик: потреби суспільного розвитку, формалізація інститутів держави, формування, реалізацію та оцінку ефективності державної політики. Отже, постала проблема чіткої

структуризації системи ПД, проведення конституційного реформування владного механізму, формування концептуальної моделі нового державного управління. Важливим чинником такого процесу виступає зарубіжний досвід публічноуправлінської діяльності.

2.3. Європейський досвід формування раціональної моделі публічноуправлінської діяльності на основі конституційних принципів

Інституціональне значення конституційних принципів для системи публічноуправлінської діяльності неможливо переоцінити у будь-якій країні. Раціональні норми Основного Закону створюють фундамент розвитку публічноуправлінської діяльності, забезпечують правовий режим і правопорядок. Новітня наука державного управління спрямована на дослідження специфічних законів суспільного розвитку, встановлення закономірностей інституціональної структури публічноуправлінської діяльності. У працях В. Баштанника, Р. Войтович, В. Дзюнзюка, І. Грицяка, М. Лахижі, Г. Ситника, В. Стрельцова досліджуються адміністративні системи окремих країн, аналізуються особливості управління на рівні ЄС, наводяться узагальнення європейського досвіду ПД, напрацьовано методологічні основи компаративного дослідження складних адміністративних систем, що включають регіональні, локальні, національні і наддержавні системи. У межах сучасної наукової школи державного управління зазначеними дослідниками розвинуто напрям європеїзації публічного управління, яку узагальнено слід презентувати як сприйняття та імплементацію базових норм та цінностей європейської спільноти (що не обов'язково зводяться до *acquis communautaire*) [113-120]. В. Баштанник доводить, що в умовах політико-адміністративної дихотомії управління політична складова більш автономна, оскільки прямо не опосередковується правовідносинами, що існують у державі. Водночас, питання демократії та її форм у системах публічного управління виступали

провідними напрямками в працях науковців від античних часів й до сьогодення [121-122].

Практично всі дослідники процесу європеїзації доводять, що сучасні адміністративні процедури – це набір формальних об'єктивних правил, прийнятих приватною або державною організацією, які регулюють прийняття управлінських рішень. Такі процедури допомагають встановити законність управлінських дій, забезпечуючи об'єктивність, справедливість і послідовність управлінських рішень, забезпечити відповідальність у тому контексті, який ми визначили як респонсивність.

Разом з тим, важливо наголосити, що системний аналіз інституціональних засад ПД дозволяє диференціювати дослідження за головними складовими: правовий складник, економічний і власне адміністративний. При цьому ми не відокремлюємо ці складники, а ведемо мову про особні характеристики для кожного з них. Разом з тим, у контексті мети дисертаційного дослідження нам важливо встановити зміст адміністративного чинника.

За нормами європейського права концепція дискреційних повноважень передбачає два загальні поняття: вибір і загальний інтерес. Науковці вважають, що принцип прийняття рішення на власний розсуд означає, що державне управління наділене законом правом вибирати з кількох правові можливості з урахуванням неюридичних критеріїв. Цей вибір передбачає балансування суспільних і приватних інтересів шляхом використання позаправових цінностей для визначення загального інтересу, який не встановлений законом. Цікавою є конкретна рекомендація Комітету міністрів у сфері права Європейського Співтовариства (ЄС); у своєму додатку ця рекомендація визначає «дискреційні повноваження» як «повноваження, які залишають адміністративні органи влади певною мірою свободи щодо рішення, яке має бути прийняте, що дозволяє йому вибрати з кількох законно прийнятних рішень те, яке він визнає бути найбільш відповідним [123].

І. Грицяк наголошує на тому, що Європейський адміністративний простір можливо детермінувати як особливу галузь європейського адміністративного права, що поєднує певні принципи і правила, що застосовуються до організації та менеджменту системи державного управління, а також регулюють відносини між управлінською системою і громадянами [124, с. 5]. Так само І. Грицяк вказує на той факт, що європейський адміністративний простір можливий лише тоді, коли адміністративні правила та процедури однаково застосовуються на певній території та узгоджуються з національною конституцією [125, с. 73].

Отже, мова йде про формування специфічного Європейського адміністративного простору, інституціональні характеристики якого характеризуються науковим концептом супервентності. Такий термін є відносно новим для науки державного управління, хоча сутність цього концепту описово присутня у багатьох наукових працях, щоправда, дискретно. Супервентність – характеристика детермінованості стабільного (або нестабільного) стану будь-якої системи станом іншої системи, що передбачає певний набір властивостей однієї системи щодо набору властивостей іншої системи у тому випадку, якщо існування відмінності між двома фактами у властивостях першої системи неможливе без існування такої самої різниці між двома фактами у властивостях другої системи. Англійське слово «supervenience» має латинське коріння і позначає «дія, що виникає як наслідок чогось іншого», «слідкування за чим-небудь», «доповнення колишнього чим-небудь новим».

З позицій формування інституціональних засад ПД маємо встановити, чим викликані прогнозовані (ймовірні) зміни системи ПД на засадах супервентності. На нашу думку, варто визначити певну ієрархічність в складній адміністративній системі: перший рівень – державно-правовий режим (правова підсистема), другий рівень – державно-владний режим (підсистема державної влади); третій рівень – державно-управлінський режим (система публічноуправлінської діяльності). Термін «державний» ми

вживаємо у широкому смислі. При цьому, на думку В.Баштанника, разом з тим, мова йде про наявність системи принципів європейського управління, як феномену управління в інтегрованих системах публічного управління. Зазначені системи являють собою сукупність (і діалектичну єдність) інститутів управління як елементів системи. У форматі відносної автономії інститути публічного управління відіграють роль суб'єктів управління, проте не мають інтегративного характеру, оскільки інтегративність виступає їх функцією [126-127].

На цій основі варто сформулювати фундаментальний постулат складних адміністративних систем з позицій супервентності: Якщо незмінною залишається загальна інституціональна база (та іманентно властиві їй характеристики, функції та методи) функціонування держави, то неможливо змінити іншу, певною мірою інституціонально залежну від неї систему, не зважаючи на намагання запровадити дискретні зміни. Більше того, зворотній ефект – намагання в «малих» підсистемах проводити трансформаційні зміни локально не змінять загальну інституціональну матрицю, а самі «малі» реформи будуть невдалими.

І. Грицяк, досліджуючи загальні засади реформ в Україні вказує на той факт, що вони «мають ґрунтуватися на доробках європейського управління, прийнятними з яких є передусім принципи європейського управління, а вже потім – узагальнені чи конкретні моделі управління» [128, С. 328 – 329]. В. Баштанник вважає, що Європейський адміністративний простір виступає у вигляді відкритої інтегрованої системи публічного управління на наднаціональному рівні, яка: ґрунтується на принципах європейського права, функціонально, структурно і предметно базується на ключових принципах договорів про Європейський Союз, закріплена нормами національного законодавства країн-членів, включає правові засади співробітництва з європейськими країнами – не членами ЄС в межах дво- та багатосторонніх угод, реалізує програмні положення відносин з групами держав в межах Європейського континенту, формує принципи регіонального,

транскордонного та міждержавного співробітництва, регулює суспільні відносини на різних рівнях управління, і, водночас, між органами управління і громадянами, забезпечує дотримання норм права у різних сферах соціального управління, перш за все, щодо дотримання прав і свобод громадян, і інтегрально пов'язує економічні, політичні, соціальні та гуманітарні аспекти управління в складних адміністративних системах [129].

Комплексний аналіз зарубіжного досвіду за двома основними блоками, порівняльним та адаптаційним, дозволило визначити напрями впровадження зарубіжного досвіду, що репрезентує основні характеристики європейських країн. На цій основі доцільно зважити на їх досвід з позицій оцінки сталості інституціональних засад ПД. Доцільно також на визначений багатьма дослідниками науковий підхід М. Вебера, який відзначав парадокси демократизації, коли залучення широких верств населення у політичний процес сприяє появі нових суспільних організацій, регламентує їх правовий статус. Але поступово ці організації стають деструктивними для демократичного політичного розвитку. Тобто, будь-яка раціоналізація або формалізація взаємовідносин між людьми в сучасних суспільствах і державах неминуче веде до авторитаризму. Єдиним проявом демократичного характеру політичної участі народу є участь у виборах, реалізація права на голосування, коли головною фігурою виступає харизматичний лідер, обраний шляхом прямого голосування народом, перед яким він відповідає [130]. Варто лише додати, що такі тенденції притаманні усталеним системам публічного управління, у межах яких неможливі порушення законодавства суб'єктами управління.

Варто зважити на той факт, що головним складником вибору позитивного європейського досвіду є стан розвитку системних зв'язків країн-членів, тенденції впливу норм права Європейського Союзу на стиль ПД, інституційні характеристики впровадження реформ у публічному управлінні. Слід навести науковий підхід професора М. Лахижі, за яким інституціональні засади ПД визначаються трансформацію суспільства та модернізацію

європейськими органами влади, що обумовлено, перш за все, глобалізацією та європейською інтеграцією, що почасти обумовлено концептом європейського адміністративного простору. М. Лахижа наводить такі форми, вказує на форми модернізації: «модернізацію навздогін» та «модернізацію на випередження». При цьому таку методологію, на думку дослідника, варто застосовувати до країн ЦСЄ, особливості інститутів які не є усталеними у організаційно-правовому сенсі [131-132].

Науковці наголошують, що, до прикладу, у Сполученому Королівстві розвиток моделі органів державної влади здійснюється на рівні адміністративної децентралізації, оскільки у країні відсутня мережа органів виконавчої влади, Кабінет Міністрів здійснює лише контрольну функцію за діяльністю органів місцевого самоврядування. У такому випадку механізм координації у цій державі функціонує лише на центральному рівні в межах координаційного механізму національного уряду, який у інтегрованому вигляді суміщує взаємодію всіх органів державної влади, крім судової. Фактично механізм регулювання функціонує на рівні центральних органів виконавчої влади, а історично децентралізована модель управління передбачає регламентацію правил і процедур управління, контрольну і наглядову функцію, нормотворчу діяльність органів влади, розосереджену по рівням управління. Інкorporація норм міжнародного права шляхом впровадження положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та Європейської хартії місцевого самоврядування не змінили історичний уклад механізмів регулювання діяльності органів державної влади, а новітні форми регулювання запроваджуються на рівні центральної виконавчої влади. Дослідники вказують і на процеси, що відбуваються в судовій системі Великої Британії, що характеризуються поступовим посиленням ролі нормативно-правового акту (статуту) в механізмі прийняття судових рішень, поширенні практики квазі-судового розгляду справ, збільшення ролі органів місцевого самоврядування у сфері судочинства [134-135;136;137].

Британія від часів Великої Хартії вольностей 1215 р. [138] залишається досить консервативною країною у сенсі реформ. Разом з тим, саме такий адміністративний традиціоналізм є самостійним фактором реформ. Протягом століть британська демократія демонструвала гнучкість та здатність адаптуватися до нових реалій. Поєднання змінних та постійних владних структур створювало оптимальний баланс, який забезпечував як зміну влади та оновлення політичного курсу, так і його наступність. Процеси, що зумовили перехід Великої Британії від індустріального до постіндустріального типу розвитку – нові принципи економічної діяльності, соціальна фрагментація, культурні зрушення, різні іпостасі глобалізації – стосувалися всіх сторін життя суспільства, включаючи політичний та адміністративно-територіальний устрій країни. чинники зумовили складання здавалося б парадоксальної ситуації – здійснення державних реформ країни з багатовіковою історією демократичних інститутів влади, де традиційно сильні позиції консерватизму. Такі характерні риси Великобританії як доктрина парламентського суверенітету, ідея єдиної британської нації, адміністративно-територіальний устрій країни унітарного типу, аристократична насправді палати лордів, вимагали переосмислення саме з позицій інституціональної пардигми. Кінець ХХ століття став своєрідним межовим періодом у політичній історії Великобританії, оскільки процес переосмислення супроводжується найбільш претензійними та далекосяжними змінами британської конституції з будь-коли запропонованих будь-яким урядом протягом цілого століття.

Розпочато реформу в 1997 році, однак у 2006 р. стала досить очевидною демократизація британського парламенту завдяки формуванню парламентарів нового типу. Тоді ж, згідно з прийнятим біллем про конституційну реформу, було здійснено інституціональне виоркемлення судової гілки влади. Щодо деволюції як прояву сучасної децентралізації, то до цього часу основоположні нововведення вже мають місце: у Шотландії успішно працює парламент, який має повноваження в галузі первинного законодавства та податкові, значно розширено компетенцію Асамблеї Уельсу, в Англії функціонують регіональні

агенції розвитку та асамблеї, модифіковано сферу дії органів місцевого самоврядування. Подальші перетворення щодо системи регіонального та місцевого управління будуть спрямовані на налагодження деволуційних механізмів, подальшу демократизацію взаємовідносин адміністративно-територіальних одиниць та центру.

Варто навести наукову роботу «Управління Великобританією у 1990-х» С.Коллза, присвячену вивченню питань внутрішньополітичного розвитку наприкінці ХХ століття. Автори вважають, що Велика Британія – демократична та вільна країна, але проблема полягає в тому, що завзяті захисники існуючих політичних механізмів – консерватори, судді та деякі лейбористи-теоретики – ігнорують той факт, що межі між соціальними групами суспільства стали дуже рухливими, і тому механізми, які справно працювали у минулому, не так добре діють тепер. Британський Парламент став постійним органом підтримки уряду, його комітети є залежними і, по суті, мають лише консультативні повноваження, приватні права громадянина не завжди працюють насправді як імператив права. Певною мірою цьому сприяла персоніфікація самої виконавчої влади, коли влада зосередилася в руках не Кабінету, а прем'єр-міністра. Старі механізми можуть, але не повинні продовжувати працювати, настав час для чогось нового, необхідно посилити контроль законодавчого органу над виконавчим, для чого необхідно підвищити статус комітетів палати громад і зробити палату лордів виборною [140].

М. Гарнетт зазначає, що під час правління М. Тетчер відбувалося заміщення державних владних органів системою невибірних і закритих так званих квангос. Автором розкрито причину звернення до проблеми державних реформ саме наприкінці ХХ ст: у середині 90-х полеміка основних партій набула риторичного характеру, внаслідок чого увага змістилася з дилеми «вільний ринок – держава загального добробуту до державних реформ». Британська політична система потребує скоріше значних реформ, ніж повного перебудови, відчуття, що щось необхідно змінювати, стало непереборним, і

якщо партійні лідери потребували відповідного ґрунту для викиду своєї енергії, вони його набули на ґрунті реорганізації політичної системи. У англійців дедалі частіше проявляється скептицизм із приводу британських політичних інститутів, а політики стали цинічними [141].

Отже, як така політична система Великобританії характеризується сильним парламентом. І хоча справжнє значення верховенства парламенту полягає не в його домінуванні над виконавчою владою, а в тому, що судова влада та правова система підпорядковані рішенням парламенту, і дослідники відзначають той факт, що Палата громад нині – не потужний владний орган, а об'єднання провідних політиків, і у цьому аспекті важливо, що ефективний контроль за урядом з боку парламенту втрачено.

В. Богданор запропонував своє бачення проблеми децентралізації Сполученого Королівства і наголошує, що стратегія лейбористів з питання деволюції наприкінці 70-х років, навряд чи зробить конституційний устрій Великобританії стійкішим, оскільки містить величезний розрив між підлеглим становищем Асамблей Шотландії та Уельсу та позиціонуванням їх як представницьких органів. Варто навести вислів: «Британська система не завжди має бути логічною. Тому ми дійшли, зрештою, дуже асиметричної форми правління. Але як би там не було, вона працює, а якщо вона працює, людям не важливо, що вона не відповідає якомусь зразку, якоюсь теоретичною моделлю, якій, можливо, вона повинна відповідати. Адже той факт, що поїзд відправляється від станції «А», ще не означає, що він прибуде до місця призначення «Б». А якщо й прибуде, це зовсім не означає, що місце «Б» - це його єдине місце призначення. Він може прийти і до інших місць» [142].

Важливим напрямом дослідження зарубіжного досвіду є Французька Республіка, найбільш наближена за досліджуваною проблематикою до України. У Французькій республіці сучасні механізми державного управління формалізовані у більшій частині конституційно-правовими нормами, спеціальних правових актів з питань регулювання діяльності органів влади не існує. Разом з тим, запроваджена з 80-х років адміністративна реформа,

реалізація принципу децентралізації характеризувалися переданням повноважень на субнаціональний рівень (регіони), регіональний (департаменти), субрегіональний рівні (комуни), а округи та кантони виступають як адміністративні одиниці. З позицій феномену об'єднаних територіальних громад, то у Франції вони об'єднані у 2588 міжкомунальних об'єднань суто функціонально, а не інституціонально [143]. У такому підході домінує організаційно-правовий аспект децентралізації, в межах якого фактично створена багаторівнева система ПД за структурно-функціональною ознакою.

Економічна та соціальна модернізація, розпочата ще за Ш. де Голля мала забезпечити стійкий баланс між жорстко ліберальними та соціалістичними напрямками розвитку у Франції. Державі при цьому відводилася роль не стільки арбітра вільних економічних сил, скільки сили, що сприяє консолідації суспільства, планомірного розвитку, підвищення загального соціального рівня (зокрема робітників) і, зрештою, збереження та зміцнення держави загального добробуту. Таким чином, загальна логіка модернізації по де Голлю виглядала так: «Незалежна національна держава (ідеологічно пов'язана ще з концепцією соціального католицизму) + політична централізація (і перетворення державного механізму на механізм модернізації) + економічна лібералізація та інтернаціоналізація» [144].

Досвід Франції свідчить, що правова сутність організації публічної влади у процесі децентралізації стала визначальною, оскільки власне механізми регулювання діяльності органів влади забезпечили перехід до нової моделі адміністративно-територіального устрою [145]. При цьому у Франції не проводили укрупнення («об'єднання») територіальних громад, а у процесі розподілу повноважень між рівнями управління (концепція багаторівневого управління) повноваження у сфері регулювання були делеговані на різні рівні (концепція делегованого управління). Логіка реформ у сфері децентралізації у Франції передбачала створення такої моделі трансформаційного переходу: «формування механізмів регулювання – формування механізмів реалізації

повноважень органів виконавчої влади – передання (делегування) повноважень від держави до виконавчих органів місцевого самоврядування – моніторинг з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування» [145-151].

Як зазначають дослідники, публічна адміністрація у Франції має повноваження на прийняття та виконання управлінських рішень. Ці повноваження надані їй Конституцією та іншими законами. Будь-яке адміністративне рішення є правовим актом, який вносить зміни до існуючих правовідносин [152]. Таке рішення може надати особі права або покласти на нього обов'язки, або те й інше разом. Адміністрація при цьому повинна вжити заходів і виконання своїх рішень, вдавшись у крайньому випадку до примусу. Приймаючи рішення, публічна адміністрація користується перевагою обійтися без згоди на це рішення з боку іншої особи, перш за все приватної. Вона діє самостійно в силу наданих їй повноважень, звертаючись до суду тільки в тих випадках, коли необхідний примус, як при виселенні квартиронаймача домовласником або при висилці іноземця [153].

У Франції публічна адміністрація, зазвичай, немає права відмовитися від вчинення управлінської діяльності. Вона не має права не діяти, коли закон вимагає, щоб установа здійснила свої повноваження. Такі повноваження надано йому не в його власних, а в суспільних інтересах. Адміністрація може приймати лише рішення, дозволені законом. Закони ж надають їй право виносити рішення подвійного змісту:

- 1) у вигляді нормативних (регламентарних) актів, наприклад, у формі правил дорожнього руху або цін на продукцію;
- 2) у вигляді індивідуальних актів адміністративного чи фінансового характеру, як, наприклад, у разі вилучення неякісного продовольства або встановлення ставок податку для окремих осіб.

Якщо рішення адміністрації не виконується, вона має право діяти двояко: домагатися його виконання через суд чи самостійно. Так, особа може бути притягнута до суду до кримінальної відповідальності за невиконання

поліцейських регламентів. У разі термінової потреби адміністрація діє самостійно, на власний розсуд, і саме цим обумовлено постійне прагнення закріпити перелік дискреційних повноважень, з намаганням його постійно розширювати.

Варто погодитись з О. Онофрієнко, про той факт, що реформи останніх десятиріч у Франції характеризувалися особливим французьким підходом до узгодження традицій та інновацій у розвитку публічної служби, можливо, з більшим тяжінням до сприйняття загальноєвропейських та світових трендів, ніж раніше, але в жодному разі не претендуючи на радикальні зміни. Поєднання таких різноспрямованих імпульсів вимушено відбувається відповідно до ітераційної моделі еволюції французької держави, що склалася після Великої французької революції та отримала доктринальне обґрунтування за часів Третьої французької республіки і яку не потрібно ототожнювати зі звичайною залежністю стану часткових реформ від змін політичного курсу [154].

У Франції реформу⁵ республіки проводили в контексті слогана «оновлення державних інститутів» (М. Рокар, 1989 р.), у подальшому пролонговано під гаслами «адміністративна модернізація» та «реформа держави». Пропонувалося, що держава як «охоронець» закону, як інститут, який прагне підтримувати «соціальну згуртованість», залишається головним суб'єктом управління. Французькі реформи зосереджено на переосмисленні так званих «службових місій», посиленні виконавчих обов'язків міністерських польових офісів у департаментах і регіонів (через договірні відносини) та покращення стану людських ресурсів управління. Але саме в цих сферах центральна адміністративна реформи були відносно обмеженими, і місцева влада активніше займається модернізацією (в основному за рахунок процесу децентралізації, здійсненої в період 1981-1986 рр.).

Якщо порівняти Велику Британію і Францію, зауважимо, що відносна відсутність конституційних чи політичних інститутів і норм механізму стримувань і противаг показує більшу ефективність реформ у Великій

Британії. Іншим важливим інституційним фактором є відносний розмір центральної адміністрації. Франція має і мала раніше набагато більшу центральну адміністрацію (що сприяло її більшій політичній ваги) і широке територіальне проникнення (через існування територіальних офісів). Так само Франції центральна адміністрація контролювала стратегічні функції – аналіз, прогнозування, оцінка та контроль під час «деконцентрації», служби відповідали за адміністрування реформ. У Великобританії, центральна адміністрація була відносно невеликою, скромні розміри для унітарної держави і її територіальне представництво було відносно обмежене (з місцевим інститутом врядування, який має більше повноважень, хоча і під центральним перебував під державним контролем). Британські територіальні структури були надзвичайно закриті, тоді як у Франції вони були перегруповані під контроль префекта. Інституційний фактор у нашому дослідженні дозволив пояснити, чому Уряд Великої Британії повністю адаптував управлінський концепт децентрації – «децентрація як агенція», тоді як французи обрали «децентрацію за участі місцевих служб» [154].

Третім інституційним фактором, що формує реформу державного сектору в обох країнах, є рирода політичної еліти та її відношення до адміністративних еліт (що відображається і сприяє політичному впливу різних ідеологій). Не дивно, що реформа у Франції набула більше ділового характеру (феномен менеджералізму), який підкреслює підвищення професіоналізму.

Варто також вказати на досвід Республіки Польщі у частині супервентності конституційної та адміністративної реформ. Такий досвід проаналізовано у роботах М. Лахижі, В. Стрельцова, С. Кравченка та ін. Проведена адміністративна реформа, визначена процесом системної децентралізації, проходила в декілька етапів: запровадження місцевого самоврядування з відповідним розподілом повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування; реформування центрального рівня виконавчої влади та державної служби; зміна адміністративно-

територіального поділу [155-157]. При цьому жодного разу не ставилося питання про «реформу децентралізації», а реформи адміністративно-територіального устрою, що були реалізовані, мали публічно-правовий зміст у вигляді законодавчих актів.

Як наголошують українські дослідники, надмірно централізована процедура прийняття рішень завжди значно зменшує ефективність роботи всієї системи державної влади, крім того, модель регіональної влади абсолютно не відповідала вимогам європейського права, а тому потребувала кардинальної модернізації. Через це наприкінці 1980-х років перед країною постала необхідність у здійсненні децентралізації місцевої влади.

Науковий аналіз показує, що децентралізація державної влади, або децентралізація системи місцевих органів державної влади може бути успішною, якщо таку систему може замінити інша ефективна система територіального управління. У Польщі децентралізація стала пріоритетним напрямком євроінтеграційної діяльності польської влади, її еталонним зразком. Впровадження реформи органів державної влади відбулося шляхом конституційних змін, з особливим акцентом на регіональному та локальному рівні. Це частково пояснюється політичними особливостями, а саме наявністю на той час слабких правлячих коаліцій та частими урядовими змінами, що обумовлювалось, зокрема, фрагментованою партійною системою [158]. Але досвід Польщі засвідчує, що кількісні параметри адміністративного скорочення завжди є другорядними в контексті відповідності реформ принципу респонсивності.

Варто також навести досвід Латвії в організації і проведенні реформи державного управління. Як наслідок – прийняття законів «Про державну цивільну службу», Адміністративно-процесуальний закон, Закон «Про устрій державного управління». Також було прийнято Стратегію реформи державного управління. Разом із законом «Про публічні агентства», інституціоналізація публічноуправлінської діяльності охоплює такі напрями:

1) інтегроване публічне управління – реформа інститутів публічного (державного) управління, раціоналізація публічноуправлінської діяльності, запровадження алгоритмів покращення процесу формування політики дій державного управління, введення стратегічного планування інституцій;

2) стабільне й ефективне управління фінансами і бюджетом – введення середньострокового бюджетного планування;

3) повна реалізація принципу респонсивності у двосторонньому форматі «державна влада – громадяни», участь населення у формуванні засад публічної політики;

4) якість надання державних послуг[159].

У контексті загального дослідження варто навести результати дисертаційного дослідження О. Гацулі, у межах якого автор пропонує нові категорії для аналізу інституційних засад публічного управління [160]. Маємо навести для подальшого аналізу власне розуміння декілька понять для систематизації зарубіжного досвіду:

– принципи державного управління – закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані в певні правила.

– рішення управлінське – соціальний акт, в якому в логічній формі (текстуальна модель) виражено впливи керуючих ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему, необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів і задоволення відповідних потреб в управлінні

– система державного управління – складне поняття, зміст якого охоплює такі складові елементи: а) суб'єкти управління, тобто органи державної влади; б) об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; в) управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління;

– функції державного управління – внутрішньо однорідні, самостійні, спеціалізовані частини управлінської діяльності, що характеризуються цільовою спрямованістю [160-161].

Разом з тим, ми не погоджуємося із О. Гацулею щодо визначення системи державного управління. Так, для спрощеного підходу оцінки управлінської діяльності таке визначення може бути прийнятним. Проте аналіз зарубіжного досвіду вказує, що система публічного управління, навіть за умови більш широкого за змістом поняття «публічний» має характеризуватися комплексом організаційних впливів. У той самий час, варто наголосити, що зниження рівня довіри до політичної системи не є наслідком того, що система працює гірше, а свідчить про підвищення очікувань. Саме тоді як політичні інститути досягають ефективності, збільшуються вимоги громадян щодо «гідної» поведінки еліти, її стандартів та результатів діяльності. Європейське суспільство саме тому і визначило респонсивність не лише як принцип, а і як сучасну цінність. Посилюється когнітивний компонент громадянської культури, тобто знання, поінформованість людей про систему, світ політики в цілому.

Висновки до розділу 2

1. На даний час загальна проблема раціональності публічноуправлінської діяльності в контексті конституційних змін обумовлена відсутністю ґрунтовної методологічної концепції реформування системи державної влади. Розробка такої методології має базуватися на визначенні доцільності реформування, встановленні пріоритетів реформ, максимальному збереженні конституційних норм в процесі реформи системи публічної влади. У свою чергу, методологія реформування має спиратися на встановленні імперативу конституційних принципів, загальному домінуванню правових засад реформування та інституціональному змісті сучасного реформування. Адже метою конституційних змін має виступати саме

інституціональна трансформація системи влади на основі такої суспільної потреби щодо проведення реформ, яка забезпечить абсолютну підтримку суспільством напрямів реформ в публічному управлінні.

2. Обґрунтовано роль правових механізмів ПД як базового складника національної системи публічного управління. На первинному рівні публічного управління реалізація інституціональних засад ПД включає як встановлені профільними законами України: «Про державну службу», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» тощо, так і визначені нормами адміністративного права правила, процедури та регламенти службової діяльності. На вторинному рівні – засоби і способи раціоналізації ПД, зокрема: підвищення прозорості діяльності державних органів, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, створення умов для розвитку економіки, забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення, зниження рівня корупції в Україні та усунення причин і умов, що її обумовлюють, відкритість та гласність при прийнятті рішень та оприлюдненні їх у засобах масової інформації, проведення громадського опитування та обговорення перед прийняттям управлінських рішень.

3. Зарубіжний досвід формування інституціональних засад ПД свідчить про спрямованість сучасних реформ публічного управління на оптимізацію саме ПД, на створення таких умов функціонування органів влади, які здатні реалізовувати концепт «належного врядування». Належне врядування – це підхід до управлінської діяльності, що забезпечує участь в управлінні, верховенство права, прозорість, респонсивність, орієнтацію на консенсус, справедливість та інклюзивність, ефективність, результативність та підзвітність. Реалізовані у зарубіжних країнах (Великій Британії, Франції, інш.) реформи досить часто поєднували власне реформи та конституційні зміни (або рівноцінні таким змінами реформи законодавства). Але ефект змін завжди був позитивний і створював новий правовий результат. При цьому прикладом верховенства права є неупереджена правова система, в якій захищаються права людини та громадянські свободи всіх громадян, особливо

меншин. На це вказують незалежні судові органи та вільні від корупції поліцейські сили.

Основні результати дослідження, що надані у цьому розділі, були опубліковані у фахових наукових виданнях зі спеціальності «Державне управління» і включені до списку використаних джерел [161-162].

РОЗДІЛ 3
ТРАНСФОРМАЦІЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗАСАД
ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ
КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ

3.1. Формування адміністративного простору реалізації публічноуправлінської діяльності в умовах конституційних змін в Україні

Головними ознаками державного управління в системі інтеграційних процесів, на наш погляд, виступають: комплекс правових норм діяльності органів влади, здійснення органами влади визначених функцій, відпрацювання методології оцінювання ефективності державно-управлінської діяльності, активний вплив на формування суспільної думки тощо [162].

Ф. Терханов вважає, що конституційні зміни як правове явище вже в самій своїй основі, своїй суті несе динамізм, рух, перетворення. Ця його характерна властивість диктує потребу чіткості, послідовності і правової визначеності реформування конституції, що відбувається через феномен конституційного процесу. Суперечливий досвід реалізації конституційної реформи в Україні свідчить, зокрема і про існування проблем правового регулювання конституційного процесу [163]. У науковій літературі неодноразово відзначалась недосконалість визначеного у Конституції України порядку внесення змін до неї, вказувалось на проблемність з точки зору процесуального забезпечення прийняття нової Конституції в Україні. Проблеми конституційного процесу стали ще більш явними після прийняття Конституційним Судом України у 2010 р. рішення про скасування конституційної реформи та ухвалення Верховною Радою України у 2014 р. рішення про повернення до попередньої (грудень 2004 р.) редакції Конституції України. На порозі чергового періоду конституційної реформи в Україні удосконалення конституційного і законодавчого регулювання

конституційного процесу є особливо актуальним. Враховуючи причини і потребу конституційної реформи в Україні її поточним завданням має бути забезпечення взаємозв'язку основних конституційних принципів та інститутів. Досить проблемним в плані конституційного забезпечення в Україні є демократизм Української держави і принцип народного суверенітету, що виходять із комплексу національних інтересів.

В. Баштанник вказує на необхідність виокремлення такого суспільно-значимого регулятора, який буде здатний чітко детермінувати необхідний напрямок розвитку системи державного управління в нових політичних умовах, й при цьому зберегти певну наступність політичного курсу країни. У такому контексті постає питання про сутність сучасного реформування державного управління як певний імператив державної політики в інтегрованому вигляді, що визначає, власне, вектор реформ [1646].

Варто погодитись із підходом вітчизняних вчених (В. Дзюндзюк, Н. Драгомирецька), що система органів влади характеризується відокремленістю відповідної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від решти видів органів держави; чітко визначеним складом даної системи; наявністю у сукупності відповідних державних органів певних ознак, притаманних складним соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо [164-165]. Особливо це стосується розробки та прийняття управлінських рішень, яким не тільки передуює збір та обробка інформації, але які самі містять великий інформаційний потенціал. При цьому професор Н. Драгомирецька акцентує увагу на специфічних особливостях сучасної парадигми сталого розвитку у процесі формування засад діяльності органів влади [165].

Публічно-правовий контекст сучасних інституціональних змін формує вимоги і умови публічноуправлінської трансформації на рівні національного комунікаційного поля, вирішення завдань державних реформ, посилення ролі держави на всіх рівнях вертикальноінтегрованої моделі ПД. Разом з тим,

інституціональні засади ПД є залежними від структури реформування системи державного управління.

Прийнята у 2016 році Стратегія реформування державного управління до 2021 року не забезпечила перехід до принципово нової моделі ПД, адже не було створено інституціональних засад реформування [166]. Часткові зміни законодавства про державну службу не вирішили питань формування інституту публічної служби, практично не вирішеними залишились питання патронатної служби та служби на політичних посадах. Перехід до складно структурованої системи категорій службовців державної служби не інтегрував, а навпаки – диференціював

Саме тому варто запропонувати концептуальну схему взаємозв'язків між основними категоріями неінституційної теорії та розкрити їх зміст стосовно проблем ПД. Адже нині інститути управління виступають як система функціональних обмежень, дію якої відчують на собі всі суб'єкти управління, що беруть участь у процесі здійснення трансформаційного переходу. Одночасно ефективність та обсяг управлінських дій у публічному секторі виступають ключовими детермінантами розподілу ресурсів управління; процеси, що відбуваються у сфері ПД, а саме: обмін комплексом правочинів підсистемами державного управління, при цьому ефективність, з якою правова та політична система справляється із завданням інкорпорації здобутків, ефектів і ризиків, має прямий вплив на державне управління загалом.

При цьому такі, процеси як правило, не мають адміністративно-правового змісту, характеризуються складними економіко-соціальними вимірами. Загалом, для складних адміністративних систем характерною ознакою виступає вертикальне делегування повноважень, коли держава делегує частину своїх повноважень на нижчий рівень, знімаючи з себе повноваження щодо регулювання сфер життєдіяльності регіонів. Науковці розцінюють дане явище, як послаблення функцій держави, однак такий зв'язок не є очевидним, оскільки децентралізація влади дозволяє підвищити

ефективність її місцевих органів і надає можливості центральним органам вирішувати питання стратегічного характеру.

Варто навести науковий підхід С. Кравченко, який виокремлює наступні тенденції суспільного розвитку, які можна вважати передумовами реформ: міждержавну інтеграцію; глобалізацію економіки, формування економічної системи, що не прив'язана до кордонів національних держав; поширення інформаційно-комунікаційних технологій; інформатизацію суспільства; уніфікацію культури, універсалізацію суспільних норм і цінностей; індивідуалізацію суспільства, тобто активізацію діяльності людей у напрямі зовнішньої саморегуляції; зростання ролі наднаціональних і транснаціональних суб'єктів; демократизацію суспільного життя; зростання швидкості суспільних змін [167, с. 106 – 111].

Ми пропонуємо вести мову про інституціональні альтернативи, що формалізовані на кожному рівні публічного управління та реалізуються на рівні кожного суб'єкта ПД. Неможливо врахувати всі можливі дискретні структурні альтернативи кожної групи інтересів в системі ПД. Тому критерій максимізації ефекту ПД має бути заміщений принципом задоволеності від ПД, що дозволяє забезпечити свободу вибору для основних отримувачів публічних послуг, навіть за рахунок зменшення публічно-правового простору. Про це ми можемо говорити лише тоді, коли отримали масив варіантів ПД, що можуть бути реалізовані, а не як такі що лише визначені.

Дійсно, дослідження характеристик інституціоналізації управління в системі ПД в сучасних умовах варто проводити з урахуванням аналізу особливостей та проблематики формування складних адміністративних систем. Ми пропонуємо враховувати надсистемні процеси (у сфері пріоритетів зовнішньої політики) при напрацюванні критеріальних ознак модернізації ПД у тому розумінні, що завжди виникатиме необхідність вирішувати складні проблеми – делегування повноважень в умовах посилення впливу інститутів управління наддержавного типу (принципи-«антагоністи» – наднаціоналізм і міжурядовість), основний масив повноважень при цьому – через механізм

делегованого управління. Отже, на думку науковців, слід вести мову про зростання ролі і ваги інститутів делегованого управління як інноваційних механізмів реалізації правового змісту публічного управління. У загальноцивілізаційному сприйнятті публічного управління важливо напрацювати сучасну концепцію «делегованого управління» як управління в системі багаторівневого розподілу управлінських повноважень, із нормативним визначенням функцій координації, організації, субординації та самоорганізації на кожному рівні управлінської діяльності, обумовленої детермінацією вертикально-інтегрованих зв'язків, із наперед встановленими внутрішніми характеристиками підсистем управління [167].

З позицій розробки наукового апарату інституціональних засад ПД визначимо такі терміни:

- інституціональні альтернативи – вибір суб'єктом ПД відповідного інституціонального фактору у вигляді парадигми розвитку: інститут участі, інститут розповсюдження впливу (охоплення), інститут меншості, інститут опіки, визначений інститут, відповідний інститут;

- інституціональна взаємодія – дія суб'єкта ПД щодо організації відносин з об'єктами діяльності та іншими учасниками ПД (партнерами, зовнішніми суб'єктами);

- інституціональний конфлікт – стан загострення суперечностей у середині системи ПД, обумовлений структурою системи, характеристиками суб'єктів і об'єктів ПД, властивостями взаємодії між суб'єктами і об'єктами;

- інституціональні особливості – лінійні та нелінійні властивості суб'єктів ПД, обумовлені їх функціонуванням в складних адміністративних системах під впливом зміни внутрішньої структури, зміни середовища, зовнішніх чинників, або зміни суспільних потреб;

- інституціональні передумови – особливості функціонування суб'єкта управління, що виникають, формуються, розвиваються та переходять у стан стабільних характеристик, незалежно від наявних властивостей системи ПД;

– інституціональна структура – складна система організації взаємопов’язаних і залежних елементів або складників, які становлять певний спосіб взаємодії за ієрархічним принципом, спрямованих на вирішення завдань системи.

На основі аналізу досвіду функціонування інституційних складових ПД європейських країн варто вказати, що організаційно-правовий, конституційно-правовий та адміністративний аспекти ПД є певною мірою залежними від форм державного правління та устрою, правової системи, національних традицій державного управління. Включення певного складника ПД як окремого інституту суспільних відносин завжди корелюється із відповідним, домінуючим стандартом ПД у політичній сфері, визначає основні правила та форми взаємодії у політичній сфері, й одночасно – має відповідати загальним регламентам системи публічного управління. Варто виділити інститути ПД:

1) такі, що визначають специфіку територіальної організації влади, й на цій основі формують національні та регіональні стандарти ПД, при цьому самі суб’єкти регіональної політики не беруть активної участі у розробці таких стандартів;

2) інститути, які визначають специфіку системи публічного управління (ієрархічна структура, замкнута на центральний рівень, механізм співпраці держави і органів самоврядування);

3) інститути, що регулюють кадрову політику і порядок заняття управлінських посад;

4) інститути, що визначають принципи і процедури прийняття найважливіших рішень в державі;

5) забезпечують механізми зворотного зв’язку і контроль виконання прийнятих рішень.

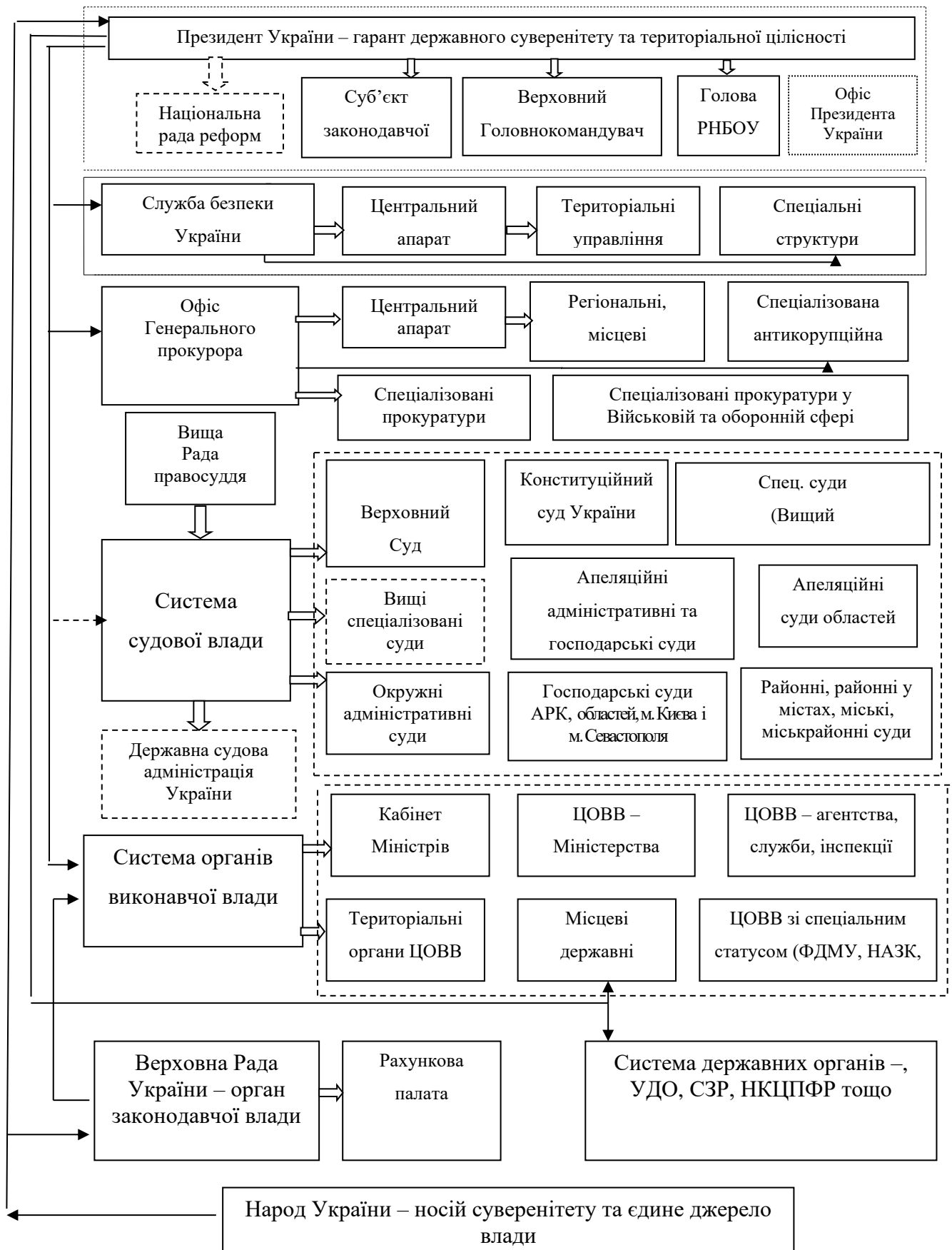


Рис. 3.1. Інституціональна модель системи органів державної влади
 [: А. Баштанник [169]; автором внесені корективи і уточнення].

З позицій інституціональної складової ПД варто погодитись із підходами і класифікацією сучасними науковцями публічноуправлінських ініціатив Президента В. Зеленського [170].

Такі ініціативи безпосередньо стосуються інституціонального виміру ПД на вищому рівні:

- 1) питання скасування адвокатської монополії (№1013);
- 2) питання закріплення повноважень президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро, призначати на посади та звільняти з посад директорів Національного антикорупційного бюро та Державного бюро розслідувань (№1014);
- 3) питання законодавчої ініціативи народу (№1015);
- 4) питання уповноважених Верховної Ради (№1016);
- 5) питання зменшення конституційного складу Верховної Ради та закріплення пропорційної виборчої системи (№1017);
- 6) питання додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата (№1027);
- 7) питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради (№1028) [171].

У цій частині з позицій сучасного інституціоналізму варто наголосити на функціональних ознаках органу державної влади: створюється з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконує діяльність, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків); реалізує свою діяльність за допомогою визначених державою методів і форм; має певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки.

Ми обстоюємо позицію щодо взаємодоповнювання двох факторів, які формують напрямок інституціональних засад ПД: зростаюча відповідь і недосконалість нормативно-правового регулювання. Перший фактор діє протягом усього процесу владного регулювання суспільних відносин. Саме

тому ми вели мову у дисертаційному дослідженні про респонсивність. Адже за відсутності респонсивної реакції наявність інститутів може не мати значення. Саме тому ті суб'єкти ПД, які використовують нефункціональні моделі ПД, мають змінити управлінський стиль за рахунок зворотного зв'язку, або їх функції будуть виконувати інші суб'єкти ПД.

На нашу думку, публічноуправлінська діяльність, що являє собою систему відкритого типу, передбачає: по-перше, впровадження інноваційної методики дослідження ПД в умовах трансформаційних змін, встановлення індикаторів ефективності ПД на всіх рівнях управління; розробку юридичних основ інституціоналізації ПД; виділення соціального змісту, принципів, засад.

Доцільно надати загальне визначення інституту як сукупності норм і моделей поведінки, що зберігаються в часі, задовольняють колективно значущим цілям. Фактично, це підтверджує обраний нами методологічний алгоритм на застосування концепту респонсивності як методологічної бази дисертації.

3.2. Розвиток інституціональних засад конституційного реформування в Україні як напрям публічноуправлінської діяльності

У дисертації ми оперуємо поняттям інститутів з позицій їх реального існування: органи влади, громадяни, об'єднання громадян – як суспільні утворення, що існують тривалий час і пов'язані у суспільних відносинах.

Слід погодитися із підходом С. Телешуна, який запропонував формулу управлінського менеджменту «Ідея – інформація – аналіз – запропонована система дій (нові технології реалізації) – розподіл функцій або сфер відповідальності – професійна селекція – матеріальні ресурси – приблизний час на реалізацію поставленої мети – аналіз якостей отриманого продукту», при цьому автор наголосив на ролі суб'єкта суспільного управління – громадянина, та проблемі відчуження влади. Водночас, С. Телешун наголошує на відсутності в Україні відносно довгострокової, об'єднуючої (для нації) державницької ідеології; формули реформування суспільства; інноваційних

технологій впровадження реформ та загального управління державою; юридично та політично відповідальних кадрів, здатних взяти на себе роль провайдерів реформ; підтримки населенням основних політичних гравців [172, С. 11-15].

Зокрема, на це звертає увагу Д. Елазар, і наголошує, що «у межах певних етапів суспільно-державного розвитку запускаються і домінують одні фактори, тоді коли інші можуть гальмувати дані процеси і навпаки... Держава будучи складною системою, несе в собі здатність реагувати на зміни соціального середовища і свого внутрішнього стану, її потенційна можливість виражається в адаптації системи та її саморозвитку, що є необхідною умовою не лише буття, але і стабільності держави» [173, с. с.55].

За таких умов варто приділити певну увагу поняттю «інституціональний розвиток – як процесу створення або зміцнення мережі організацій з метою генерування, розподілу та використання людських, матеріальних та фінансових ресурсів для досягнення певних цілей. Ця мережа організацій може складатися з декількох організацій та їх взаємозв'язків, що працюють спільно для досягнення однієї чи кількох конкретних цілей.

Ми підтримуємо наукову позицію С. Телешуна, В. Баштанника, М. Сачко, Ю.Курилова щодо конституційного виміру формування засад ПД, але маємо зауважити, що держава, виступаючи у ролі регулятора суспільних відносин, намагається домінувати в суб'єктному полі, що завжди є загрозою для демократичних процедур. У будь-якому сенсі, держава завжди заінтересована зберігати централізовану модель управління, тому політика децентралізації етатистського типу є занадто ризикованою в інституціональному плані (рис. 3.2.), тим більше, коли ініціатором реформ є інститути глави держави.



Рис. 3.2. Зміна ролі держави в системі децентралізаційного тренду

Джерело: розроблено Ю. Куріловим [174] ; доповнено і уточнено автором

Разом з тим, саме децентралізація дозволяє забезпечити певну взаємодію органів місцевого самоврядування та громадськості з центральною владою зберігаючи при цьому адміністративну самостійність кожного із них. Так вважає П. Штомпка, який доводить, що «децентралізація влади у сучасних державно-управлінських системах покликана забезпечити людині відчуття

ієрархічної упорядкованості та соціальної захищеності, а це у свою чергу є умовою прогресивного розвитку громадянського суспільства» [175].

Важливо наголосити, системна реформа механізму публічного адміністрування має вирішити такі завдання з позицій інституціональних чинників:

по-перше, модернізація системи державного управління з урахуванням наявних та прогнозованих конституційних змін у частині формування прямих та зворотних зв'язків;

по-друге, вирішення питання інституціоналізації публічної служби в Українському законодавстві не лише як сукупності державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, на політичних посадах, у системі правоохоронних органах тощо на єдиних принципах і критеріях проходження служби, із залученням громадян України до реалізації завдань і функцій держави. Публічноуправлінська діяльність таких осіб має базуватися, серед іншого, на принципі респонсивності, що передбачає адекватну управлінську відповідь на запити громадян.

По-третьє, створення системи надання публічних послуг безпосередньо органами влади відповідно до законодавчо встановлених напрямів діяльності, раціональна інтегративна єдність в сучасному законодавстві наявних в різних законах України поліцейських, соціальних, освітніх, житлово-комунальних, медичних, адміністративних та інших, визначених прямо чи опосередковано. Запровадження єдиного механізму законодавчого регулювання надання публічних послуг позитивно вплине на якість публічноуправлінської діяльності.

По-четверте, формування на основі сучасного концепту публічноуправлінської діяльності принципово нової моделі публічної влади в Україні, що завершить побудову логічно структурованої схеми інституціональних засад публічноуправлінської діяльності. Крім того, варто підтримати позиції науковців, щодо імперативу адміністративно-правових норм, які у кожній країні є складовими владного механізму, оскільки такий

підхід обумовлений важливим місцем права, яке воно посідає в державному механізмі взагалі і в механізмі державного управління зокрема. Ці правові норми визначають:

- порядок формування цілей та завдань державного управління та місцевого самоврядування у системному поєднанні;
- цілі та завдання державного управління, функції та компетенцію органів управління в державі, виходячи з їх цілей та завдань;
- правовий статус органів державного управління та місцевого самоврядування, предмет управлінського впливу, взаємовідносини з іншими органами державної влади;
- організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування;
- принципи побудови та функціонування органів державного управління та місцевого самоврядування;
- структуру та характер взаємовідносин елементів структури системи органів державного управління та місцевого самоврядування;
- цілі, основні напрями та організаційні основи функціонування об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління та місцевого самоврядування;
- правовий статус, повноваження та межі оперативної самостійності об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління та місцевого самоврядування;
- форми, умови, порядок виникнення, зміни припинення відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління та місцевого самоврядування [176].

Разом з тим, слід погодитися із точкою зору багатьох зарубіжних дослідників щодо концептуального баченням конституційного реформування як складного управлінського процесу. На думку, зокрема, Д. Норта, якщо закони може бути змінено протягом короткого часу, то неформальні норми змінюються поступово. Саме такі норми створюють легітимну основу для дії

законів, а революційні зміни останніх часто призводять до результатів, які відрізняються від очікуваних. Країни, які приймають закони, придатні для інших неформальних норм і спонукальних факторів, набувають зовсім іншого напрямку розвитку, що мають держави, звідки ці закони запозичені. Перенесення політичних та економічних законів західних спільнот в умови республік колишнього СРСР не є достатнім фактором успішного функціонування останніх [177].

Доцільно з позицій загального трансформаційного процесу вирішити завдання актуальності конституційних змін, їх респонсивності та раціональності. Сучасні науковці вказують, що Конституцію загалом слід сприймати як результат політичного консенсусу, політичної взаємодії. При цьому зміст реформ має відображати лише найбільш суттєві, головні, об'єктивні закономірності, відносини і взаємозв'язки управління (перш за все, територіального); характеризувати лише сталі закономірності, відносини і взаємозв'язки; охоплювати переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, які властиві державно-управлінській діяльності, тобто мають загальний, а не частковий характер; відображати специфіку сучасного управління, його відмінність від інших видів управління.

Загалом, конституція дозволяє інтегрувати функції всіх суб'єктів ПД. Така необхідність може бути зумовлена об'єктивними обставинами розвитку суспільства або ж виникати внаслідок порушення політичного консенсусу та мати суб'єктивний характер. В подібних випадках конституційна реформа стає головним способом вирішення суперечностей між потребами розвитку суспільства і удосконалення його державної організації та рамками власне суспільного договору – конституції [178]. Підтвердженням цього є конституційна практика в Україні впродовж останніх 30 років.

Варто погодитись із тезою про створення передумов для утвердження стабільного конституційного правопорядку, що в свою чергу, дає можливість побудови, в процесі адміністративної реформи, демократичної, гнучкої та ефективної системи управління на засадах децентралізації державної влади та

значного підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні питань як місцевого, так і загальнодержавного значення [179].

Тобто, система публічноуправлінської діяльності має розроблятися та впроваджуватися на основі таких заходів як:

- втілення у практику державного управління концептуальних засад територіальної організації влади, визначених Конституцією інституціональних засад, відповідно до яких відбувається поєднання методів державного управління на регіональному рівні та непрямого – на низовому територіальному рівні (село, селище, місто), а у віддаленій перспективі – поширення місцевого самоврядування шляхом перерозподілу предметів відання і повноважень між відповідними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування також і на субрегіональному рівні (район);

- поєднання питань адміністративної та муніципальної реформ з підвищенням ефективності механізму надання громадянам державних і муніципальних послуг та покращанням їх якості;

- політико-правове, фінансове, матеріальне, організаційне та інформаційне забезпечення завдань, функцій та повноважень, які реалізуються в сфері місцевої влади;

- чітке законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та неухильне дотримання на практиці такого розмежування шляхом створення системи належних правових гарантій місцевого самоврядування, що включає становлення адміністративної юстиції в Україні;

- становлення самостійного інституту муніципальної служби (служби в органах місцевого самоврядування) та встановлення чітких взаємовідносин між різними видами публічної служби;

- правове і організаційне забезпечення формування матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування на основі чіткого визначення статусу комунальної власності, внутрішніх та зовнішніх джерел формування

місцевих бюджетів та позабюджетних коштів місцевого самоврядування, забезпечення самостійності місцевих бюджетів, розробки та запровадження механізму фінансового вирівнювання для забезпечення мінімальних соціальних стандартів у межах усієї території країни;

- стимулювання локальної нормотворчості [180].

Але такий методологічний підхід В. Баштанника та Т. Стадниченко не є однозначним. Ми вважаємо, що в сучасних умовах наведені характеристики працюють лише частково, відбувається підміна інституціональних засад тактичними рішеннями на вищому управлінському рівні. Очевидно, саме цим слід пояснити проблематику запровадження найбільш глибокої за змістом, й при цьому найменш законодавчо визначеної конституційної реформи.

Якщо проаналізувати процес конституційного реформування в Україні, варто вказати на досить очевидну тенденцію: всі намагання внесення змін до Конституції України зводилися до розмежування повноважень в системі органів державної влади, способу їх формування, зміни територіальної організації влади. При цьому практично ігнорувався інституціональний підхід, за яким очевидним і важливим рішенням мало бути напрацювання конституційної моделі організації влади.

Так, наявний на сьогодні законопроект передбачає суттєві зміни у Основний закон в частині децентралізації. Насамперед – громади стануть новими адміністративно-територіальними одиницями, відповідно буде закріплений новий адміністративно-територіальний устрій.

Обіцянка на всі часи: хто і як обіцяв ліквідувати місцеві державні адміністрації Ліквідувати обласні та районні держадміністрації, а також зробити посади керівників регіонів виборними політики обіцяють вже давно. Наступні суттєві зміни – замість місцевих державних адміністрацій будуть створені префектури, а обласні та районні ради отримують власні виконавчі органи. Важливо, що згідно зі змінами до Основного закону, громади отримають не лише більші фінансові можливості, але й більшу свободу у

розв'язанні питань місцевого значення, які держава не передала в компетенцію інших органів – мова йде про реалізацію так званого принципу субсидіарності.

Важлива зміна порівняно із попередньою версією законопроекту – повноваження органів місцевого самоврядування не будуть припинятися на час розгляду Конституційним судом справи щодо порушення актом місцевого самоврядування Основного закону в частині забезпечення суверенітету та територіальної цілісності. Саме таким повноваженням наділять префектів, втім в новій редакції законопроекту префекти і справді матимуть більше функцію контролю, а не блокування.

Важливий внесок у проблематику інституціонального виміру змін до Конституції України зроблено М. Оніщуком, який запропонував власну методологічну модель конституційного процесу. Зокрема йдеться про принципи раціоналізму основ конституційного ладу; запровадження реальних правових механізмів реалізації та гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина; удосконалення системи інститутів безпосередньої реалізації народного суверенітету, зокрема, розвиток референдумів і референдної демократії; дієвості інституту консигнатури; утвердженні бікамералізму та посиленні вітчизняного парламентаризму; забезпечення єдності виконавчої влади і подолання невиправданого дуалізму в реалізації виконавчих функцій держави; роз'єднання джерел формування основних гілок влади, насамперед, судової; утвердження конструктивного судоустрою та неупередженого і високопрофесійного судочинства; політичної відповідальності парламенту перед президентом і всіх органів державної влади перед народом України та громадянами; чіткого розподілу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування згідно з покладеними на них Конституцією функціями; гарантуванні місцевого самоврядування та прав територіальних громад України та інші важливі принципи. Названі принципи не є вичерпними, хоча й дають найбільш загальне уявлення про сутність і зміст оновлення Основного Закону [179].

Слід зазначити, що удосконалення системи стримувань і противаг (балансів) набуває у доктрині особливого значення як об'єктивна потреба з огляду на політичну незавершеність та недостатню зрілість Української демократії, відсутність прямих кореляцій між інтересами громадян, нації, держави та корпоративними цінностями і завданнями політичних партій, слабкий вплив громадянського суспільства на владні інституції. Ця ідея реалізується у спосіб розвитку інституту президенціалізму, утворенням верхньої палати Українського парламенту – Сенату, роз'єднанням джерел формування основних гілок влади, насамперед судової. При цьому Президент, який обирається всенародно, має виступити основним елементом в системі стримувань і противаг за рахунок надання (збереження) його права на дострокове припинення повноважень нижньої палати парламенту – Національних зборів – з політичних мотивів; скасування актів уряду з питань національної безпеки, оборони, зовнішньої діяльності; накладення вето на закони, ухвалені парламентом; призначення безстроково на посади і звільнення з посад суддів (за поданням Вищої ради юстиції України) та внесення до парламенту подань щодо призначення усього складу Конституційного Суду України; призначення на посади (за згодою верхньої палати парламенту) та звільнення з посад усього кола посадових осіб, що виконують контрольно-наглядові, регуляторні, незалежні і спеціальні функції та завдання.

Друга ідея – єдність виконавчої влади і її цілісність, як умова відповідального політичного урядування силами, що перемогли на загальнонаціональних виборах, забезпечується: єдністю джерела формування усього складу уряду; виведенням із системи виконавчої влади місцевих державних адміністрацій і перетворення їх на органи (префектури), які представляють Президента на місцях і виконують контрольно-наглядові функції (дотримання законодавства органами виконавчої влади); ліквідацією інституту зупинення актів уряду.

Реалізація третьої ідеї – розвитку народовладдя та удосконалення форм безпосередньої демократії – досягається запровадженням інститутів народної законодавчої ініціативи і народного вето, наданням громадянам права на конституційне звернення, широким застосуванням референдної демократії, особливо для вирішення питань місцевого значення [181].

Визначально, новітній процес змін до Конституції України розпочався у 2000 р., коли за ініціативою Президента України були винесені на референдум. Вважаємо, що конституційні зміни завжди здійснюються в контексті інституціональних змін, інакше такі зміни не мають сенсу.

Таблиця 3.1.

Інституціональний зміст пропонованих конституційних змін 2000-2021 рр.

№	Рік ініціювання	Зміст конституційної реформи
1.	2000 р. Пропозиції президента, референдум, реалізовані	Зміна інституціональної моделі державної влади, новий зміст розподілу повноважень, трансформація інституціональних засад публічного управління
2.	2004 р. Пропозиції опозиції, вимоги Майдану	реалізовані частково, зміна форми державного правління, у частині ОМС – не виконані
3.	2010 р. подання народних депутатів рішення Конституційного суду України	Повернення положень Конституції до оригінального тексту 1996 р. повернення моделі державного правління – президентсько-парламентська модель
4.	2014 р. рішення Верховної Ради України	Повернення до Конституції України в редакції 2004 р.
5.	2016 р. подання Президента України	внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)

Джерело: систематизовано автором

Варто навести основні зміни до Конституції України в частині правосуддя 2016 р. як найбільш завершеної і інституційно ствердженої реформи.

По-перше, змінено порядок призначення та звільнення суддів з посад. Зокрема, скасовано п'ятирічний термін призначення суддів на посади та передбачено зайняття посад судьями безстроково. Призначення на посаду судді здійснюватиметься Президентом України на підставі та в межах подання Вищої ради правосуддя. Таким чином, вилучено повноваження політичного органу – Верховної Ради України – у питаннях суддівської кар'єри.

По-друге, усунута політична складова у вирішенні питання щодо надання згоди на затримання судді або утримання його під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом. Без згоди Вищої ради правосуддя, а не Верховної Ради України, суддю не може бути затримано, а також суддя не може утримуватися під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

По-третє, зміни до Конституції гарантують право кожного на звернення із конституційною скаргою до Конституційного Суду України, якщо він вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в його справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано.

По-четверте, ліквідовано інститут народних засідателів. Правосуддя здійснюватимуть судді, а у визначених законом випадках – за участю присяжних.

По-четверте, запроваджено «адвокатську монополію».

По-п'яте, у Президента України забрано право утворювати суди, однак положення цієї статті набули чинності після впровадження нового адміністративно-територіального устрою, не пізніше 31 грудня 2017 року. До цього суди створював, реорганізовував і ліквідував Президент України на

підставі та у порядку, визначених законодавчими актами України. Суди у подальшому будуть утворюватися, реорганізовуватися і ліквідуватися відповідно до Закону України.

По-шосте, введено кваліфікаційне оцінювання всіх суддів – кожен суддя має підтвердити відповідність займаній посаді.

По-сьоме, передбачено створення нового органу – Вищої ради правосуддя. Вищій раді правосуддя належать повноваження щодо внесення подання про призначення судді на посаду, ухвалення рішень стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності, про звільнення судді з посади та ін. Вища рада правосуддя складатиметься з двадцяти одного члена, з яких десятьох – обиратиме з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох – призначатиме Президент України, двох – обиратиме Верховна Рада України, двох – з'їзд адвокатів України, двох – всеукраїнська конференція прокурорів, двох – з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

По-восьме, зменшено повноваження органів прокуратури, які будуть здійснювати: підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [182].

Важливо вказати, що законопроект «Про ліквідацію та утворення окружних адміністративних судів, юрисдикція яких поширюється на територію Київської області та міста Києва» не підтримала Вища Рада правосуддя. Проведений аналіз показав недотримання у законопроекті базових принципів систематизації інституціональних засад ПД у процесі конституційного реформування.

У висновку ВРП наголосила, що визначальною властивістю судової влади в демократичній правовій державі є її самостійність, що означає її

інституційну відокремленість від органів законодавчої та виконавчої влади, неприпустимість впливу останніх на виконання суддями їх професійних функцій, у тому числі й у спосіб не обумовленої суспільними прагненнями законодавчої реорганізації, зміни системи судоустрою. Належно виконувати свою конституційну функцію щодо здійснення правосуддя в Україні (частина перша статті 124 Конституції України) може лише незалежна, позаполітична судова влада, складовою якої є закріплені Конституцією України суди [183].

Відповідно до частини п'ятої статті 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» утворення суду може відбуватися шляхом створення нового суду або реорганізації (злиття, поділу) судів. Підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної цим Законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою. ища рада правосуддя окремо наголосила, що відповідно до частини п'ятої статті 126 Конституції України суддя обіймає посаду безстроково. Незмінність суддів та безпека їх перебування на посаді є найважливішим елементом незалежності суддів. Судді повинні призначатися на постійній основі до виходу на пенсію. Зокрема, необхідно уникати будь-якого зв'язку між судовою посадою та виборчим терміном Президента та Парламенту. Не існує нічого більш небезпечного для незалежності суддів, ніж створення враження в суддів та широкої громадськості, що новообрані політичні органи держави матимуть повноваження вирішувати, чи залишати суддів на їх посадах [184].

Змінами передбачено, що повноваження суддів, призначених на посаду строком на п'ять років, припиняються із закінченням строку, на який їх було призначено. Такі судді можуть бути призначені на посаду судді в порядку, визначеному законом (тобто в загальному порядку). Судді, які обрані суддями безстроково, продовжують здійснювати свої повноваження до звільнення або припинення їх повноважень з підстав, визначених Конституцією України.

Виникає питання щодо респонсивності таких змін до конституції, що очевидно не прослідковується. Вочевидь, інституціональні засади ПД в

умовах конституційного реформування не визначені тією мірою. Як було передбачено. Водночас, у сфері судочинства дотримано концептуальні засади алгоритму конституційного реформування:

- 1 етап – визначення проблеми інституційних засад ПД у певній сфері;
- 2 етап – ініціювання комплексу завдань у сфері регулювання ПД, що потребують вирішення;
- 3 етап – прийняття рішення Верховною Радою України за встановленою конституційною процедурою;
- 4 етап – отримання висновку міжнародних юридичних організацій;
- 5 етап – впровадження у публічноуправлінську діяльність норм конституційного регулювання.

Маємо зауважити, що попри велику пропагандистську кампанію, інституціональні засади конституційного реформування 2015-2021рр. у частині децентралізації викликають найбільше критики. Основні зміни стосуватимуться дев'яти статей Конституції, що отримають повністю нову редакцію.

Серед основних змін

- 1) запровадження громад як нових адміністративно-територіальних одиниць, територіальної основи для місцевого самоврядування та його первинного суб'єкта.

Замість місцевих державних адміністрацій передбачене створення префектур, за якими залишаються лише функції адміністративного нагляду, обласні та районні ради отримують власні виконавчі органи. При цьому, порівняно з попередньою версією законопроекту, не передбачається повна зупинка повноважності органів місцевого самоврядування на час розгляду Конституційним Судом справи щодо порушення актом місцевого самоврядування Конституції України в частині забезпечення суверенітету та територіальної цілісності. Також не буде і нагляду за найманими посадовими особами. Повноваження префекта збалансовані, він не матиме права зупиняти

акти місцевого самоврядування буде державним службовцем і призначатиметься на посаду на 3 роки на конкурсних засадах.

2) строк каденції місцевого самоврядування складатиме, як і зараз, 5 років. Громади отримують право на достатні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися, та головне право - вільно вирішувати питання місцевого значення, які держава не віднесла до компетенції інших органів. Делеговані повноваження забезпечуватимуться фінансами в повному обсязі, а зміна компетенції місцевого самоврядування здійснюється з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів;

3) держава залишає за собою тільки функції адміністративного нагляду, які реалізуються через префектів [185].

Зауважимо, що децентралізація влади визначальним складником конституційних реформ, які були проведені органами державної влади країн Європи у 2 половині ХХ ст. Так у Франції за цей час змінилось дві Конституції, і кожного разу основою реформ були інституціональні засади публічного управління, які у подальшому і виступали рушіями реформ. Публічне управління, побудоване за принципом респонсивності у переважній більшості країн, трансформувалося у більш досконалі моделі влади. Маємо можливість говорити у цьому контексті про: посилення участі громадян в публічному управлінні, формуванні і реалізації державної політики; актуалізації питань регіонального розвитку; запровадження засад нового публічного управління.

У цьому контексті вважаємо важливим актуалізувати дослідження нового напрямку науки державного управління – феномен «публічноуправлінського континуїтету» у контексті сталості конституційних норм реалізації державної влади.

3.3. Феномен «публічноуправлінського континуїтету» у контексті сталості конституційних норм реалізації державної влади на основі принципу децентралізації

У п більшості країн світу, що визнаються як демократичні, попередньому історичному досвіді, так і в наш час конституційні реформи відбуваються шляхом внесення змін до конституції, в тому числі прийняття нової редакції конституції або через прийняття нової конституції. При цьому порядок внесення змін до конституції або прийняття нової конституції в кожній країні має свої особливості зумовлені різноманітними факторами, як-то: історичними обставинами прийняття конституції, особливостями форми правління, форми територіального устрою, державного (політичного) режиму та ін. [184].

Проведене у дисертації дослідження інституціональних засад ПД дозволяє сформулювати «інституціональний парадокс конституціональних реформ» у такому вигляді:

Процес конституційного реформування в Україні викликаний інституціональними чинниками, визначений на основі респонсивності як інституціональної парадигми суспільного розвитку, детермінований конфліктом публічних інститутів управління і знаходить прояв у конституційних змінах, але при прийнятті установчих рішень по зміні окремих положень Конституції та їх реалізації такі інституційні чинники ігноруються.

Власне, формулювання такого парадоксу є певною квінтесенцією дисертаційного дослідження, у межах якого акцент зроблено саме на конституційній стабільності та пословності.

Утім, кожна із реформ, що реалізувалися в Україні, базувалася на розробці, прийнятті та впровадженні нормативного акту органом влади як результатом процесу формування управлінського впливу (рис.3.4).

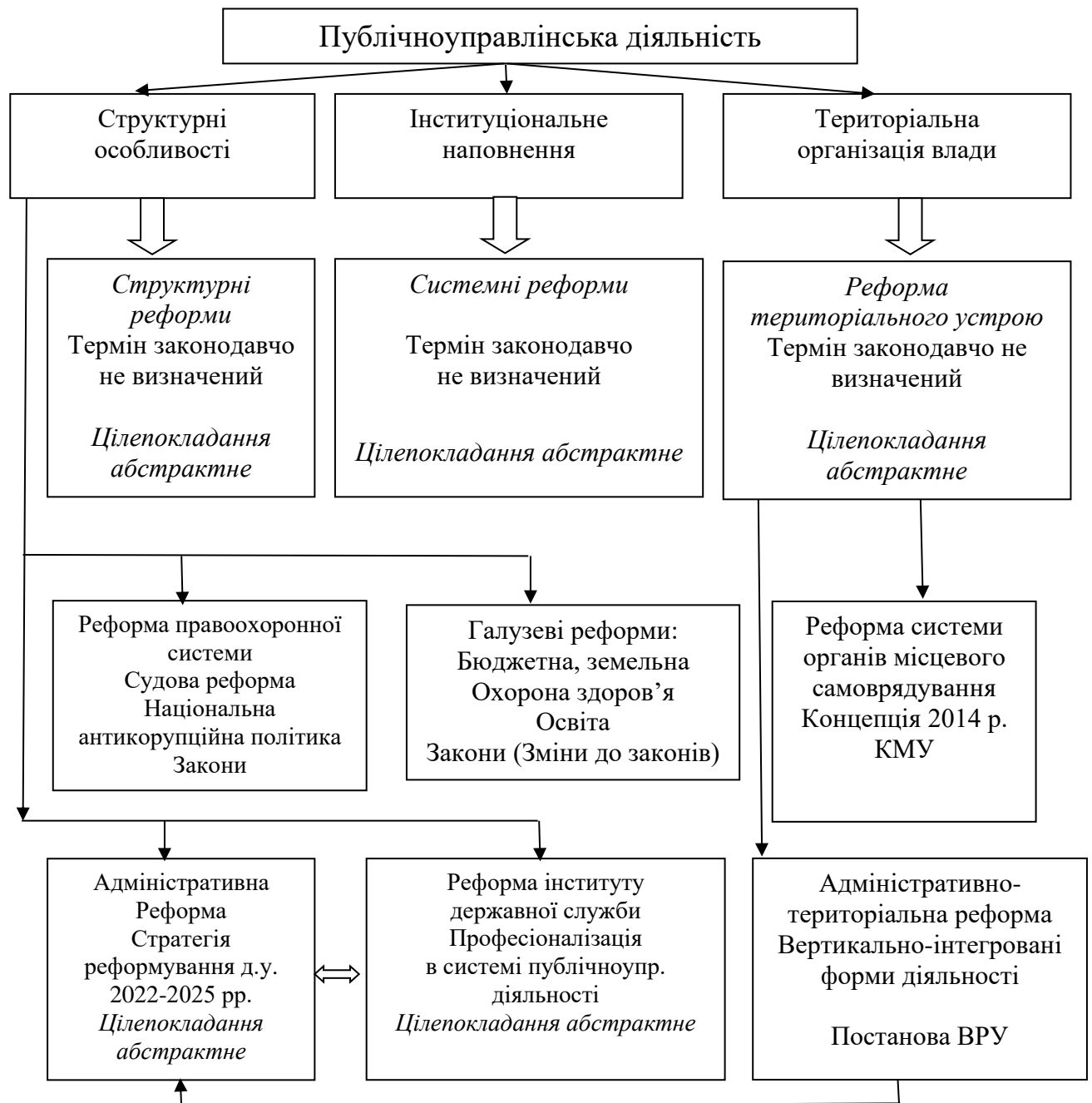


Рис. 3.4. Складові формування засад публічноуправлінської діяльності в умовах конституційних змін

На підтвердження сформульованих положень нами запропоновано поняття конституційного континуїтету (наступності) як парадигми сучасного конституційного процесу, що передбачає застосування конституційних ідей, принципів і приписів не лише для отримання правового результату, а і для

впровадження такого результату у публічноуправлінській діяльності. Це тягне за собою нову концепцію «конституційної влади», постсуверенної установчої влади держави, основу ПД якої складають демократичні цінності і всі суб'єкти, які беруть участь у процесі реформування конституції, у своїй діяльності підпорядковані юридичним нормам. Тридцятирічна історія нової Української державності позначена активним конституційним процесом, у межах якого від Конституції УРСР 1978 року держава прийшла до сучасної моделі конституції, положення якої на даний час залишаються важливим фундаментом демократичної держави [185].

Ми вбачаємо у цьому певний розрив інституціональних потреб та інституціональних засад сучасного державотворення. Такий факт пояснюється дилемою правової наступності як визначального елементу постсуверенної моделі конституційного процесу без юридичної дискретності, тобто не просто використовуючи юридичні норми, а використовуючи юридичні норми тієї ж (старої) нормативної системи в рамках «правової безперервності». Отже ми можемо говорити про традиції конституційного реформування, як уже раніше обґрунтували тезу про традиції ПД.

З позицій формування інституціональних засад ми можемо вести мову про проблеми, які впливають на поняття «конституційний континуїтет»:

- непередбачувані перешкоди для визначення можливих варіантів конституційного континуїтету як домінанти;
- інституціональна невизначеність щодо обсягу повноважень по внесенню поправок до Конституції (або це передбачає повноваження щодо встановлення нової «тимчасової» конституції);
- твердження про те, що постсуверенна модель може лише стверджувати або існування правової безперервності протягом перехідного періоду, або ефективну появу нового правового порядку

Погодимось із твердженням науковців, що будь-які зміни мають впроваджуватись через здійснення цілеспрямованого впливу уповноважених суб'єктів на відповідні суспільні відносини, тобто через адміністрування, що є

діяльністю, яка полягає у спрямуванні та керуванні визначених суспільних відносин. Загалом, у теорії і практиці адміністрування застосовується для опису: управління та його механізму, виконання адміністративних розпоряджень у судовій гілці державної влади, виконавчо-розпорядчої діяльності держави, науки державного управління, процесів сплати загальнообов'язкових платежів тощо [186-187].

Основним завданням цього процесу мають стати законодавче визначення організаційно-правового механізму ПД. Зокрема, у процесі:

- формування законодавчих основ ПД для чіткого визначення механізму реформи децентралізації, розмежуванні публічно-владних сфер впливу органів державного управління та органів місцевого самоврядування;

- визначенні змісту державного управління у сфері місцевого самоврядування та спектра державно-управлінських дій у процесі реформи ОМС;

- закріпленні основних характеристик питань регіонального значення, які є безпосереднім об'єктом регіональної публічної влади;

- характеристиці територіальних меж здійснення місцевого самоврядування у відповідності з потребами проведення адміністративно-територіальної реформи;

- визначенні основних принципів здійснення державного управління у сфері децентралізації публічно-владних повноважень;

- диференціації предметів відання МДА і органів місцевого самоврядування в залежності від правової природи цих органів і характеру об'єктів їх управління;

- остаточному визначенні особливостей правосуб'єктності територіальної громади, форм безпосередньої локальної демократії та шляхів державного гарантування реалізації та захисту права на місцеве самоврядування;

- забезпеченні здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та

відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики;

- вдосконаленні фінансових міжбюджетних відносин, виробленні чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів;

- чіткому встановленні елементів системи регіонального управління, при цьому необхідно уточнити існуюче сьогодні коло публічно-владних суб'єктів, які здійснюють регулятивний вплив на суспільні відносини;

- чіткому закріпленні повноважень органів державної влади щодо здійснення державного регулювання та управління у сфері регіонального управління тощо [188-190].

Водночас питання співвідношення повноважень між органами влади має розглядатися в загальному комплексі питань децентралізації системи врядування в країні, її адміністративного та територіального рівня. Адміністративна реформа має передбачати вдосконалення (у сенсі раціоналізації) всієї системи управління на основі раціональної моделі нормотворчої діяльності від органів державної влади вищого рівня до виконавчих органів місцевих рад. Окрім змін до Конституції, слід розробити й ухвалити законопроект про територіальний устрій України. Відповідно до цього законопроекту є доцільним ухвалення нових законопроектів «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування громади», «Про місцеве самоврядування району», «Про місцеве самоврядування області». Ці закони повинні бути проголосовані тільки разом із внесенням змін до Конституції. Реформа територіального рівня має встановлювати три рівні системи місцевого самоврядування в умовах унітарного державного устрою України: громада, район, область. Зміни стосуються всіх рівнів урядування. Вже назріла необхідність визначення громади як адміністративно-територіальної одиниці [191]. Нове функціональне визначення громади

полягає в тому, що вона є адміністративно-територіальною одиницею із відповідними формами організації влади.

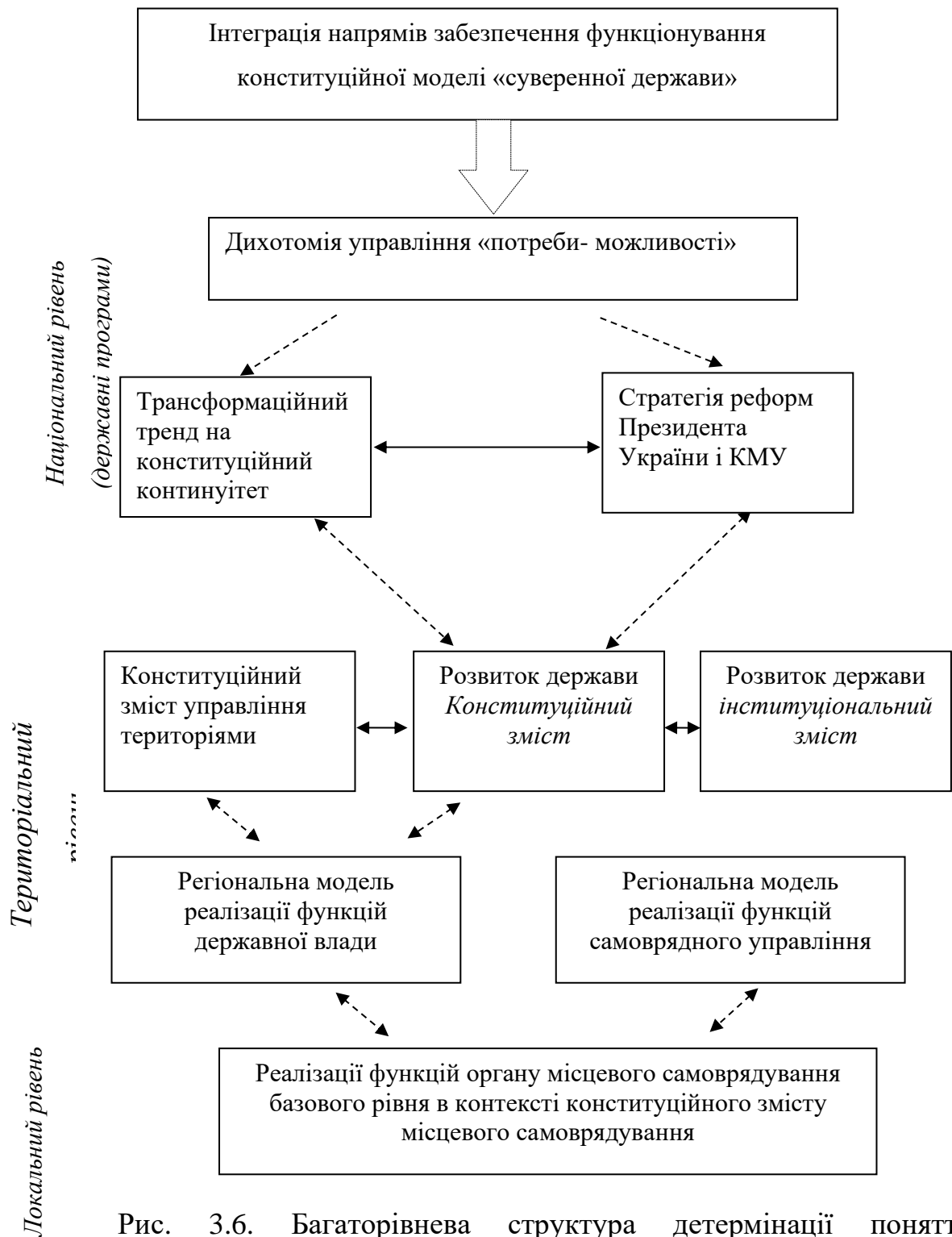


Рис. 3.6. Багаторівнева структура детермінації поняття конституційного континуїтету

Джерело: [191-192]; дослідження автора

Ми виходимо з припущення, що саме по собі надмірне сприйняття інституціонального змісту безперервності змісту конституційних норм (норм права) показує труднощі у визначенні відповідних сценаріїв публічноуправлінської діяльності для так званих «правових» переходів, оскільки чинні конституційні норми (або норма суверена у державах без конституцій) – можуть перешкодити суттєвим змінам у межах правового регулювання публічноуправлінської діяльності.

Тобто, мова йде про те, що інституціональні обмежувальні норми для суб'єктів ПД (наприклад, «положення про закріплення», записані в самій конституції) або невиражені (тобто «неявні» та/або «концептуальні») матеріальні обмеження для конституційних змін, розроблені конституційними судами через юридичне тлумачення або юридичну «конструкцію»). У такому разі при розробці інституційного забезпечення виникає ситуація, коли формальних нормативно-правових актів що регулюють внесення змін до конституції, вже недостатньо. Варто погодитись із науковим підходом І. Лозицької, що , сутність конституційної реформи полягає у тому, що власне реформа є складником політичної, правової, економічної, соціальної реформи, які відбуваються в країні. Вона передбачає докорінні зміни в організації практичного виконання завдань держави і суспільства [193-194].

Водночас, адміністративна реформа за змістом є також і політико-правовою реформою, здатною не лише артикулювати, але і задовольняти певні політичні інтереси, викликати зміни не лише в системі державного управління, а й ширше – у політичній системі суспільства загалом. Тривалий час адміністративна реформа визначала і конституційний процес, а перехідний етап адміністративної реформи включає зміни, обумовлені прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, підготовку адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування, реформи публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування), а також підготовку нової Концепції адміністративної реформи (Концепції реформування публічної адміністрації)

[195]. Додамо лише, що законодавчі акти включали норми щодо змісту майбутніх нормативних актів і, у цьому сенсі, обмежували нормативне забезпечення. Дотримуючись такого тлумачення, можна сказати, що майже всі конституції встановлюють ієрархію норм матеріального права [195].

У цьому сенсі одне з основних положень, яке визначає нашу інституціональну концепцію конституційних змін, полягає в тому, що зміни до Конституції, які використовують правила внесення поправок, але призводять до чогось іншого, ніж поправка, є нелегітимними відповідно до існуючої конституції. Законодавець формально завжди підтверджує, що конституційні поправки можуть лише намагатися виправити, доопрацювати, реформувати або відновити певну частину існуючого конституційного тексту, і саме тому вони є типовим випадком безперервної конституційної зміни.

Таким чином, усталена спрямованість на внесення змін до конституції в Україні не сприяє формуванню інституціональних засад ПД, а лише ускладнює процес трансформації публічного управління загалом. Свідомостю такого процесу є неефективна модель «зміни до конституції – проекти законів – урядові концепції» у частині внесення змін до конституції щодо децентралізації влади, у межах якої запроваджено широковживаний тренд на реформу децентралізації, але у текстах законопроектів про МДА, проекті закону про внесення змін до конституції, інших профільних документах принцип децентралізації взагалі не наведений змістовно. Виникає питання про легітимність проведення такої реформи. Аналогічно можемо ставити питання по іншим проблемним питанням конституційного континуїтету.

Водночас, виникає питання по змісту таких базових концептів. Широковживаним підходом є розуміння цих понять у сучасній парадигмі державотворення: централізація – передбачає, що система адміністративних органів будується за ієрархічним принципом (при цьому органи влади нижчого рівня підпорядковуються органам вищого рівня; останні, у свою чергу, мають право скасовувати їх рішення, давати їм розпорядження, здійснювати контроль за виконанням таких розпоряджень; децентралізація –

передбачає передачу на місця окремих функцій публічної адміністрації; такий принцип не ставиться у протизвагу попередньому принципу, він закладений в основу розподілу повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування [196].

Серед об'єктивних причин конституційних реформ у науковій літературі виділяють наступні (табл. 3.1) [197-198]:

Таблиця 3.1

Характеристика передумов проведення конституційної реформи

№	Ознака	Зміст
1.	внутрішньополітичні причини	Перехід від авторитаризму, зміна форми правління або політичного режиму викликають необхідність реформування основ ладу і окремих державно-правових інститутів
2	зміни у територіальному устрої	Закріплення відповідних положень у Конституції
3.	політичні трансформації	Проведення політичної реформи, політизація публічного управління, введення пропорційної виборчої системи
4.	правова реформа	Впровадження правової реформи, реформи правоохоронних органів
5.	зовнішні чинники	Виконання вимог міжнародних організацій, ратифікація та імплементація міжнародних угод

1) внутрішньополітичні причини – для України це була головна причина трансформації Конституції УРСР 1978 р. та прийняття нової Конституції у 1996 р.;

2) зміни у територіальному устрої – така причина зумовила внесення змін до конституційних актів окремих європейських країн, що пов'язано з розвитком регіоналізму та необхідністю визначення статусу територіальних складових (Велика Британія, Італія та ін.);

3) значні зміни політичної структуризації суспільства, прихід до влади опозиційної сили, яка прагне шляхом перегляду конституції закріпити своє уявлення про соціально-економічний лад. Можна вважати дискусійним

розуміння такої причини як об'єктивної. Принаймні зважаючи на особливості конституційного розвитку України, коли кожна нова політична сила, що приходила до влади, ініціювала проведення конституційної реформи;

4) еволюційною причиною часткового перегляду конституційних норм може бути реформа правової системи, обумовлена прагненням уникнення втрати конституцією її фактичної сили;

5) зовнішні причини часто продиктовані зміни геополітичного положення країни, проголошенням незалежності тощо [199-201].

З позиції наукової дискусії наведемо розроблений науковцями сучасний підхід до «нового конституціоналізму» з позиції ПД. Управління на загальнодержавному рівні і на рівні такого специфічного об'єкта управління, як регіон, не приведені у відповідність суспільним відносинам, які істотно змінилися. При цьому система місцевого самоврядування та організація адміністративно-територіального устрою України мають суттєві недоліки, які стоять на перешкоді прискоренню трансформації публічного управління на більш високий якісний рівень і у той самий час мають дихотомічний характер. Серед них: наявність великої кількості нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів влади, та водночас, чисельних бланкетних норм, що формують феномен квазіуправління в системі публічної влади; заміна процесів децентралізації на деконцентрації; формування регіональних механізмів управління на зразок механізму управління державою (з одночасним послабленням ролі самоврядування); звуженням ролі суспільних інститутів в управлінні й формування механізму політичного управління. За таких умов важливого значення набуває вибір шляхів подальшого розвитку управлінських інститутів різного рівня, засобів подолання притаманних їм недоліків з метою створення ефективно працюючого механізму управління [202]. Підтримуючу дану тезу загалом, зауважимо, що такі висновки автори могли зробити для більш традиційних моделей ПД, але в Україні власна модель ПД виступає нелінійним форм-фактором управління.

Варто вказати на точку зору І. Грицяка, який при проведенні порівняльного аналізу системи виконавчої влади на в зарубіжних країнах, виділив показники, за якими варто виділити організаційні моделі регулювання органів державної влади: спосіб регулювання діяльності органів; підпорядкування органів державного управління та самоврядування центру; наявність уповноважених осіб центрального уряду на місцях; спосіб їх вступу на посаду; наявність різноманітних форм організації місцевої влади; форма контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [203]. Підтримуючи таку позицію, зауважимо, що проведений аналіз концепту конституційного континуїтету не дозволяє лінійно поєднувати діяльність різних інститутів управління.

Завершенням конституційно-правової реформи науковці пропонують вважати такі обставини, за яких створено умови функціонування держави на нових реформованих засади, тобто необхідна нормативна база; коли розпочинається реалізація цілей конституційно – правової реформи, нормальне функціонування оновлених конституційних інститутів; коли стає очевидним позитивний ефект конституційної реформи для розвитку суспільства і держави. Втім, жодна з попередніх конституційних реформ такого результату в Україні допоки не отримала.

Саме тому роль інституціоналізації засад ПД полягає в тому, що вона є фактором зниження невизначеності всього трансформаційного процесу та основою для прогнозування поведінки суб'єктів. Інститути пропонують схему дії у тих сферах, де ця схема не існувала і тому в ній була невизначеність. Так у процесі інституціоналізації відбувається заміна спонтанної поведінки на передбачуване, що очікується та моделюється. Суспільство, створюючи інститути, закріплює певні види соціальної взаємодії, робить їх постійними та обов'язковими. Далі цій основі розробляється система санкцій. Фіналом інституціоналізації інтересів можна вважати створення відповідно до норм і правил чіткої інституційно-рольової структури інтересів, схваленої більшістю учасників соціально-економічного процесу.

Стратегія реформування державного управління на 2016-2020 рр. вказувала характеристики системи державного управління в Україні, визначала загальну витребуваність реформ в Україні, не відповідає потребам країни у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, вказала на проблеми реформування державного управління: 1) відсутність потужного політичного лідерства та недостатній рівень координації реформування державного управління на політичному рівні; 2) недостатня спроможність органів державної влади щодо проведення комплексного реформування державного управління; 3) недостатня спроможність Кабінету Міністрів України до стратегічного планування [204]. За 5 років ситуація кардинально не змінилась. При цьому, як у будь-якій управлінській системі, показниками ефективності реформ виступили кількісні показники. Так, уже в Стратегії 2022-2025 рр. зазначено, що у результаті проведення реформи у попередні роки оновлено організаційну модель апарату міністерств. Так, відповідно до встановлених єдиних вимог до формування структури апарату міністерств, формування політики здійснюється в директоратах, що посилює спроможність міністерств до планування і реалізації реформ. На початок 2021 року було утворено понад 90 директоратів [205]

Ми концептуально узагальнили інституціональні засади формування ПД і порівняли їх з положеннями Стратегії.

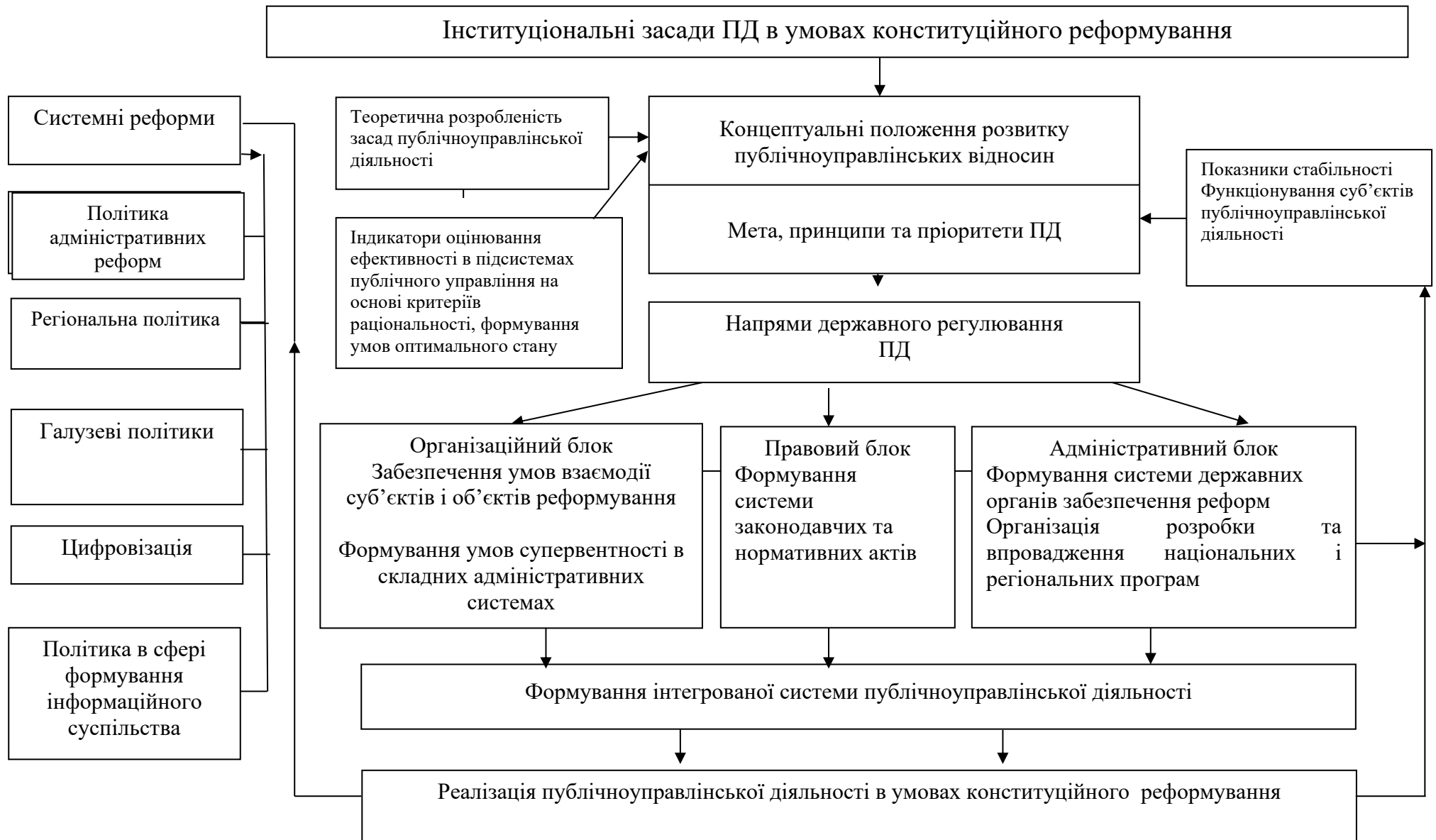


Рис. 3.8. Концептуальна модель реалізації інституціональних засад публічноуправлінської діяльності в умовах КР

Інституціоналізована роль – це найбільш постійна у цьому інституті сукупність поведінкових очікувань, відступ від якої найсуворіше карається. Рольові розпорядження вимагають певної погоджувальної одноманітності у відносинах тих, хто виконує окремі інституційні ролі. Система ролей часто виявляється у формальних кодексах (наприклад, кодекс корпоративної поведінки), які є лише частиною загальної поведінки, що створює інституційну роль. Існують і норми поведінки в окремих ролях, сутність яких становить ретельно розроблений комплекс неформальних традицій, відібраних внаслідок тривалого досвіду та спостережень за виконанням цієї ролі. Так створюється інституційна основа для подальшої взаємодії інтересів суб'єктів публічноуправлінської діяльності.

Першим блоком цілепокладання реформування Стратегія визначила створення умов, за яких фізичні та юридичні особи отримують високоякісні та доступні адміністративні послуги за зручними та зрозумілими процедурами., а головним напрямом – прийняття закону про адміністративну процедуру і поступове приведення окремих законів у відповідність з європейськими стандартами. При цьому головні завдання індикатувалися через розвиток та оптимізація мережі центрів надання адміністративних послуг з урахуванням адміністративно-територіальної реформи здійснюватиметься органами місцевого самоврядування з урахуванням рекомендацій щодо критеріїв територіальної доступності центру надання адміністративних послуг, включаючи його територіальні підрозділи та віддалені (зокрема пересувні) робочі місця адміністраторів [206-207].

Маємо вказати, що такі показники є важливими, проте в оціночних поняттях якості послуг варто було оперувати поняттям публічних послуг.

Доцільно застосувати підходи, що пропонують сучасні дослідники напрямів реформування публічного управління. Так, правомірним є підхід, за яким сучасне дослідження реформування державного управління на основі зарубіжного досвіду має базуватися на поєднанні методологічних підходів наукового аналізу трансформаційного процесу в Україні та інших державах на

основі комплексу дослідницьких підходів. По-перше, визначальне місце має належати економічному чиннику імплементації зарубіжного досвіду як реалізації програми діяльності уряду шляхом закріплення принципу недискримінації в контексті впливу економічних факторів на реформування державного управління, й на цій основі виокремлено чинники, що детермінують соціоекономічний підхід до аналізу процесу імплементації. По-друге, особливу роль має відігравати адаптація правових норм країн-членів ЄС та пряме впровадження норм права ЄС (комунітарного права) у сфері державного управління, що актуалізує правовий підхід у процесі імплементації; по-третє, системний підхід щодо формування національної стратегії реформування; по-четверте, інституціональний підхід у процесі реформування державного управління у контексті формалізації суб'єктно-об'єктного впливу; по-п'яте, внесення змін у функціях національних структур управління, перенесення центру прийняття рішень до інституцій регіонального управління на основі неофункціонального підходу [208]. Навіть такий підхід, більш вмотивований, потребує інституціональної кореляції з врахуванням змiну стану системи.

Ми свідомо акцентуємо на питаннях правового регулювання функціонування системи публічного управління, адже концептуальні підходи до прийняття та реалізації стратегій і концепцій сталого розвитку та реалізації міжнародних програм сталого розвитку використані в Україні більшою частиною формально. Сутність інституціональних змін у 2014-2019 рр. полягала в адміністративно-правовому забезпеченні регіонального розвитку, реорганізації механізмів регіонального управління, організаційно-інституційними умовами якого визначені: наявність відповідної правової бази, що унормовує реалізацію стратегії; визначення мети управлінської діяльності; фінансове забезпечення реалізації стратегії; визначення правових інститутів, відповідальних за реалізацію стратегії; установлення суб'єктів, механізмів та інструментів регіонального управління [208].

Кожна країна самостійно визначається з цих питань, але все ж таки у практиці багатьох сучасних держав організація та діяльність публічноуправлінської діяльності базується на одних і тих самих принципах, а саме: принцип законності; принцип верховенства права; принцип об'єктивності; принцип системності; принцип пріоритету норм міжнародного права щодо державного законодавства; принцип гарантії безпеки особи; принцип гуманізму; принцип неупередженості; принцип нерозривності правового регулювання та правового впливу; принципу нерозривності правового регулювання та правового впливу; принцип адміністративного впливу; принцип адміністративної відповідальності; принцип єдності та цілісності діяльності правоохоронних органів і включно МВС; принцип правової обґрунтованості нормотворчих ініціатив МВС; принцип науковості, наукової обґрунтованості діяльності МВС; принцип гласності; принцип демократизму; принцип ефективності [].

Щодо методології правоохоронної діяльності, то дослідники та автори літератури зазвичай виділяють декілька основних моделей правоохоронної діяльності: традиційна поліцейська діяльність; поліцейська діяльність, заснована на взаємодії з населенням, проблемно-орієнтована поліцейська діяльність. Щоправда, останнім часом мова йде про певну матрицю відповідності «суспільні потреби – публічна діяльність». Поліцейська діяльність, заснована на взаємодії з населенням, спрямована на зміцнення довіри та розширення комунікації між поліцією та громадськістю. Програми поліцейської діяльності щодо роботи з населенням включають створення місцевих форумів за участю представників різних громадських груп та установ, на яких порушуються та обговорюються проблеми безпеки, у тому числі місцеві інциденти та події.

У проблемно-орієнтованій поліцейській діяльності основним напрямом роботи поліції є виявлення та аналіз «проблеми», а не злочину, пригоди, виклику або інциденту. У цій моделі акцент робиться на проблемі, що лежить в основі злочинності або проблем безпеки. Завдання поліції - активно

розробляти стратегії запобігання, щоб намагатися вирішувати самі проблеми, а не просто реагувати на їхні небезпечні наслідки.

Саме тому варто запропонувати до подальших досліджень матричний підхід, на основі якого слід запропонувати до вирішення головні завдання державного будівництва. При цьому саме матричний підхід дозволяє інтегративне використання функціональних структур, та структур, що засновані на виокремленні відносно самостійних підрозділів, управлінських рівнів з наданням спеціальним підрозділам оперативної самостійності. Фактично, у межах матричного підходу ми інтегруємо структурний, функціональний, діяльнісний концепти. Горизонтальний вектор аналізу формалізує взаємовідносини та забезпечує координацію взаємодій складників системи, а вертикальний вектор – традиційне управління всередині них. Таким чином, матричний підхід до структури ПУД ПО дозволяє встановити причинно-наслідковий зв'язок як для функціональних відносин, так і для взаємодії між складниками.

Ефективність матричної структури багато в чому визначається діями вищого рівня управління, хоча варто вказати, що та інтегрована система, яку являє собою ПУД ПО, порушує принцип єдності управління, але дозволяє приділяти однакову увагу як функціональним, так і структурним вимірам влади. При цьому функціональний керівник забезпечує конкретне керівництво, а тактичний – відповідає за загальне виконання поточної програми (рішення щодо загального дизайну, термінів у графіку роботи та координації технічних спеціалістів, які виконують різні функції).

Загалом, впровадження матричного підходу дозволяє вирішити такі завдання інституціонального змісту:

- 1) встановити характеристики сучасного стану, суб'єктності та принципів ПУД ПО;
- 2) визначити: здатність елементів системи ПУД ПО взаємодіяти між собою;
- 3) охарактеризувати регулюючий вплив ПУД ПО;

3) проаналізувати фактори зовнішнього впливу на ПУД ПО;

4) раціоналізувати функціональну спрямованість ПУД ПО.



Методологічна компонента ПУД ПО

Рис. 3.7. Сутність матричного підходу щодо формування ПУД ПО

Джерело: розроблено автором за результатами експертного опитування державних службовців та посадових осіб ОМС (ДРІДУ НАДУ, 2016-2020 рр.) у межах виконання НДР

На цій основі варто охарактеризувати сучасні підходи до розуміння правоохоронної функції держави, уточнити функціональну природу і сутність ПУД ПО. Загалом, в контексті теоретико-методологічних Більшість типових розмежувань функцій, наприклад, зовнішні, внутрішні чи основні (додаткові) втрачають своє значення, а розширення переліку сфер державної діяльності не створює жодного додаткового знання про функції держави і лише розмиває межі цього поняття. Як альтернатива класифікації функцій держави

пропонується їх номенклатура, тобто перелік, за яким до функцій держави зараховуються лише ті прояви її активності, які відповідають критерію найбільшої значущості й вагомості, з огляду на бажаний образ державності. Номенклатурним характером володіють такі функції держави: забезпечення правоохоронної функції, національної безпеки; підтримання і забезпечення суспільного порядку; підтримання і забезпечення суспільного розвитку; підтримання і забезпечення національної конкурентоздатності; забезпечення уникнення та протидії кризам і дисфункціям у функціонуванні соціального організму; підтримка реальності державного суверенітету

Матричний підхід передбачає наявність балансу влади як необхідної умови існування та успіху матриці. Функціональні та структурні сторони матриці повинні мати рівні владні повноваження. В іншому випадку (домінування однієї зі складових системи публічної влади) переваги матричної структури втрачаються, і організація працює як функціональна структура з неформальними горизонтальними взаєминами. За таких обставин неможливо реалізувати суверенний статус правоохоронної діяльності.

Аналіз формальних показників засвідчив, що реальна реформа не відбулася, а традиційна (консервативна) модель публічноуправлінської діяльності продовжує функціонувати.

Це обумовлено, у тому числі й тим фактом, що у науці державного управління на даний час не детерміновано однозначного методологічного підходу до трактування децентралізації: як процесу як принципу та як феномену в системі публічноуправлінської діяльності, остаточно не визначено комплекс правових норм, що мають забезпечити реалізації децентралізованих моделей ПД, більше того – не представлений алгоритм переходу від традиційної моделі публічноуправлінської діяльності до неоінституціональної, яка враховує і абсолютизує зовнішній вплив на інститути управління. Разом з тим, потребує особливої уваги концепт публічноуправлінського континуїтету – як процесу забезпечення пролонгованості системних реформ, розпочатих в інших суспільно-

політичних умовах, при цьому варто розуміти, що періоди реформування не можуть відбуватися достатньо тривалий час, адже збільшення часового виміру реформування суттєво знижує ефективність функціонування органів державної влади.

При цьому, не зважаючи на розробленість складників публічноуправлінського змісту децентралізації на формування інституціональних засад взаємодії держави та громадянського суспільства, загальна проблема функціонування органів влади в контексті конституційного реформування не отримала належного системного обґрунтування в межах державноуправлінської науки і спеціальності «Публічне управління та адміністрування». Фактично в супереч конституційному змісту децентралізації («децентралізація державної влади») реалізується процес централізації в системі місцевого самоврядування, обумовлений доцільністю скорочення неспроможних громад.

На нашу думку, власне процес децентралізації, змістовно наповнений науковим принципом децентралізації, розробленим і доповненим науковцями різних галузей. Оскільки децентралізація як явище інституціонально проявляється майже одночасно із виникненням перших держав, відповідно такий принцип досить детально визначений сучасною наукою державного управління. В інституціональному змісті децентралізація спрямована на перерозподіл повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів для надання державних послуг між різними *рівнями* публічної влади. Така передача відповідальності за планування, фінансування та управління наявними публічними функціями здійснюється від вищого рівня та його цій до територіальних органів, установ, вертикально підпорядкованих центральним органам виконавчої влади, напівавтономних державних органів, й при цьому мова йде про фактичне дублювання (інституціональне «копіювання») управлінської моделі. Загально визнані форми інституціональної децентралізації – це деконцентрація та делегування повноважень мають різні характеристики, але для у контексті нашого дослідження це не має суттєвого

значення. Адже у загальноцивілізаційному сприйнятті мова йде про принцип управління, який можна додатково трактувати, але не змінити його інституціональну модель, натомість у контексті суспільного розвитку ми ведемо мову про дихотомію інституціонального змісту держави (а отже – публічного управління) «централізація – децентралізація». Така дихотомія передбачає «інституціональні хвилі» в системі публічноуправлінської діяльності, у тому числі – посиленні амплітуди таких хвиль у періоди реформ.

Нами у попередніх розділах дисертаційного дослідження було встановлено той факт, що конституційне реформування – інституційно багаторівневий процес, у межах якого визначаються структурні трансформації всіх елементів системи публічноуправлінської діяльності. Саме тому конституційні принципи мають бути забезпечені континуїтетом, або має бути змінена конституційна модель держави. В іншому випадку може відбутися інституціональний розрив – процес стихійного системного дисбалансу, в умовах якого змінюються внутрішні характеристики системи, мінімізуються або припиняються міжелементні зв'язки, деформується багаторівнева структура управління, а елементи (інститути) не можуть виконувати функції і завдання у сфері публічноуправлінської діяльності.

Висновки до розділу 3

1. Проведений у розділі аналіз напрямів розвитку системи публічноуправлінської діяльності засвідчив, що Адже нині інститути управління виступають як система функціональних обмежень, дію якої відчувають на собі всі суб'єкти управління, що беруть участь у процесі здійснення трансформаційного переходу. Одночасно ефективність та обсяг управлінських дій у публічному секторі виступають ключовими

детермінантами розподілу ресурсів управління; процеси, що відбуваються у сфері ПД, а саме: обмін комплексом правочинів підсистемами державного управління, при цьому ефективність, з якою правова та політична система справляється із завданням інкорпорації здобутків, ефектів і ризиків, має прямий вплив на державне управління загалом. При цьому такі, процеси як правило, не мають адміністративно-правового змісту, характеризуються складними економіко-соціальними вимірами. Загалом, для складних адміністративних систем характерною ознакою виступає вертикальне делегування повноважень, коли держава делегує частину своїх повноважень на нижчий рівень, знімаючи з себе повноваження щодо регулювання сфер життєдіяльності регіонів.

2. У сучасних умовах дискретності характеристик раціональності публічноуправлінської діяльності мова йде про інституціональні альтернативи, що формалізовані на кожному рівні публічного управління та реалізуються на рівні кожного суб'єкта ПД. Неможливо врахувати всі можливі дискретні структурні альтернативи кожної групи інтересів в системі ПД. Тому критерій максимізації ефекту ПД має бути заміщений принципом задоволеності від ПД, що дозволяє забезпечити свободу вибору для основних отримувачів публічних послуг, навіть за рахунок зменшення публічно-правового простору. Про це ми можемо говорити лише тоді, коли отримали масив варіантів ПД, що можуть бути реалізовані, а не як такі що лише визначені.

3. Найважливішим для розуміння сенсу процесу конституційних реформ є той факт, що раціональна побудована стратегія реформування змінює систему прийняття рішень державних та громадських інститутів, висуваючи на перший план принцип субсидіарності (відповідно до якого питання вирішуються на тому рівні, котрий забезпечує найбільш кваліфіковану та ефективну їх реалізацію). Також, на нинішньому етапі конституційного реформування найбільше значення отримує регіональний рівень держави.

При цьому змінюються принципи, методи ПД та функції держави як інтегратора реформ. Важливо виокремити саме принцип децентралізації державної влади (який не можна реформувати), й на основі нього уточнити в процесі реформи сутність та завдання держави, визначити на основі принципу респонсивності головні виклики і вірно детермінувати закладені в них правила організації ПД. Важливо також врахувати той факт, що контент-аналіз будь-якого тексту конституції не дає можливості зрозуміти ідею територіальної організації державної влади у розрізі конкретної країни, що пояснює недоцільність переносу будь-якого зарубіжного досвіду безпосередньо в національний конституційний контекст.

4. Сформульовано інституціональний парадокс конституціональних реформ в Україні у такому вигляді:

Процес конституційного реформування в Україні викликаний інституціональними чинниками, визначений на основі респонсивності як інституціональної парадигми суспільного розвитку, детермінований конфліктом публічних інститутів управління і знаходить прояв у конституційних змінах, але при прийнятті установчих рішень по зміні окремих положень Конституції та їх реалізації такі інституційні чинники ігноруються.

Власне, формулювання такого парадоксу є певною квінтесенцією дисертаційного дослідження. На підтвердження сформульованих положень нами запропоновано поняття конституційного континуїтету (наступності) як парадигми сучасного конституційного процесу, що передбачає застосування конституційних ідей, принципів і приписів не лише для отримання правового результату, а і для впровадження такого результату у публічноуправлінській діяльності. Це тягне за собою нову концепцію «конституційної влади», постсуверенної установчої влади держави, основу ПЛ якої складають демократичні цінності і всі суб'єкти, які беруть участь у процесі реформування конституції, у своїй діяльності підпорядковані юридичним нормам.

Основні результати дослідження, що надані у цьому розділі, були опубліковані у фахових наукових виданнях зі спеціальності «Публічне управління і адміністрування» і включені до списку використаних джерел [].

ВИСНОВКИ

У дисертації вирішено актуальне наукове завдання, яке полягає в розробці . Наукові результати дослідження свідчать про досягнення поставленої мети та завдань дослідження та надали змогу сформулювати ряд висновків і рекомендацій, що мають як теоретичне, так і практичне значення. Одержані наукові результати дозволяють зробити такі висновки.

1. Актуальність дисертаційного дослідження визначена системним впливом результатів конституційного реформування на публічноуправлінську систему. З позицій досягнень сучасної науки державного управління досліджено методологічні засади та теоретичні аспекти ініціювання, становлення та формалізованого закріплення конституційних змін в публічноуправлінській діяльності, охарактеризовано загальний процес формування спеціальних механізмів реформування публічного управління та впливу на таких процес системних конституційних реформ в Україні та зарубіжних країнах.

Цілком логічно визначити конституційну систему органів державної влади не лише як категорію, що символізує власне, державу, а й інтегрує функціональні особливості певної новоутвореної системи як процес, що характеризує рух до такого стабільного стану через відповідну ієрархію історичних етапів та формування інституцій публічної влади. На нашу думку, методологія дослідження проблемних питань функціонування органів державної влади Україні має здійснюватися через комплексне поєднання правових засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних процедур діяльності. органів влади і визначення суспільної потреби в функціонуванні конкретної підсистеми управління

2. Систематизовано наукові підходи до трансформації національної системи публічного управління й на цій основі визначити сутність, тенденції розвитку, особливості і характерні риси публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування в Україні. Доведено, що загальний

алгоритм конституційних змін потребує стратегічного розуміння наслідків конституційного реформування, врахування зовнішніх чинників впливу на процес реформування, збереження наріжних конституційних принципів, дотримання загальносвітових трендів на пріоритетність забезпечення громадських, політичних, економічних і соціальних прав людини. Базовими засадами конституційних змін визначено удосконалення національного законодавства, забезпечення громадсько-політичного схвалення конституційних реформ. Встановлено, що раціональний зміст конституційного реформування потребує відповідного юридичного наповнення, трансформації системи органів державної влади та місцевого самоврядування, раціоналізації механізму державно-приватного партнерства, а також політико-ідеологічного наповнення змісту реформування.

3. Проаналізовано і доповнено понятійно-категоріальний апарат наукових досліджень у сфері формування публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування. Обґрунтовано, що потребує власного методологічного наповнення реформування державного управління у контексті зарубіжного досвіду організації системи публічного управління. З цією метою визначено головні тенденції конституювання механізмів публічного управління на центральному та регіональному рівні в умовах інтеграційних процесів, розроблено власну методологічну модель оцінки результатів реформування.

Запропоновано впровадити у науковий термінологічний апарат такі поняття як:

– абсолютно стабільна система публічного управління (або гранично стабільна система), у межах якої підсистеми та елементи системи мають сталі характеристики, а зміни стану системи та функціонування в умовах конституційного реформування сприяють оптимальному стану системи і не призводять до деформації міжелементних зв'язків. Щоправда, таку систему є можливість визнати консервативною;

– умовно стабільна система публічного управління, у межах якої можемо говорити про дискретність поняття стабільності: або стабільності лише за наявності комплексу факторів, або контрольованої стабільності. За цих обставин стабільність системи забезпечується несистемними чинниками;

– нестабільна система публічного управління, у межах якої неможливо прогнозувати стан системи після прогнозованого втручання з метою зміни характеристик елементів системи, та/або зміни характеристик міжелементних зв'язків;

– публічноуправлінська діяльність – діяльність суб'єктів системи публічного управління на основі інтегративної взаємодії в умовах виконання загальних функцій публічного управління та зовнішніх впливів як форм і методів реалізації державної влади, спрямована на виявлення, детермінацію та впровадження інституціональних складників управління, та реалізується персоналом органів публічного управління

– супервентність – характеристика детермінованості стабільного (або нестабільного) стану будь-якої системи станом іншої системи, що передбачає певний набір властивостей однієї системи щодо набору властивостей іншої системи у тому випадку, якщо існування відмінності між двома фактами у властивостях першої системи неможливе без існування такої самої різниці між двома фактами у властивостях другої системи.

4. Розкрито зміст, сутність та правову природу реформування системи державної влади, теоретично обґрунтовано авторську дослідницьку методологію формування інституціональних засад публічноуправлінської діяльності, що базується на .

Визначено, що проблема стабільності публічноуправлінської діяльності детермінована станом системи публічного управління, відсутністю нормативного регулювання терміну «публічноуправлінська діяльність», при цьому усталене використання у багатьох наукових публікаціях терміну «публічний» (публічні послуги, публічна влада, публічні інтереси, публічне управління) має характер розширеного трактування поняття «державний».

Наголошено, що у сучасних дослідженнях з державно-управлінської тематики важливо довести об'єктивну істину – нині у світі сформовано єдину методологію становлення та розвитку систем публічного управління, при цьому вищий рівень в такій системі – наднаціональний – визначально базується на принципах міжнародного права; імперативом публічного управління є системність управління; роль і місце національної держави в інтеграційному просторі має бути встановлений самою державою

Обґрунтовано роль спеціальних конституційних механізмів у сфері реалізації публічноуправлінської діяльності – формальних та неформальних, виникнення і функціонування яких обумовлено потребою захисту демократичного і раціонального змісту положень конституції. Саме наявність таких механізмів дозволяє забезпечити наступність в публічному управлінні в умовах реформ. При цьому в інституціональному розумінні конституційні зміни завжди важливо аналізувати на предмет стабільності управління після реалізації таких змін, перш за все, шляхом застосування системного аналізу функціонування органів публічної влади. Нами визначено: конституційний механізм балансування влади: механізм парламентського контролю;

5. Досліджено особливості публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування в європейських країнах, й на цій основі встановлено, що зарубіжний досвід формування інституціональних засад ПД свідчить про спрямованість сучасних реформ публічного управління на оптимізацію саме ПД, на створення таких умов функціонування органів влади, які здатні реалізовувати концепт «належного врядування». Належне врядування – це підхід до управлінської діяльності, що забезпечує участь в управлінні, верховенство права, прозорість, респонсивність, орієнтацію на консенсус, справедливість та інклюзивність, ефективність, результативність та підзвітність. Реалізовані у зарубіжних країнах (Великій Британії, Франції, інш.) реформи досить часто поєднували власне реформи та конституційні зміни (або рівноцінні таким змінами реформи законодавства). Але ефект змін завжди був позитивний і створював новий правовий результат. При цьому

прикладом верховенства права є неупереджена правова система, в якій захищаються права людини та громадянські свободи всіх громадян, особливо меншин. На це вказують незалежні судові органи та вільні від корупції поліцейські сили. Також встановлено, що конституційні реформи зарубіжних країн завжди посилювали в інституціональному змісті державну владу, забезпечували наступність влади, сприяли формуванню державно-приватного партнерства.

6. Розроблено інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування в Україні на основі авторської дослідницької парадигми інституціональних засад публічноуправлінської діяльності, складовими якої виступають:

інституціональні альтернативи – вибір суб'єктом ПД відповідного інституціонального фактору у вигляді парадигми розвитку: інститут участі, інститут розповсюдження впливу (охоплення), інститут меншості, інститут опіки, визначений інститут, відповідний інститут;

– інституціональна взаємодія – дія суб'єкта ПД щодо організації відносин з об'єктами діяльності та іншими учасниками ПД (партнерами, зовнішніми суб'єктами);

– інституціональний конфлікт – стан загострення суперечностей у середині системи ПД, обумовлений структурою системи, характеристиками суб'єктів і об'єктів ПД, властивостями взаємодії між суб'єктами і об'єктами;

– інституціональні особливості – лінійні та нелінійні властивості суб'єктів ПД, обумовлені їх функціонуванням в складних адміністративних системах під впливом зміни внутрішньої структури, зміни середовища, зовнішніх чинників, або зміни суспільних потреб;

– інституціональні передумови – особливості функціонування суб'єкта управління, що виникають, формуються, розвиваються та переходять у стан стабільних характеристик, незалежно від наявних властивостей системи ПД;

– інституціональна структура – складна система організації взаємопов’язаних і залежних елементів або складників, які становлять певний спосіб взаємодії за ієрархічним принципом, спрямованих на вирішення завдань системи

7. Сформульовано рекомендації щодо розробки стратегії розвитку інституціональних засад публічноуправлінської діяльності в умовах конституційних змін в сучасній Україні.

На основі проведеного дослідження сформульовано інституціональний парадокс конституціональних реформ в Україні у такому вигляді: процес конституційного реформування в Україні викликаний інституціональними чинниками, визначений на основі респонсивності як інституціональної парадигми суспільного розвитку, детермінований конфліктом публічних інститутів управління і знаходить прояв у конституційних змінах, але при прийнятті установчих рішень по зміні окремих положень Конституції та їх реалізації такі інституціональні чинники ігноруються.

Конституційне реформування має здійснюватися згідно із основними напрямками, визначеними концептуальними документами, та покликане забезпечити комплексний і поетапний підхід до розвитку публічноуправлінської діяльності відповідно до таких етапів: перший етап - досягнення позитивних зрушень у функціонуванні суб’єктів публічноуправлінської діяльності; другий етап – доведення практичних результатів діяльності до рівня, що позитивно підтримується у соціумі; третій етап – формування раціональної системи публічноуправлінської діяльності, у межах якої реалізуються завдання і функції публічної влади.

На підтвердження сформульованих положень у дисертації запропоновано поняття конституційного континуїтету (наступності) як парадигми сучасного конституційного процесу, що передбачає застосування конституційних ідей, принципів і приписів не лише для отримання правового результату, а і для впровадження такого результату у публічноуправлінській діяльності. Це тягне за собою нову концепцію «конституційної влади»,

постсуверенної установчої влади держави, основу публічноуправлінської якої складають демократичні цінності і всі суб'єкти, які беруть участь у процесі реформування конституції, у своїй діяльності підпорядковані юридичним нормам.

ДОДАТКИ

Додатки А. Довідки про впровадження



Україна

ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

49089, м. Дніпро, вул. А. Янгеля, 4, тел. (056) 720-97-60 E-mail: inbox@adm.dp.court.gov.ua;Web: <http://adm.dp.court.gov.ua/sud0470/>. Код ЄДРПОУ 34824364

21.09.2021 № 0039

ДОВІДКА ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ВПРОВАДЖЕННЯ
РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ
ЮХНО Ірини Валеріївни
«Інституціональні засади публічно-управлінської діяльності в умовах
конституційного реформування»
на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю
281 – Публічне управління та адміністрування

Результати дисертаційного дослідження аспіранта кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» ЮХНО Ірини Валеріївни на тем «Інституціональні засади публічно-управлінської діяльності в умовах конституційного реформування» на здобуття наукового ступеня доктор філософії за спеціальністю «281 – Публічне управління та адміністрування» впроваджуються в діяльності Дніпропетровського окружного адміністративного суду.

Запропоновані рекомендації, висновки та результати дослідження були враховані при підготовці аналітичних матеріалів з питань удосконалення апарату Дніпропетровського окружного адміністративного суду у частині удосконалення публічно-службових відносин.



В.о. керівника апарату суду

Василь ЧЕРНИШ

*Вих. №001-02
в.д. 06.10.2021*

ДОВІДКА ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ВПРОВАДЖЕННЯ
РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Юхно Ірини Валеріївни

«Інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах
конституційного реформування»

на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю
281 – Публічне управління та адміністрування

Результати дисертаційного дослідження аспіранта кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» Юхно Ірини Валеріївни на тему «Інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю «281 – Публічне управління та адміністрування» впроваджуються в діяльності Південно-Східного міжрегіонального управління Міністерства юстиції.

Запропоновані рекомендації, висновки та результати дослідження були враховані в роботі відділу судової роботи та міжнародної правової допомоги Південно-Східного міжрегіонального управління Міністерства юстиції.

Перший заступник начальника
Південно-Східного міжрегіонального
управління Міністерства юстиції
(м. Дніпро), кандидат юридичних наук



Ольга ЗАХАРОВА

ГРОМАДСЬКА НАУКОВА ОРГАНІЗАЦІЯ «ФУНДАЦІЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ІНІЦІАТИВ»

код ЄДРПОУ 43232102,

49000, Дніпропетровська обл., місто Дніпро, вул. Січеславська Набережна, будинок 8, квартира 54,
засоби для зв'язку: +38(063)-774-40-31, email: gno_fppi@ukr.net



від 28.08.2021 № 20-21/28-2

**ДОВІДКА ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ВПРОВАДЖЕННЯ
РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

Юхно Ірини Валеріївни

**«Інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах
конституційного реформування»**

**на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю
281 – Публічне управління та адміністрування**

Результати дисертаційного дослідження Юхно Ірини Валеріївни на тему «Інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю «281 – Публічне управління та адміністрування» впроваджуються в діяльності ГО ГНО «Фундація публічно-правових ініціатив» у межах забезпечення проєкту «Розвиток громад Дніпропетровської області» в контексті організації правової та методичної допомоги територіальним громадам з питань залучення інститутів держави та суспільства для подальшого реформування публічноуправлінської діяльності.

Керівник ГО



Н.О. Бойко