Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студента *Шутяка Олега Романовича*

академічної групи *281м-21з-2 ІДУ*

спеціальності *281 Публічне управління та адміністрування*

на тему: *«Публічноуправлінська діяльність в умовах децентралізації державної влади»*

Керівники	**Прізвище, ініціали**	**Оцінка за шкалою**		**Підпис**
		рейтинговою	**інституційною**	
кваліфікаційної роботи	Баштанник В.В.			
розділів:				

Рецензент:				

Нормоконтролер:	Вишневська О.В.			

Дніпро
2022

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка: 88 с., 2 рис., 2 табл., 73 використаних джерела.

АДМІНІСТРУВАННЯ, ВЛАДА, ДЕРЖАВА, КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЗМІСТ, МОДЕРНІЗАЦІЯ, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ.

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

Предметом дослідження є інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах децентралізації влади.

Метою роботи є дослідженні теоретико-методологічних засад, визначенні сутнісних, структурно-функціональних та інституціональних характеристик публічноуправлінської діяльності в умовах децентралізації державної влади

У роботі особливий наголос зроблено на юридичній формалізації публічноуправлінської діяльності, публічно-правовому 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.

Практичне значення кваліфікаційної роботи полягає у прогнозуванні і своєчасному виявленні особливостей публічноуправлінської діяльності в умовах децентралізації державної влади.

Рекомендації та пропозиції, надані в роботі, можуть застосовуватись органами публічної влади для мінімізації негативних наслідків державноуправлінських реформ, визначених відсутністю їх належного нормативно-правового забезпечення.

.

ABSTRACT

Explanatory note: 88 p., 2 figures, 2 table, 73 used sources.

ADMINISTRATION, POWER, STATE, CONSTITUTIONAL CONTENT, MODERNIZATION, PUBLIC ADMINISTRATION, PUBLIC ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF REFORM.

The object of the study is the process of reforming public administration in the conditions of constitutional changes in Ukraine.

The subject of the research is the institutional basis of public management activity in conditions of decentralization of power.

The purpose of the work is to study the theoretical and methodological foundations, to determine the essential, structural, functional and institutional characteristics of public management activities in the conditions of decentralization of state power

In the work, a special emphasis is placed on the legal formalization of public administrative activities, public law regulation of the activities of government bodies, and the characteristics of constitutional and legal regulation are also given, in particular, the set of specific social relations that need to be regulated by law, and not only social processes carried out under objective laws of social life and do not require regulation by law.

The practical significance of the qualification work consists in forecasting and timely identification of the peculiarities of public management activities in conditions of decentralization of state power.

The recommendations and suggestions provided in the work can be applied by public authorities to minimize the negative consequences of public administration reforms determined by the lack of their proper legal and regulatory support.

.

.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ ……..…. 6

ВСТУП ……... 6

РОЗДІЛ 1

ЗМІСТ ТА БАЗОВІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ……..…….. 9

1.1. Засади інституціоналізації публічноуправлінської діяльності в Україні 9

1.2. Децентралізація як напрям раціоналізації діяльності органів влади ..… 19

РОЗДІЛ 2

ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ В СИСТЕМІ ВІДКРИТОГО УПРАВЛІННЯ ……..……. 29

2.1. Історико-теоретичні засади формування основ публічноуправлінської діяльності органів влади …….……. 29

2.2. Децентралізація державної влади і практика публічноуправлінської діяльності …..…… 44

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ … 59

3.1. Європейський досвід інституціонального забезпечення децентралізації публічної влади ……..……. 59

3.2. Реалізація завдань публічноуправлінської діяльності в умовах децентралізації …….……..…….. 69

ВИСНОВКИ …….. 85

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ …… 89

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

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

ОБСЄ – Організація по безпеці і співробітництву в Європі

ОДВ – органи державної влади

ОМС – органи місцевого самоврядування

ООН – Організація Об’єднаних Націй

РЄ – Рада Європи

ПД (ПУД) – публічноуправлінська діяльність

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 України 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.

Основою роботи стали наукові праці вчених, які досліджували концептуальні засади формування державного управління, а саме А. Баштанник, М. Білинської, З. Бурик, К. Ващенка, Р. Войтович, В. Голубь, Н. Гончарук, Н. Драгомирецької, В. Князєва, 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, В. Борденюка, С. Дубенко, О. Петришина, В. Цвєткова, 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.

Метою роботи є дослідженні теоретико-методологічних засад, визначенні сутнісних, структурно-функціональних та інституціональних характеристик публічноуправлінської діяльності в умовах децентралізації державної влади.

Досягнення означеної мети передбачає вирішення таких основних завдань:

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

– проаналізувати понятійно-категоріальний апарат досліджень у сфері формування публічноуправлінської діяльності;

– розкрити зміст, сутність та правову природу реформування системи державної влади 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 децентралізації.

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

Предметом дослідження є інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах децентралізації влади.

Методологічною базою даної магістерської роботи 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 у дослідницький апарат галузі знань публічного управління і адміністрування.

Наукові рекомендації, висновки, пропозиції магістерської роботи будуть враховані і використані: при розробці пропозицій щодо діяльності органів виконавчої влади.

РОЗДІЛ 1
ЗМІСТ ТА БАЗОВІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1.1 Засади інституціоналізації публічноуправлінської 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. Адже використання влади повинне являти собою засіб досягнення цілей, у яких зацікавлені обидві сторони владних відносин: пануюча й підлегла. Саме тому влада повинна респонсувати актуальний суспільний запит [1-2; 3, с. 96]. 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 неінституціональної побудови 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 [4-6]. На думку О. Стрижак, останнім часом зростає кількість наукових праць інституціональної проблематики, що призводить до «розмивання» поняття інституту, його неоднозначного трактування тощо. Часто існуючі дефініції інституту носять різне смислове навантаження, включаючи цілий спектр явищ від традицій та культури до установ й організацій регіонального рівня, що актуалізує питання дослідження категоріального апарату інституціональної економіки [7, с. 41-43]. 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. Бальцерович, 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. Ребкало, 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.) [8-10], 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 [8]. 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 [9].

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.

На нашу думку, інституціональні стандарти управління – це 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 [11-12]. 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 напряму:

На даний час значна кількість наукових розробок структурно включає напрям європейського управління (або «європейського врядування»), при цьому основними напрямами 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 апріорної 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. 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 інституціоналізації 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. У 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, на думку І. Грицяка, 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 [14]. 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 через іманентний інституціональний чинник.

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 [18]. На даний час в Україні, як зазначає В. Баштанник, формується основа нової моделі публічного управління, в основі якої – сучасна концепція національної держави (National State) [19-20]. 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 [21]. 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 [22-23]. 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 [24]. 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 [25-26]. 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.

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: недосконаліть 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.

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 [30]. 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 неоінституціонального підходу в сучасній науці [31], 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 [32]. Відповідно, й публічноуправлінська діяльність характеризується наявністю базових ознак, які характеризують її стабільність.

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 [36]. Конституційне гарантування розподілу владних повноважень, закріплення в Основному законі базових механізмів стримування і противаг виступає нині єдино можливим напрямом демократизації управління. Водночас, на даному етапі державотворення в Україні назріла необхідність суттєвих реформ конституційно-правових норм, що забезпечують здійснення публічноуправлінської діяльності.

1.2. Децентралізація як напрям раціоналізації діяльності органів влади

Ідея трансформації системи державного управління вимагає наявності чіткого визначення напрямів розвитку всієї системи суспільних відносин, функціонального спрямування та «ідеологічного» наповнення державотворчих процесів. Аналіз базових засад державного управління дозволив визначити декілька блоків проблем. По-перше, велике значення у державному управлінні має оптимальне співвідношення централізації та децентралізації у побудові структури управління. Централізоване управління має такі переваги: покращується контроль та координація; узгоджуються інтереси груп; ефективно використовується центральний апарат. До недоліків централізованого управління слід віднести: збільшується час прийняття рішень; подавляється ініціатива; затримується підвищення кваліфікації управлінців. Власне, державне управління в Україні виступає у сучасних умовах як цілеспрямований

організуючий та регулюючий вплив держави (через систему органів влади та посадових осіб) на суспільні процеси і діяльність людей.

Саме в умовах відповідності європейським стандартам управління суспільний характер, структура, форми й особливості органів влади реально віддзеркалюють цілі суб'єктів, прагнення до змін, систему зв'язків, тенденції поведінки, забезпечують визначеність, послідовність і наступність політичного курсу, інноваційний характер державно-управлінських рішень. Інституціональні особливості державотворення в Україні у 1991-2020 рр. зумовлюють необхідність дослідження проблем, пов'язаних зі здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо забезпечення законності і правопорядку в країні, охорони прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України.

Порушення балансу відносин «держава – суспільство» впливає на усталеність суспільного розвитку, оскільки громадянське суспільство поступово набуває суб'єктності, формується своєрідний інституціональний дисбаланс внутрішнього та зовнішнього складників державної політики.

Предметом підвищеної уваги вітчизняних дослідників (відповідно до системоформуючих чинників владних відносин) завжди виступав аналіз історичних етапів формування системи органів влади в Україні. Осібне місце належить аналізу певних історичних періодів розвитку системи органів державної влади як важливого чинника процесу державотворення; при цьому стратегічною метою політичної реформи слід визначити забезпечення політичної стабільності в державі. У цьому контексті важливим напрямом сучасних досліджень є встановлення теоретико-методологічних засад визначення категорії «децентралізація» як ключового інструменту трансформації суспільних відносин та реформуванні регіонального управління.

Слід зазначити, що децентралізація публічної влади у сучасному розумінні визнається одним з основних принципів національного права. Децентралізація в рамках публічної влади – це спосіб переміщення влади, повноважень з центру керованої системи на її периферію і зміцнення політико-правової самостійності

периферійних підсистем – у випадку унітарної України – місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування (муніципальних утворень) [5, с. 272]. При цьому слід погодитися з концептуально-засадничим твердженням про те, що децентралізація є, по суті своїй, політичною ідеєю, яка означає, що субнаціональні органи влади отримують певну політичну автономію, разом з новими функціями і ресурсами, що обумовлює настання й відповідної економічної автономії. Децентралізація при цьому може бути регіональною або муніципальною [10, с. 41]. Представники управлінської доктрини вважають, що найбільш розвиненою формою регіоналізації є федералізм, коли влада спускається згори вниз на основі конституції країни.

Аналіз змісту принципу децентралізації обумовлюється його значенням для реформи децентралізації, регіональної політики, адміністративно-територіального устрою України, й у широкому розумінні – конституційної реформи. Загальне розуміння принципу децентралізації полягає у способі організації державної влади шляхом територіальної децентралізації та функціональної децентралізації [19, p. 25]. Безумовно, з позицій потреб громадян України варто говорити про формування державної регіональної політики, яка спрямована на підвищення якості життя людини, забезпечила широку участь громадських організацій і закладала підґрунтя саморозвитку регіонів, врахування притаманних їм особливостей і, як наслідок, позбавлення диспропорцій економічного розвитку. Має відбутися глибока децентралізація влади і значну частину повноважень буде передано на рівень місцевого самоврядування. Без зміцнення цієї владної ланки і її матеріально-технічної бази реалізувати цю доктрину неможливо [20, с. 6].

В Україні засадничим підґрунтям організації державної влади виступають закріплені в ст. 132 Основного Закону положення про те, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних

особливостей, етнічних і культурних традицій. Наведена конституційна модель поєднання двох різних (у сучасному розумінні – навіть протилежних) за своїм змістом принципів, на наш погляд, відображають перехідний етап розвитку засад організації державної влади в Україні від радянської тоталітарної до правової, соціальної, демократичної держави. Тому вітчизняна доктрина державного управління потребує спрямування розвитку юридичної думки в напрямку вивчення змісту та сучасних ознак принципу децентралізації, відмежування його змісту від вимог принципу ієрархічності, яким в європейській науці державного управління визначаються порядок та правила співпідпорядкування ланок нижчого рівня керуючим суб'єктам.

Що стосується розуміння змісту принципу децентралізації у вітчизняних дослідженнях, досить чіткою виглядає, на наш погляд, позиція В. Борденюка, який зазначає: «у загальному вигляді суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування – з іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації державної влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління» [21, с. 21]. Так само, на думку більшості вітчизняних науковців, реформа децентралізації публічної влади викликала гарячу полеміку в політико-управлінських колах щодо визначення поняття «децентралізація публічної влади», завдань, значення, наслідків та пропозицій, шляхів удосконалення основних положень реформи з децентралізації влади [22]. Отже, функціонування органів державної влади в умовах децентралізації з позицій сучасної науки державного управління потребують власної теоретичної концепції.

По-перше, слід виокремити складові формування алгоритму функціонування ОДВ у системі публічно-управлінської діяльності. По-друге, доцільно передбачити впровадження єдиного, узгодженого механізму функціонування системи нормативно-правового забезпечення органів державної влади, у тому числі: забезпечення ефективної взаємодії та координації дій державних органів, інститутів громадянського суспільства та громадян у зазначеній сфері, впровадження системного підходу до планування, ресурсної підтримки та контролю діяльності органів влади. По-третє, важливо забезпечити функціонування моніторингу ефективності організації владного механізму в умовах реформи децентралізації з метою подолання практики «нульової ефективності», у тому числі надати характеристику комплексу нормативно-правових актів за первинними результатами діяльності органів влади в нових умовах.

Представники юридичної школи тлумачать правовий зміст реформи децентралізації як «зміну встановлених у законах основних засад, принципів, завдань, цілей правового регулювання суспільних відносин, а також обумовлені цим зміни до інших положень законів і підзаконних нормативно-правових актів задля досягнення якісно нового режиму правопорядку у вказаній сфері» [23;24]. На нашу думку, така зміна основних засад, принципів, завдань, цілей правового регулювання суспільних відносин в умовах децентралізації не може відбуватись поза правовим полем конституційного регулювання. Адже у разі суперечності нових юридичних актів, що суперечитимуть прямим нормам Конституції України, яка встановлює основні засади і принципи правового регулювання суспільних відносин (верховенство права, недопустимість звуження змісту та обсягу прав людини при прийнятті нових законів, пряму дію норм Конституції України, засади правового порядку, організації і діяльності органів державної влади тощо) будь-яка реформа може бути визнана неконституційною. Більше того, буде надзвичайно важко визначити відповідність проведення реформ і реалізації прав і свобод громадян.

Досвід країн-членів ЄС свідчить, що на даний час переважає поділ компетенції органів публічної влади за основними видами публічних послуг (принцип функціональної децентралізації), що ними надаються або надання яких здійснюється під наглядом органів держаної влади. У цьому контексті необхідно вказати очевидність виділення у національному законодавстві структурно-організаційних принципів державного управління, до яких відносилися: 1) принцип єдності системи державної влади; 2) принцип територіально-галузевий; 3) принцип багатоманіття організаційних зв'язків; 4) принцип поєднання колегіальності та єдиноначальності; 5) лінійно-функціональний принцип.

Завершенням конституційної реформи слід визначити той факт, що створено умови функціонування держави на нових конституційних засадах, на новій нормативній основі, що значно розвинула попередню модель управління, фактично – тоді, коли розпочинається реалізація цілей конституційної реформи, функціонування оновлених конституційних інститутів – органів державної влади; коли стає очевидним ефект конституційної реформи для розвитку громадян, суспільства і держави. Аналіз результатів реформ Конституції України показав, що у 2004 р., 2010 р., 2014 р., та 2016 р. конституційні зміни зазначених результатів не надали.

Вищенаведений концептуальний підхід особливо актуальний в умовах децентралізації влади, оскільки вимагає з'ясування особливостей розвитку процесів децентралізації, теоретичного обґрунтування шляхів реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, адаптації системи публічного управління України до міжнародних стандартів сучасного державного управління, визначення сутнісних характеристик управління з позицій регулювання діяльності органів влади в умовах системних реформ.

Отже, за основними ознаками (джерелом влади, характером взаємодії суб'єкта й об'єкта управління, природою соціальних норм) в межах децентралізованої системи управління органи державної влади здійснюють регулюючий вплив на суспільні відносини. З таких позицій доцільно вести мову про ефективність децентралізації у контексті можливості органів влади

реалізовувати національну політику реформ. Фактично, інституціональні особливості державотворення в Україні зумовлюють необхідність дослідження проблем, пов'язаних зі здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо забезпечення законності і правопорядку в країні, охорони прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України. Порушення балансу відносин «держава – суспільство» впливає на усталеність суспільного розвитку, формується своєрідний інституціональний дисбаланс внутрішнього та зовнішнього складників державної політики. Відповіддю на такі виклики та загрози інституціонального транзиту може виступити процес децентралізації, що інтегрує універсальні принципи та інструменти взаємодії між різними сферами суспільства, розмежування їх функцій та завдань. Вважаємо за доцільне вказати також загальний конструкт «процесу децентралізації» та виявлення його особливостей як трансформаційного процесу, на відміну від загальновживаного поняття «реформи децентралізації» (рис.1. 1).

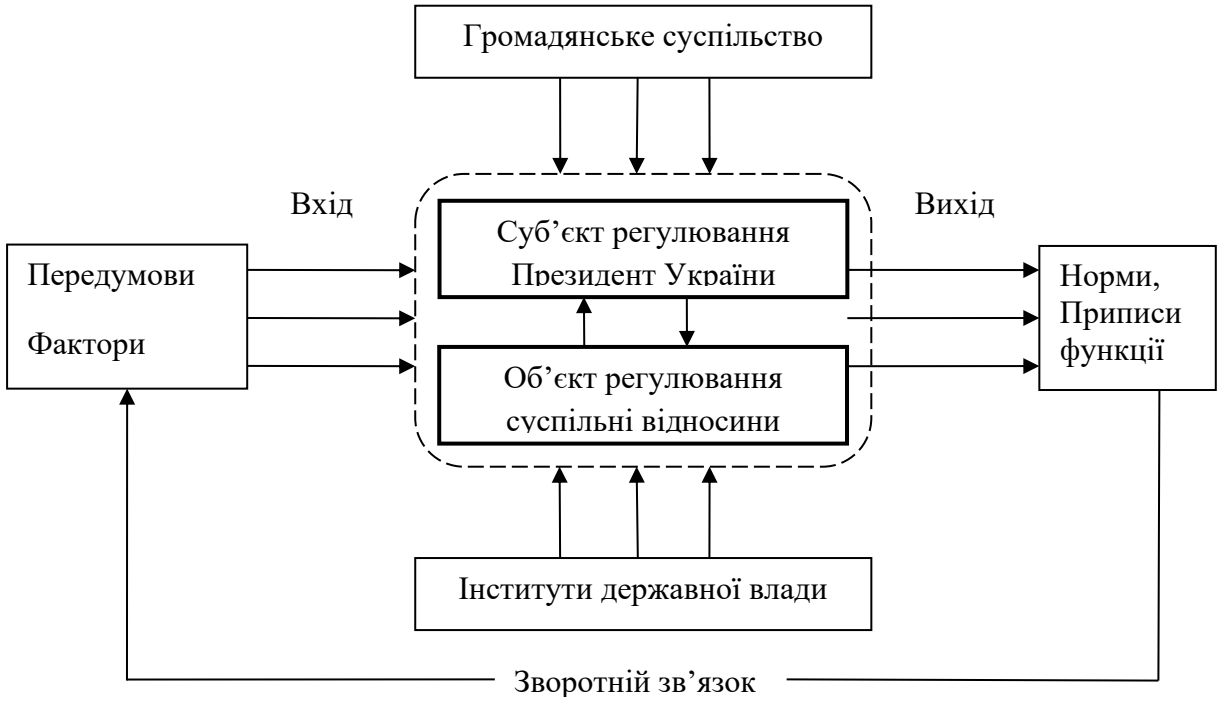

Рис. 1.1. Модель процесу децентралізації з позицій суб'єктно-об'єктних відносин

У вітчизняній науці державного управління досі не вироблено однозначного і загальноприйнятого поняття процесу децентралізації власне як реформаційного, особливостей його форм, структури, стадій, закономірностей розвитку, що ускладнює вироблення методології децентралізації, удосконалення законодавства, а отже, суттєво знижується ефективність функціонування ОДВ. При цьому, незважаючи на розробленість окремих напрямів дослідження взаємовпливу децентралізації на формування основ взаємодії держави та громадянського суспільства, проблема функціонування органів влади не отримала належного системного обґрунтування в межах державноуправлінської науки.

Варто акцентувати увагу на систематизації сучасних дослідницьких підходів до децентралізації як процесу і явища з виокремленням характеристик, іманентно властивих складним адміністративним системам, розкритті сутності та структури суб'єктів децентралізації влади, аналізі міжнародного досвіду децентралізації шляхом визначення європейських принципів та стандартів децентралізації влади, у тому числі й як структурно-функціонального чинника розвитку суспільних відносин, напрацювання моделі взаємодії «держава – суспільство». У такому сенсі децентралізація влади має розумітися як інституціонально визначений порядок політико-правового ствердження прав та можливостей адміністративно-територіальних одиниць та їх органів адміністрування забезпечувати раціональне управління територією. При цьому процес делегування повноважень набуває вертикального спрямування, й передбачає передачу повноважень частково – від центру до локального рівня, й частково від локального рівня до центрального рівня публічного управління.

Отже, виникає потреба у формуванні відкритої системи державного управління, заснованої на раціональному співвідношенні принципів децентралізації і централізації державної влади, балансі між державними інтересами і інтересами населення регіонів, територіальних громад, визнанні і реалізації взаємних інтересів суспільних груп, розвитку інститутів державного управління та самоврядування, прав та обов'язків територіальних структур управління перед населенням

Загальновідомо, що в Україні у межах певних адміністративно-територіальних одиниць співіснують дві форми організації місцевої влади: органи місцевого самоврядування і місцеві державні адміністрації. Центральні органи влади представляють інтереси держави, а органи місцевого самоврядування інтереси лише територіальних громад, або їх об'єднань і діяльність їх обмежена територією громади. Реформа децентралізації трансформувала можливо достатньо консервативну, але функціональну модель територіальної децентралізації, натомість було створено модель адміністративної децентралізації, в межах якої рівновіддаленими виступили як державно-владні, так і самоврядні механізми управління, що суттєво обмежило доступ громадян як до влади, так і до управління державними справами. Цивілізаційна модель «Народ (джерело влади) – держава» частково втратила власний управлінський сенс, адже локалізація органів державної влади стала перманентним процесом, що відбувається постійно. За таких умов функціонування органів державної влади, додатково обумовлене галузевими реформами, набуло характеру функціональної дискретності – фактично, мова йде про стан системи органів влади у певних часових точках, але управління в періодах між таким точками не має можливості спрогнозувати (так званий період невизначеності).

Таким чином, функціонування системи державного управління (системи органів державної влади) в умовах децентралізації – це процес якісного удосконалення органів влади, їх раціональна побудова в контексті взаємодії всіх складників державної влади, ефективний взаємозв'язок суб'єктів управління в межах законодавчо встановлених процедур та повноважень. Проблема децентралізації влади в українській практиці державотворення завжди посідала вагоме місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України. Особливо ця проблема актуалізувалась з 2014 р. Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. При цьому у процесі реформування державного

управління тривалий час спостерігається процес «нульового функціонування» – поєднання етапів реформування, що результатом має відновлення реформованої структури, циклічної формальної зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів суб'єктам управління тощо, й при цьому не відбувалося якісних перетворень, зміни принципів, удосконалення управлінських процедур, у тому числі й у форматі нормативно-правових актів. Практично незмінною залишилась технологія та сутність нормативно-правового забезпечення функціонування органів влади на всіх етапах новітнього державотворення. Подолати такі проблеми можливо за рахунок конституційної детермінації процесу децентралізації влади, визначення напрямів нормативного закріплення алгоритму функціонування органів державної влади в умовах змін законодавства, у тому числі – змін статусу посадових осіб органів влади.

У такому форматі децентралізація влади виступає не лише складовою реформування публічного управління, а й фактично забезпечує предметне поле дослідження механізмів регулювання з позицій визначення мети, принципів та змісту регулювання, структурної побудови таких механізмів, по суті змінюючи стандартну модель територіального управління на модель багаторівневого управління, що функціонує в межах національної держави.

РОЗЛДІЛ 2
ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ В СИСТЕМІ ВІДКРИТОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. 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 публічноуправлінської діяльності 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. Баштанник, Є. Бородін, у концептуальному розумінні варто охарактеризувати загальнонауковий підхід до інституціональних чинників як базовий, адже по своїй суті така саме особливості і внутрішні характеристики інститутів управління визначають . 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. 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 [38, с. 174-178;39].

Перемога загального виборчого права, відмова від імперативного депутатського мандату на користь вільного, утвердження у масовій політичній свідомості цінності політичної рівності виводять концепт інтитуціонального 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 XX 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 Декларація про державний суверенітет України.

Слід 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 [44].

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»; «Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР» – Закон УРСР; «Про Концепцію нової Конституції України» – Постанова Верховної Ради Української РСР; «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного закону Української РСР» – Закон УРСР; «Про заснування посади Прем'єр-міністра Української РСР (внесення змін до Конституції УРСР 1978 (18 квітня 1991 року)» – Закон УРСР; «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. Цей закон є чинним і насьогодні. 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.). 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.); Кабінет Міністрів України отримує додаткові повноваження, у тому числі щодо видання декретів як нормативно-правових актів на рівні актів законодавства. У межах цього періоду прийнято також Закон України «Про державну службу», 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.), 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», «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» 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)» .

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» , 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.

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.

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. 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, запроваджено інститут державних секретарів. 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».

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 потуповим зростанням ролі президента;

4 етап – транзитивного «переходу» - 2016-2019 рр. – поступова деволюція 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 перезавантаження 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 багаторівнева система 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 ефективної та результативної системи органів виконавчої влади (це питання є одним із найскладніших, оскільки створення реально ефективної та результативної 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 нейтральної та відкритої 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 Конституції України).

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-п’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.

На нашу думку, варто виділити шість основних викликів процесу децентралізації в Україні. По-перше, це небезпека міжрегіонального відчуження внаслідок політичної децентралізації та відмінностей у політичних уподобаннях населення. По-друге, порушення раціональної взаємодії за напрямами «центр – регіони – райони – громади » та «регіон – регіон» територіальна децентралізація. Третє – намагання штучної економічної та політичної автономізації окремих регіонів у форматі «пілотних регіонів» (міністерська децентралізація). Четверте – значна диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку та якістю життя людей (економічна децентралізація). П’яте – наявність регіональної асиметрії у системі міжбюджетних відносин (бюджетна децентралізація). Зрештою, мова йде про дисбаланс у системі функціонування органів влади на регіональному та місцевому рівнях. Саме тому головна мета перетворень системи територіальної організації влади – побудова децентралізованої моделі організації влади, яка б була спроможна в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечувала б якісний рівень надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, була здатна до самовдосконалення і саморегуляції.

Проведене нами з позиції методологічних аспектів визначення категорії «децентралізація» дозволило отримати такі висновки концептуально-доктринального змісту:

– децентралізацію слід розуміти як комплексний конституційно-правовий та галузево-правовий процес передавання повноважень публічної влади з державного на регіональний та муніципальний рівень з метою найповнішого забезпечення ефективного здійснення прав та законних інтересів громадян – членів місцевих громад шляхом максимального наближення до рівня відповідних громад фінансових ресурсів, матеріально-технічної бази, владних повноважень, адміністративних послуг, способів захисту та поновлення порушених прав;

– децентралізація публічної влади може розвиватися у двох напрямах – регіоналізації, найглибшим варіантом якої є федералізація, та муніципалізації, причому для унітарної держави найбільш ефективною та внутрішньо притаманною формою децентралізації є саме муніципалізація як суттєве посилення місця та ролі органів місцевого самоврядування і територіальних громад в цілому у процесах життєдіяльності суспільства;

– при проведенні децентралізації необхідно враховувати небезпеку виникнення тенденцій до сепаратизму та послаблення функцій, притаманних виключно центральній державній владі, а тому європейські стандарти децентралізації влади передбачають чітке розмежування повноважень між рівнями публічної влади з концентрацією регіональної та муніципальної влади саме на реалізації тих повноважень, що мають безпосереднє відношення до функціонування відповідних локальних соціумів, а не держави і народу в цілому (наприклад, функції оборони, зовнішньої політики, зміни державного кордону, внесення змін до конституції та законів держави не можуть бути предметом повноважень регіональних чи місцевих органів публічної влади);

– децентралізація є важливим конституційно-правовим принципом, на якому фундаментально ґрунтується доктрина конституціоналізму на сучасному етапі розвитку правового регулювання суспільних відносин у державах,

національні правові системи яких сприймають європейські правові стандарти в якості безумовного та об’єктивно необхідного орієнтиру для їх подальшої модернізації та комплексного удосконалення.

Загалом, складні системи публічного управління в суспільстві мають бути наділені здатністю у процесі свого розвитку переходити від одного якісного стану до іншого, підтримувати динамічну рівновагу з оточенням, забезпечувати сучасне й ефективне приведення суспільства у відповідність з притаманними йому об’єктивними закономірностями і тенденціями поступального розвитку. Таким чином, немає суспільства як складної самокерованої системи без управління, як немає соціального управління без волі, влади, авторитету. Влада в даному разі виступає як функціональна властивість, іманентна якість соціальної організації, що реалізується через соціальне управління. Це означає, що управління у царині суспільних відносин має здійснюватися на основі підпорядкованості та єдності волі учасників спільної діяльності [25].

Разом з тим, демократична сутність держави визначає цільову програму діяльності всієї системи органів державної влади. Кожен орган держави, їх система у цілому покликані служити інтересам людини і суспільства. При цьому змістовно загальнолюдські цінності повинні мати пріоритетне значення перед цінностями регіональними, етнічними або груповими. Отже, демократизм системи органів державної влади держави проявляється в порядку їх формування, в принципах діяльності, способі функціонування та в результатах такого функціонування. Адже в сучасних умовах найбільш демократичним способом створення того чи іншого органу державної влади є вільні вибори. Так, глава держави, посадові регіонального рівня – голови обласних рад, депутати всіх представницьких органів, представницьких органів місцевого самоврядування обираються за допомогою вільних виборів і виборчих процедур, які згідно з Конституцією України і чинним законодавством проводяться на основі загального рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Демократизм системи органів державної влади виражається і в звітності посадових осіб державних органів, депутатів перед виборцями, населенням.

Конституційне законодавство передбачає правову відповідальність органів державної влади і посадових осіб перед населенням.

В Україні за майже 30 років незалежності були зроблені перші кроки для конституювання «демократичної децентралізації» публічної влади через створення правової основи функціонування органів влади. Конституція України в 1996 р. закріпила систему організації влади на місцевому рівні, закладену ще в 1992-1994 р. Наступним кроком у створенні правової основи для децентралізації влади стали закони «Про місцеве самоврядування» (1997) та «Про місцеві державні адміністрації» (1999). Етапом на цьому шляху стала Концепція реформи місцевого самоврядування, спрямована на децентралізацію влади в державі. Наступним реальним кроком стали пропозиції щодо внесення змін до Конституції України, які ґрунтуються на положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування, напрацюваннях Конституційної асамблеї та Конституційної Комісії Верховної Ради, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування.

Разом з тим, запропоновані зміни до Основного Закону України передбачають: повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць; запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою – область, район, громада з широким самоврядуванням; громадою є адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто, а також прилеглі до них території); передача функцій виконавчої влади від місцевих держадміністрацій виконавчим органам відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень; необхідне забезпечення фінансовими ресурсами повноважень органів місцевого самоврядування, включаючи їх участь у загальнодержавних податках; ліквідація державних адміністрацій і створення замість них державних представництв, позбавлених виконавчих функцій та наділення їх контрольно-наглядовими та координаційними повноваженнями. Разом з тим, проведений аналіз

запропонованих конституційних змін в частині децентралізації влади показав, що сутнісно такі зміни спрямовані на систему органів місцевого самоврядування у більшій мірі, ніж на систему органів державної влади. Не закріплені принципи децентралізації та пропорційності у здійсненні державної влади.

Фактично, жодним чином конституційні зміни не вплинули на функціонування механізму реалізації публічної влади на регіональному рівні. Так, зміни до Конституції 8 грудня 2004 р. були прийняті в контексті декларування про запровадження з 1 січня 2006 р. виконкомів районних рад. Це політичне за змістом рішення не було виконане, а в 2010 році конституційно-політична реформа була скасована рішенням Конституційного суду України. Зміни 2014 року взагалі закріплювали процес централізації влади шляхом створення нових державних інституцій. Напрацьована і прийнята у першому читанні модель змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) залишається проєктом. Варто наголосити, що перший законопроєкт щодо децентралізації влади було подано у 2014 р., його двічі відкликали, у результаті Президентом України В. Зеленським в 2019 р. було подано новий законопроєкт (№ 2598 від 13.12.2019).

Метою запропонованих законопроектом змін (як вказано у пояснювальній записці) є зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, округу та області, сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізації влади, визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток, створення передумов стійкого розвитку територій. Проєктом запропоновано, зокрема, зміни до статті 132 Конституції України «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах унітарності, єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, субсидіарності і повсюдності місцевого самоврядування, збалансованості і стійкого соціально-

економічного розвитку територій з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій». У контексті нашого дослідження важливо наголосити, що замінено поняття «децентралізація державної влади» (нинішня редакція) на термін «децентралізація влади», доцільно визнати як не повністю вмотивованим.

Фактично функціональними залишились запропоновані зміни до зміни Конституції щодо створення виконавчих комітетів окружних і обласних рад, при тому, що запропонований інститут префекта в частині базових повноважень наділений правовими інструментами зупинення дій актів органів місцевого самоврядування. Саме тому, на нашу думку, важливо охарактеризувати сутнісні характеристики стану системи органів державної влади з позицій публічно-правового аспекту державного управління. При цьому науковці виокремлюють такі особливості сучасної децентралізації: проведення економічної й адміністративної реформ; викорінення корупції; встановлення тісних стосунків з Європою; забезпечення дієвого державного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; чіткий розподіл повноважень між місцевою владою і державною адміністрацією шляхів; подальшого вдосконалення законодавчої бази; поліпшення механізмів реалізації децентралізації в бюджетній сфері; уточнень і перерозподілів повноважень між різними органами публічної влади. У такому разі, теоретичне сприйняття децентралізації формалізується як упорядкування суспільних відносин, а не як зміна ідеології державотворення. Разом з тим, фактично мова йде про часткову заміну системи органів публічної влади, а не про трансформацію політики публічного управління на регіональному рівні.

Видається слушним зауважити, що конституювання системи публічної влади в Україні, формування механізмів регулювання діяльності органів державної влади, становлення раціональної системи судочинства, визначення шляхів взаємодії складових державної влади та органів місцевого самоврядування тривалий час були насичені суперечностями саме внутрішньоорганізаційного розвитку, відступами від доктрини поділу державної

влади, деформацією структурної побудови системи публічного управління. Адже визначений нормативно-правовими актами процес регулювання діяльності органів державної влади передбачає складну структурно-функціональну модель публічного управління. Водночас, в умовах сучасної економічної та соціальної кризи можливе поглиблення негативних тенденцій: криза регіональних ідентичностей серед населення, тенденцій виокремлення певних національних ідентичностей в окремих регіонах за умов надання їм можливості самостійного розвитку у складі держави. Послаблення централізації влади в результаті децентралізації може спричинити зростання потенціалу місцевої бюрократії та зростання незадоволення населення владою, включаючи центральну, яка не в змозі і нездатна буде захистити інтереси та права регіональних (обласних та окружних органів влади, громад) [27].

Децентралізація може посилити відцентрові тенденції через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами [28]. Все це потребуватиме посилення вертикалі центральних органів виконавчої влади, що може призвести до формування режиму квазі-децентралізації. Квазі-децентралізація – процес формально-юридичного регламентування діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, систематизації принципів діяльності таких органів влади, визначення меж і розподілу відповідальності, що характеризується різнонаправленими процесами модернізації системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, при цьому конституційний принцип суверенної держави домінує в процесі прийняття рішень, а постійна потреба у реформування відносин в системі влади виникає за відсутності чи недостатності історичного досвіду бюрократичного функціонування державних органів, за наявності патріархальності організації, аморфності соціокультурного простору, відсутності сталої громадянської самоідентифікації, нерозвинутості права та правосвідомості й одночасному намаганні імплементації норм права інших країн, авторитарності політичних відносин, реальному звуженні спектру громадянських прав.

Таким чином, мова йде про зміну основ функціонування механізмів державного управління, доповнення принципів регулювання діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвитку конкретного регіону (міжрегіонального комплексу), галузі, а у широкому розумінні – навіть суспільних сфер. Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» поставало завдання власного теоретичного наповнення формалізація цілей, завдань та функцій держави, стратегії її розвитку як чинника функціонування механізмів державного управління.

2.2. Децентралізація державної влади і практика публічноуправлінської діяльності

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 України, 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».

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 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.

«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» [34, 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». 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.

Варто вказати й на той факт, що Стратегія реформування державного управління на період до 2025 року передбачала вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності

країни а результатом реалізації стратегії повинна була стати більш ефективна та підзвітна громадянам система державного управління, яка працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги. Стратегія з урахуванням Принципів державного управління визначає такі напрями реформування:

– формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтовного аналізу та участь громадськості);

– модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;

– забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);

– надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);

– управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка та виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит).

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.

Пострадянську модель публічноуправлінської діяльності доцільно зобразити у такому вигляді (див. рис. 2.1). 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 вищій 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.

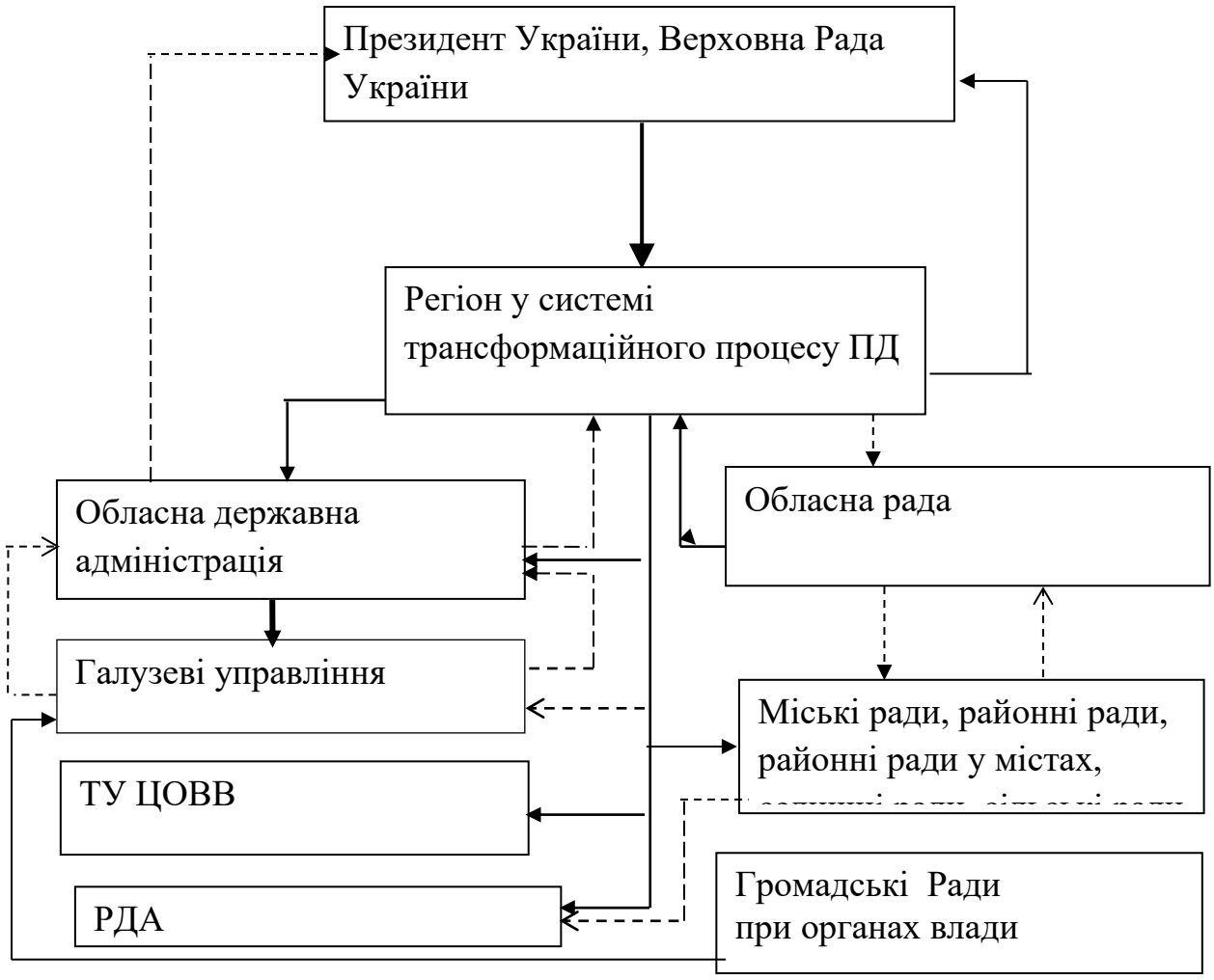

Рис. 2.1. Модель публічноуправлінської діяльності з позицій організаційного чинника.

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 підгрунтям 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. 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 напрямах організації державного управління, технології прийняття державно-управлінських рішень, інституціональної організації державного управління на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, розвитку владних відносин.

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 [80, с. 101]. 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 довершеної 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.

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 підгрунтям 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. 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.

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. 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.

Натомість, зважаючи на специфіку важливості функціонування системи органів влади, сферу їх впливу та широке коло охоплюваних осіб, вважаємо, що сучасна реформа матиме також і соціальні результати, здатні вплинути на базовий конституційний аспект – здійснення влади. При цьому важливо дати порівняльний аналіз базових документів з питань децентралізації.

Так, метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Варто вказати, що така мета містить декілька положень, які є достатньо дискусійні: публічні послуги, ефективне самоврядування тощо. Важливо вказати, що територіальна організація влади як завдання не вирішено і досі, і зважаючи на результати реформи децентралізації (кількісні), складно називати такий процес реформою, адже Концепція

спрямована на систему самоврядування, залишаючи поза увагою власне систему органів державної влади.

Таблиця 2.1

Компаративний аналіз впроваджуваних варіантів реформування територіальної організації влади в Україні

Ознака порівняння	Стратегія реформування державного управління на період до 2021 року	Концепція реформування МС та територіальної організації влади	Власний підхід Концепція трансформації системи тер. організації влади в Україні
1	2	3	4
Мета	Метою цієї Стратегії є вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкуренто-спроможності країни.	Мета реформи: є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади.	Мета реформування – Організація системи публічної влади за принципами багаторівневого управління; розподіл повноважень на основі норм спеціального закону.
Етапи	I –до 2018 р. II – до 2021 р.	I - 2014 р. II- 2015 - 2017 р.	I - 2019 - 2021 р. II- 2022 - 2024 р. III – 2025-2026 р.
Елементи системного підходу	підвищення спроможності до стратегічного планування Кабінету Міністрів України; визначення переліку документів державного стратегічного планування;	забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.	1) спрямування державної на збалансування владних відносин; 2) забезпечення стабільності урядових рішень щодо функціонування складників державної влади; 3) уніфікація контрольних заходів за застосуванням матричного методу;

1	2	3	4
Очікувані результати	Більш ефективна та підзвітна громадянам система державного управління, яка працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги.	Запровадження механізму здійснення МДА та населенням контролю за наданням ОМС, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг	Приведення системи тер. Організації влади в Україні у відповідність до Конституції України, її здійснення у спосіб, передбачений Конституцією і у межах адмін.-територіального устрою, визначеного Конституцією України

Отже, стратегія реформування державного управління до 2025 р., є ще більш загальним документом. Зокрема, у розділі щодо мети Стратегії вказано, що реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного управління є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави та передумовою європейської інтеграції. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності.

Вважаємо, що має бути визначено декілька засад сучасного функціонування органів влади у такому контексті

Проблеми, на розв'язання яких спрямована Концепція.

За роки незалежності в України в основному сформовано законодавство, що визначає систему органів влади, їх повноваження, порядок формування та ресурсну основу їх діяльності. Створена за роки незалежності України

відповідна вертикаль органів влади від Кабінету Міністрів України до області й району, а через механізм делегування повноважень – до міста, селища і села, із розгалуженими структурними підрозділами, до відання яких віднесені питання галузевого та функціонального управління на відповідних територіях, – потребує суттєвих змін.

По-перше, актуальним є питання свободи дій системи органів здійснення державної влади загалом, і найперше, виконавчої влади та кожного її елемента.

По-друге, систему органів виконавчої влади складають: вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації. Слід констатувати постійне розширення їх компетенції, що зумовлюється передусім потребами ефективного управління суспільними процесами. Такі зміни потребують нормативного уточнення.

По-третє, місцева державна адміністрація у сучасному статусі – це територіальний орган виконавчої влади та складова державного управлінського апарату. Водночас місцеві державні адміністрації виступають як керівні центри, щодо своїх структурних підрозділів. А це означає, що обласні державні адміністрації виступають не стільки елементом, як підсистемою складної адміністративної системи, об’єднуючи певний набір чи сукупність елементів адміністрування на регіональному рівні і потребують змін у контексті перетворення на центри реформування.

Крім того, властивістю феномену політизації влади як ознаки процесу реформування державного управління виступила нездатність представників владного механізму у попередні роки визначити існуючий суспільний стан у поєднанні базових елементів демократії, таких як громадянське суспільство (взаємодія держави й недержавних організацій), політичне суспільство (демократичні процедури управління), правова держава (конституційні гарантії прав і свобод громадян), ефективний апарат державного управління. Крім того, кожна суспільна група, політичні партії, фінансові структури, громадські організації вкладають до визначення цих категорій власний зміст. Декларовані у

політичних програмах партій (особливо у період напередодні проведення виборів) тотожні положення досить часто несуть у собі різне смислове навантаження і розраховані більше як пропагандистський вплив на строкатий український електорат. Таке вільне тлумачення понять категоріального змісту створило великі розбіжності у цілях й пріоритетах стратегічного розвитку країни, а головне, в ідеологічному наповненні подальшого реформування політичної системи України. У цьому зв'язку без наукового забезпечення державотворчих процесів, за відсутності грунтовно розроблених механізмів суспільно-політичного діалогу проблематичною виглядає сама побудова монолітного фундаменту державного управління, реалізація владних повноважень як на центральному, так і регіональному та місцевому рівнях.

Варто погодитись із підходом, що суспільство, перебравши на себе частину функцій традиційної держави, робить більше для стабільного розвитку людства, ніж держава, яка володіє реальною технологією забезпечення його стабільно-збалансованого розвитку. Відтак, громадянське суспільство «стає центром та основним носієм цивілізації», що тим самим налаштувало його на опозиційне ставлення до держави, яка, не бажаючи модернізуватись, спрямовує свій потенціал на підтримання відповідного суспільного порядку. Разом з тим, важливо у цьому контексті забезпечити режим законності, забезпечивши гарантування прав і свобод громадян.

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.

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.

РОЗДІЛ 3
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

3.1. Європейський досвід інституціонального забезпечення децентралізації публічної влади

Зарубіжний досвід функціонування органів влади в умовах децентралізації свідчить, що для ефективного державного управління є важливими не тільки і, можливо, не стільки збалансована система розподілу функцій влади і ефективний механізм взаємних стримувань і противаг, скільки націлювання всіх функціональних суб'єктів влади на співробітництво, пошук консенсусу та знаходження компромісних рішень визначено нами як важливий напрямок дисертаційного дослідження відповідно до напрямів державної політики щодо набуття членства в ЄС, реалізації положень Угоди про асоціацію з ЄС, реалізацією європейських принципів демократичного врядування. Досвід проведення реформ адміністративно-територіального устрою і публічного адміністрування у зарубіжних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращенню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем.

Досвід реформ європейських країн надає можливість виокремити такі передумови успішної імплементації децентралізаційних процесів для створення ефективної моделі управління в системі децентралізованої влади: по-перше, утвердження принципу верховенства права; по-друге, визнання та гарантії

місцевого самоврядування тощо. Зарубіжний досвід засвідчує, що Франція, Велика Британія, Італія, Польща зазнавали труднощів під час здійснення децентралізації влади. Однак сьогодні лідери цих країн визнають, що немає альтернативи децентралізації.

Разом з тим, очевидною ознакою успішної децентралізації є той факт, що органи державної влади повинні забезпечити участь народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі (принцип народного суверенітету). Щодо України, то найбільшими проблемами децентралізації є відсутність детально опрацьованої моделі здійснення влади на місцях та надання послуг мешканцям громад. До того ж, неприйняття змін до Основного Закону ускладнює реформу місцевого самоврядування на низовому рівні, створюючи невизначеність у статусі, обсязі повноважень органів місцевого самоврядування. Система державного управління в України перебуває на етапі радикального реформування, модернізації принципів, правил і процедур. Це передбачає зміни в діяльності органів публічної адміністрації, до якої за європейською традицією ми відносимо органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, імплементацію сучасних європейських принципів управління. Європейські принципи публічного управління як сучасні загальновизнані демократичні цінності європейської цивілізації слугують орієнтиром проведення державно-правових реформ у країнах Центральної та Східної Європи. Тому дослідження їх змісту набуває пріоритетного значення для реалізації євроінтеграційного курсу країни.

Власне, розпочатий у 1951 р. зі створення Європейського об’єднання вугілля і сталі, сучасний інтеграційний процес сприяв становленню і розвитку європейської моделі функціонування органів державної влади, яка не ліквідувала традиційну модель організації влади, а доповнила національні моделі публічної влади [6]. Фактично, декомпозиція усталених державницьких моделей Європи відбулося в частині: делегування повноважень від органів державної влади суверенних країн інститутам управління ЄС (доповнений феноменом «делегат не може делегувати»), закріплення принципів пропорційності, децентралізації,

субсидіарності як базових не лише регіональної політики ЄС, а й загальної парадигми інтеграційного процесу, (у межах концепцій наднаціоналізму та міжурядовості) [30]. На цій основі суттєвого значення набув інститут територіального (регіонального та субрегіонального) рівня управління, в межах якого формуються нові процедури прийняття державно-управлінських рішень та надання публічних послуг. Територіальні (проміжні) механізми управління трансформувалися у регіональні механізми функціонального типу, в межах яких через процедуру формування (призначення, виборність, або змішана) такі механізми 1) реалізують виконавчі та у певній частині – законодавчі повноваження (Франція, Іспанія, Португалія, Італія, Бельгія); 2) виконують функцію представництва держави; 3) забезпечують функціонування органів влади нового типу (Сполучене Королівство, Швеція, Данія, ФРН) [31, с. 35-40]. Інституціоналізація проміжного рівня управління визначила сутність сучасного стану дихотомії «централізація – децентралізація», адже країни з різними формами держави вкладали власний, національний контекст.

Слід навести науковий підхід М. Лахижі, який вказує на трансформацію суспільства та модернізацію органів влади в Європі, що обумовлено перш за все глобалізацією та європейською інтеграцією. Зміни в цих державах відбуваються з урахуванням принципів європейського адміністративного простору. М. Лахижа вказує на форми модернізації: «модернізацію навздогін» та «модернізацію на випередження» [32-35]. При цьому таку методологію, на думку дослідника, варто застосовувати до країн ЦСЄ, особливості інститутів які не є усталеними у організаційно-правовому сенсі.

В європейських країнах процеси децентралізації й делегування більших прав для прийняття рішень місцевим адміністраціям виступили основою адміністративного реформування. Адже головною умовою ефективних дій місцевих органів влади є необхідний рівень управлінської та фінансової незалежності, самостійності за умов дійового контролю та відповідальності [36;37]. Головним критерієм раціональної децентралізації виступає досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом –

субсидіарність, що встановила міру втручання національного уряду в місцеві справи [38]. Водночас, велике значення у процесі формування механізмів імплементації зарубіжного досвіду в умовах децентралізації відіграють спеціальні управлінські моделі управління.

У Чехії адміністративно-територіальний поділ відбувся згідно з адміністративною реформою 2000 р. Вищими територіальними одиницями місцевого самоврядування стали 14 країв. На чолі країв стоять гейтмани, яких обирають на сесіях представницьких органів країв. Нижньою ланкою було визначено населені пункти. Старости сіл та мери міст обираються на муніципальних виборах строком на чотири роки. Система місцевого самоврядування як складова частина публічного управління Чеської Республіки являє собою дворівневу систему - муніципалітети та краї. Основний наголос робився на створенні сильних самоврядних територіальних одиниць-країв. На місці проміжної, окружної ланки самоврядування постали так звані «муніципалітети з розширеними повноваженнями» [39].

Так, у Великій Британії розвиток моделі регулювання діяльності органів державної влади розвивається в межах адміністративної децентралізації за рахунок передання обмеженого числа повноважень ОДВ до органів місцевої влади. При цьому розгалуженої мережі органів виконавчої влади Великої Британії немає, фактично мова йде про контрольну функцію центрального уряду за діяльністю самоврядних структур. У такому випадку механізм координації у цій державі функціонує лише на центральному рівні в межах координаційного механізму органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів, який у своїй інтегрованій структурі 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. Інкорпорація 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 ОДВ, а новітні форми регулювання запроваджуються на рівні центральної виконавчої влади. Варто вказати й 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 позасудового розгляду справ. У такому сенсі британська (як і в цілому англо-американська) модель імплементації є централізованою та багаторівневою, у межах якої домінують організаційно-правовий (регулюючий) та інституціональний (координаційний) чинники. При цьому роль глави держави є надзвичайно важливою у сенсі регулювання співвідношення міжнародного та європейського права (ратифікація та імплементація міжнародних угод, продеру набуття та припинення членства в ЄС, детермінації системи регулювання, посилення ролі глави держави у взаємодії із парламентом та виконавчою владою [40;41;42;43]. Разом тим, регулююча функція державної влади проявляється у прийнятті спеціальних актів регулювання – конституційних актах парламенту, глави держави та судових рішень (конституційних звичаях) як основ регулювання діяльності органів влади.

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. У такому підході домінує організаційно-правовий аспект децентралізації, в межах якого фактично створена багаторівнева

система регулювання діяльності ОДВ за структурно-функціональною ознакою.

Досвід Франції свідчить, що функціонування органів державної влади у процесі децентралізації суттєво змінилося за алгоритмом, визначеним правовим полем реформ, оскільки власне механізми регулювання діяльності органів влади забезпечили перехід до нової моделі адміністративно-територіального устрою. 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 (концепція делегованого управління). Логіка реформ у сфері децентралізації у Франції передбачала створення такої моделі трансформаційного переходу: «формування системи реалізації повноважень органів виконавчої влади – делегування повноважень від держави до виконавчих органів місцевого самоврядування – моніторинг держави за діяльністю ОМС».

Отже, загальною метою сучасних досліджень науки державного управління має бути розробка методології аналізу конституційно-правових засад державного управління в межах національного формування основ публічноуправлінської діяльності. Важливо виокремити три групи країн для аналізу закономірностей та особливостей, тенденцій і чинників у межах функціонування органів влади. На прикладі країн, що сформували моделі традиційного публічного управління, а саме: ФРН, Франція, Велика Британія, можливо визначити формування принципів та засад функціонування складних адміністративних систем. При цьому такі країни фактично є фундаторами алгоритму «модернізація влади». На прикладі країн, що реалізували моделі традиційного публічного управління (переважна більшість європейських країн) досліджено особливості реформування у форматі децентралізації класичного варіанта. На прикладі країн, що проходять етап модернізації публічного управління, показано типові алгоритми для національних систем публічного управління, що реалізуються під зовнішнім впливом.

На основі проведеного аналізу доповнено наявну класифікацію основних форм та видів децентралізації в частині визначення критеріїв порівняльного

аналізу національної та зарубіжної моделей децентралізації, за допомогою яких варто визначити ознаки децентралізації державної влади в різних країнах у різні періоди існування. Це дозволило виявити так званий *цикл децентралізації*, що, як і будь-який управлінський цикл, являє собою сукупність управлінських дій на різних рівнях публічної влади, дозволяє встановлювати і певною мірою регламентувати характерні риси, загальні характеристики, єдині закономірності управлінських процесів і забезпечувати на цій основі раціональну процесуалізацію публічного управління. У контексті таких управлінських феноменів, як «перезавантаження влади» та «турбулентність управління» проаналізовано поняття «публічна влада», яке доцільно розуміти як багаторівневу систему суспільних відносин, в якій кожна має власні повноваження й функції відповідно до законодавства України.

Однією з центральних класифікацій європейських принципів державного (публічного) управління виступає класифікація за джерелами нормативного закріплення окремих європейських принципів державного управління, а саме у:

- договорах про заснування ЄС та Європейських Співтовариств;
- Хартії основних прав Європейського Союзу;
- рішеннях Європейського суду справедливості (м. Люксембург);
- законодавстві ЄС;
- національному праві;
- рішеннях Європейського Суду з прав людини (м. Страсбург);
- Європейському кодексі належної адміністративної поведінки;
- Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод;

Поряд з цим важливо відмітити, що для проведення класифікації поняття «європейські принципи державного управління» важливо враховувати те, що до його загального обсягу слід відносити не тільки правові принципи (які віднайшли нормативне закріплення), але й керівні правові ідеї, вимоги, які мають статус загальновизнаних серед європейських країн незалежно від факту нормативного закріплення (наприклад, загальні принципи права).

У цьому зв’язку слід відмітити, що в загальному обсязі досліджуваного поняття окрім нормативно закріплених європейських принципів державного управління можуть бути виділені і ті, що не віднайшли закріплення в нормативних актах, а становлять так звані загальні принципи права, до яких, зокрема, відносяться: принцип відповідальності Європейського Союзу за шкоду, спричинену діями або рішеннями його органів або посадових осіб; принцип «пропорційності»; принцип «захисту законних сподівань»; загальні права та свободи людини [44, с. 11].

Варто виокремити два типи сучасних адміністративних реформ, що проводяться у світі. По-перше, це реформи, що здійснюються одночасно зі зміною політичної системи (як правило, вони слідують за зміною суспільного ладу та полягають у створенні нової системи державного управління, реорганізації державного апарату, формування державної служби, розвитку місцевого самоврядування тощо). Подібні реформи властиві постсоціалістичним країнам (Україна, Польща, Угорщина, Чехія та ін.), хоча до цього типу можна також віднести адміністративну реформу, що триває в Японії і супроводжується певною видозміною політичних ролей у системі державного управління (хоча й у меншому масштабі).

По-друге, це реформи, що проводяться в межах сталої політичної системи, вони спрямовані на модернізацію всієї адміністративної системи або її окремих частин. Однією з особливостей такого процесу реформування визначено той факт, що більшість змін мають якісний характер, тобто не стосуються зміни структури, а в існуючі організаційні форми привносяться нові елементи якісного характеру, наприклад: стосовно етичної поведінки державного службовця, адміністративної культури, психології державного управлінця, позиціювання влади у відносинах з громадянином, удосконалення внутрішньо-управлінських зв’язків тощо. Такі реформи характерні для розвинених демократій і різняться за своїми масштабами, глибиною, характером та цілями. Різноплановість та різномасштабність трансформаційних процесів, а також переважно інша структура змін у країнах світу з якісно іншими вихідними умовами, порівняно з

українськими практикою та цілями адміністративної реформи, зумовлюють неможливість проведення широких паралелей та узагальнень українського та закордонного досвіду.

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. Конституційне гарантування розподілу владних повноважень, закріплення в Основному законі базових механізмів стримування і противаг виступає нині єдино можливим напрямом демократизації управління. Водночас, на даному етапі державотворення в Україні назріла необхідність суттєвих реформ конституційно-правових норм, що забезпечують здійснення державою зовнішньополітичної функції.

Погодимося із твердженням науковців, що будь-які зміни мають впроваджуватись через здійснення цілеспрямованого впливу уповноважених суб'єктів на відповідні суспільні відносин, тобто через адміністрування, що є діяльністю, яка полягає у спрямуванні та керуванні визначених суспільних відносин. Загалом, у теорії і практиці адміністрування така методологія 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.

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.

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

3.2. Реалізація завдань публічноуправлінської діяльності в умовах децентралізації

Управління на загальнодержавному рівні і на рівні такого специфічного об’єкта управління, як регіон, не приведене 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 [199]. 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 [14]. Підтримуючи таку позицію, зауважимо, що проведений аналіз концепту конституційного континуітету 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 [200]

Ми концептуально узагальнили інституціональні засади формування ПД і порівняли їх з положеннями Стратегії. На цій основі нами розроблено інституціональні засади ПД в умовах конституційного реформування.

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.

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. Навіть такий підхід, більш вмотивований, потребує інституціональної кореляції з врахуванням зміну стану системи.

Варто акцентувати 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 2014-2021 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.

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; принцип правової обґрунтованості нормотворчих ініціатив; принцип науковості, наукової обгрунтованості діяльності; принцип гласності; принцип демократизму; принцип ефективності.

Формулювання та дослідження принципів децентралізації держави має і цілком практичне значення: це еталони для перевірки законодавчих актів та практики правозастосування на предмет їх відповідності канонам соціальної держави. Складності додає той факт, що поняття «децентралізація» у кожній країні має свою специфіку, і розуміється в сучасних наукових джерелах як концепція, принцип, теорія, процес, феномен тощо. Таке широке тлумачення категорії «децентралізація» базується на історичному розумінні зворотного процесу централізації.

Адже централізація є необхідною умовою суспільного розвитку, оскільки первинно вона забезпечила державно-політичне об'єднання держави та нації. Саме тому ідеологія модернізаційно-трансформаційного перетворення державно-адміністративної системи, пов'язана із розширенням повноважень суспільства (феномен децентралізації) досить часто в історії виявлялась не зрозумілою та малоефективною. Це було обумовлено тим, що несформовані етатистські традиції завжди ставили державу перед викликом втрати її єдності та територіальної цілісності. Це підтверджує те, що перехід до децентралізації став

можливим лише за умови завершеної інституціоналізації демократії та розвитку громадського суспільства.

Для визначення принципів децентралізації важливо відзначити, що змінюються принципи та функції держави. Важливо виокремити принципи децентралізації («на засадах децентралізації»), проаналізувавши конституцію тієї чи іншої соціальної держави. Для цього достатньо взяти статті конституції, які відповідають суті та завданням держави, і сформулювати закладені в них найзагальніші правила. З точки зору конституційного права подібний аналіз конституційних принципів держави досить корисний. Але варто враховувати, що аналіз тієї чи іншої конституції (або й усіх разом узятих) не дає можливості дослідити принципи територіальної організації державної влади. Адже зміст засад державного устрою формалізується не тільки у відповідних статтях конституцій, а й у законах, міжнародно-правових актах.

На даний момент важливо вказати на інституціональний чинник децентралізації в умовах формування двох сучасних концептів – реформи децентралізації та поглиблення децентралізації. Таким чином, спираючись на положення Конституції і законів України, можна зробити висновок, що співіснування в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці територіальних громад, інших суб’єктів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій як інститутів держави на місцях зумовлює необхідність налагоджування певних відносин між ними у різних сферах життя.

Найбільш тісними є взаємовідносини між місцевими державними адміністраціями і обласними та районними радами, які представляють спільні інтереси територіальних громад. Відносини між територіальними громадами і місцевою державною виконавчою владою мають певною мірою опосередкований характер. Складність визначення сфер безпосередніх взаємовідносин територіальних громад як первинних суб’єктів місцевого самоврядування з суб’єктами місцевої державної виконавчої влади та співвідношення їх функцій обумовлена, по-перше, тим, що це різні за своєю організаційною структурою суб’єкти публічної влади: місцеві державні

адміністрації – це єдиноначальні органи виконавчої влади, що формуються їх головами, повноваження щодо призначення яких належать Президенту України і Кабінету Міністрів України, а територіальні громади існують на принципах самоорганізації населення.

Важливо вказати, що проєктом закону України «Про місцеві державні адміністрації визначено принципи діяльності таких органів виконавчої влади:

– верховенства права – забезпечення пріоритету прав та свобод людини і громадянина як найвищих цінностей, які визначають зміст і спрямованість діяльності місцевих державних адміністрацій;

– законності – здійснення повноважень на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

– прозорості – відкритості інформації про діяльність місцевих державних адміністрацій та державних службовців цих адміністрацій, крім випадків, визначених Конституцією та законами України, гарантування доступу кожного в обсягах та порядку, визначених законом, до інформації про діяльність цих органів, забезпечення громадського обговорення актів місцевих державних адміністрацій;

– єдності державної політики – реалізація місцевими державними адміністраціями єдиної державної політики на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, забезпечення єдиної правозастосовчої практики під час виконання законів, актів Президента України, актів органів виконавчої влади вищого рівня;

– безперервності і наступності – забезпечення постійного здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями, незалежно від змін політичного керівництва держави та державних органів, а також змін адміністративно-територіального устрою;

– субсидіарності, децентралізації та деконцентрації – передача повноважень щодо надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності та вирішення інших питань органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади найнижчого рівня, на якому

відповідні послуги чи діяльність будуть максимально якісними та ефективними відповідно до закону;

– підконтрольності – забезпечення внутрішнього контролю та контролю з боку інших органів державної влади та громадськості за діяльністю місцевих державних адміністрацій;

– ефективності – забезпечення досягнення максимально можливих позитивних результатів при мінімально необхідних витратах ресурсів та часу;

– сталого розвитку – забезпечення неухильного зростання завдяки дбайливому ставленню до людських, природних, фінансових та інших ресурсів в інтересах нинішнього та майбутніх поколінь на основі збалансованого поєднання економічних, екологічних та інших інтересів суспільства

Разом з тим, пропозиції в частині децентралізації не відповідають і засадам державної регіональної політики. Адже Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначає такі принципи (стаття 3):

– законності – відповідності Конституції та законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

– співробітництва - узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпечення співробітництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики;

– паритетності - забезпечення рівних можливостей доступу об'єктів регіональної політики до ресурсів державної фінансової підтримки регіонального розвитку;

– відкритості - забезпечення вільного доступу до інформації, що визначає державну регіональну політику і є у розпорядженні органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування;

– субсидіарності - передачі владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації;

– координації - взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях;

– унітарності - забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної цілісності України;

– історичної спадкоємності - врахування та збереження позитивних надбань попереднього розвитку регіонів;

– етнокультурного розвитку - відродження етнічної самосвідомості та збереження духовної і матеріальної культури етносів, сприяння розвитку їхньої етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності;

– сталого розвитку - розвитку суспільства для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь;

– об'єктивності - розроблення всіх документів, що визначають державну регіональну політику, на основі реальних показників, яких реально досягти та які можливо оцінити.

Така розбіжність у підходах щодо визначення місця і ролі територіальних органів виконавчої влади характеризується низкою суперечностей правового характеру. Так, проєктом закону впроваджуються концептуальні новели, зокрема, пропонується: зміна правового статусу голів обласних державних адміністрацій (далі – ОДА) та голів районних державних адміністрацій (далі – РДА) та їх заступників, яким надається статус державних службовців, і, відповідно, зміна процедури відбору кандидатур на ці посади; зміна компетенції ОДА та РДА, які отримують повноваження з: координації територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади; забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін в Конституцію України) тощо.

Важливим компонентом децентралізації в межах діяльності місцевих державних адміністрацій слід визнати чітку підпорядкованість суб'єктам

виконавчої влади вищого та центрального рівня. Відповідно до ст. 6 законопроєкту, місцеві державні адміністрації та їх голови підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України у межах його повноважень. З позицій функціонування системи МДА ми відзначали комплексний організаційно-правовий статус окремих структурних підрозділів: частина підрозділів підпорядкована апарату МДА, частина – власне, МДА, частина територіальних управлінь має подвійне підпорядкування.

До того ж, згідно зі ст. 118 Конституції України: 1) «Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень ... підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня» (ч. 5); 2) «Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня» (ч. 7). Отже, у законопроекті встановлюється підконтрольність та підзвітність місцевих державних адміністрацій та їх голів виключно Кабінету Міністрів України, тоді як за Конституцією України місцеві державні адміністрації (далі – МДА) та їх голови підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня

Курс на децентралізацію, запроваджений з 2014 р., сприяв новій трактовці тисячолітнього принципу державної політики – реформі децентралізації. Наведені нами порівняльні характеристики норм національного законодавства чітко свідчать про режим квазі-децентралізації, що характерний для етатистського типу країн: закріплення демократичних принципів в нормативному актів номінально, проведення політики державного регулювання на практиці. Свідченням цьому є позиція Мінрегіону про потребу закріпити у новому законі про МДА нові принципи управління, що обумовлено створенням в Україні якісно нового місцевого самоврядування на рівні громад, якому держава передала більшість повноважень від місцевої виконавчої влади, та зміною адміністративно-територіального устрою держави. Крім цього, наразі формуються нові районні державні адміністрації, робота яких буде суттєво відрізнятися від роботи колишніх РДА і для них необхідно створити відповідне правове поле.

Натомість, з тексту проєкту закону видно, як наголошує Головне експертне управління Верховної Ради України, що відповідно до ч. 1 ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а згідно зі ст. 116 Основного Закону України Кабінет Міністрів України, серед іншого, забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України тощо. Водночас, у ч. 1 ст. 118 Конституції України встановлено, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, а ст. 119 покладає на місцеві державні адміністрації, серед іншого, забезпечення на відповідній території виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів влади (п. 1 ч. 1).

Натомість, у проекті передбачається інший підхід до місця і ролі МДА у системі органів виконавчої влади, їх правового становища. Зокрема, згідно з проектом ОДА забезпечує виконання окремих повноважень обласної ради, координаційних повноважень та повноважень із забезпечення законності на території області (ст. 18, ст. 20, ст. ст. 21-24 та ін.), визначаються правила здійснення цих видів діяльності. Аналогічним чином пропонується регламентувати діяльність і РДА (ст. ст. 52, 54, 55 та ін.). Водночас, порядок здійснення виконавчої влади на місцях МДА у проекті чітко не розкривається. Положеннями проекту передбачається здійснення МДА лише координації діяльності та контролю за діяльністю територіальних органів центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ). Однак приписів щодо безпосереднього здійснення МДА виконавчих функцій (окрім делегованих повноважень органів місцевого самоврядування) у проекті не міститься, хоча саме цей напрямок діяльності має бути одним із головних, як це вбачається зі змісту вищенаведених конституційних приписів (а також закріплено у ст. 2 проекту).

На рівні адміністративно-територіальних одиниць, що сформувалися природним шляхом, як правило, обираються дієздатні органи самоврядування, котрі займаються місцевими справами системно і не потребують оперативного

втручання держави, наприклад, місцеве самоврядування міст та нарівні територіальних громад. Разом з тим, на рівні адміністративно-територіальних одиниць, сформованих штучним шляхом, управління здійснюється суб'єктами управління з боку держави, сфера повноважень, порядок призначення яких, процедура прийняття рішень, відповідальність встановлюється і контролюється державою в особі так само обраних або призначених посадових осіб чи колегіальних органів. І навіть забезпечення існування в такій системі дієвих органів місцевого самоврядування з тим, щоб представляти інтереси природних адміністративно-територіальних утворень – не вирішить питання розподілу бюджетних коштів і повноважень.

На нашу думку, сучасний етап реформування державного управління в Україні потребує створення системи державного управління, яка могла б найефективніше реалізувати наявний в країні економічний потенціал для децентралізації. Певною мірою, таку проблему мала вирішити прийнята у 2014 р. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [71]. Варто наголосити, що У концепції наведено Принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що є загальними як для попередніх, так і наступних подібних документів. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням таких принципів:

– верховенства права;
– відкритості, прозорості та громадської участі;
– повсюдності місцевого самоврядування;
– субсидіарності;
– доступності публічних послуг;
– підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
– підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України;

– правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;

– державної підтримки місцевого самоврядування;

– партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;

– сталого розвитку територій.

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 континуітету – 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. Фактично в суперечконституційному 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 суперечність передбачає «інституціональні хвилі» в системі публічноуправлінської діяльності.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі вирішено актуальне наукове завдання, яке полягає в розробці теоретико-методологічних засад функціонування органів державної влади в умовах децентралізації, що надали змогу сформулювати ряд висновків і рекомендацій, що мають як теоретичне, так і практичне значення.

1. Встановлено, що переважна більшість наукових розробок вітчизняних і зарубіжних учених, викладені в них теоретичні засади функціонування органів влади свідчать про те, що в науковій літературі досить повно відображено питання удосконалення діяльності органів влади на рівні загального, галузевого, міжгалузевого та регіонального управління. Водночас теоретико-методологічний аналіз сутності, особливостей та перспектив функціонування органів державної влади до цього часу не був предметом спеціального наукового дослідження. Обґрунтовано, що в умовах становлення нової парадигми суспільних відносин система державного управління змінюється, так само як і завдання управління, і потреба формування уніфікованого алгоритму функціонування органів державної влади обумовлена необхідністю вирішення внутрішньоорганізаційних проблем системи державного управління, а мета і завдання постійно коригуються залежно від визначення пріоритетів процесу перезавантаження влади.

2. Визначено етапи розвитку суспільних відносин у періоди становлення, розвитку та реформування органів державної влади в умовах децентралізації, змістовні характеристики функціонування органів влади на цих етапах, й на цій основі розкрито інституціональні й теоретичні засади сучасної моделі публічного управління. Доведено, що ключовим інституціональним чинником розвитку публічного управління в Україні має стати системна децентралізація державної влади, посилення інститутів громадянського суспільства перш за все, місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності, який забезпечить передачу на відповідний рівень публічного управління тих повноважень і функцій, які сприятимуть розвитку громадянського суспільства. Реалізація

принципу субсидіарності, взаємодія державної влади і місцевих громад повинна включати: зміну наявного механізму нормотворення, законодавче закріплення та чіткий розподіл функцій і повноважень між усіма суб'єктами публічноуправлінських взаємовідносин.

3. Розкрито сутність та правову природу правової регламентації функціонування органів влади, теоретично обґрунтовано авторську дослідницьку методологію трансформації державного управління в умовах децентралізації. Варто прийняти до уваги запропоновану науковцями концепцію влади, в основі якої інтегративна модель децентралізації державної влади в Україні, яка має стати основою структурної трансформації адміністративно-територіального устрою України в напрямі оптимізації кількості адміністративних одиниць і адміністративного персоналу, загального скорочення чисельності органів місцевого самоврядування, ієрархічних рівнів і переходу від чотириступеневої ієрархічної системи (держава – область – район – сільрада) до триступеневої (регіон – округ – громада). Це має наблизити центри до периферійних територій, зменшити витрати населення на отримання адміністративних послуг, провести декомпозицію регіональних політичних сил.

4. Досліджено сучасні підходи до формування комплексного алгоритму функціонування органу влади в умовах децентралізації та окреслено перспективні напрями наукових досліджень за цією тематикою. У межах дослідження взаємовпливу децентралізації державної влади та громадянського суспільства запропоновано технологічну модель децентралізації влади в Україні, яка включає комплекс взаємопов'язаних оптимізаційних напрямів формування засад взаємовпливу державноуправлінської вертикалі та місцевого самоврядування, шляхом: подолання патерналізму на основі запровадження широкого й відкритого діалогу і співпраці на різних рівнях публічного управління; законодавчого закріплення горизонтальних та вертикальних взаємовідносин та відповідальності центральних органів управління та місцевого самоврядування; встановлення чіткої межі між функціями органів виконавчої влади та функціями органів місцевого самоврядування; створення

достатньої податкової бази місцевого самоврядування, яка б забезпечувала надання базових послуг населенню; розвитку механізмів участі громадян у здійсненні самоврядування.

5. Здійснено порівняльний аналіз процесів децентралізації влади в країнах сталого розвитку, що дозволило ідентифікувати різні аспекти децентралізації влади. Аналіз зарубіжного досвіду підтверджує, що навіть успішні в політичному, економічному, соціальному плані країни (Франція, Великобританія, Італія, Польща) в процесі здійснення децентралізації влади мали великі проблеми. В умовах глибокої політичної, економічної та соціальної кризи цей чинник слід завчасно враховувати, щоб упередити можливі негативні наслідки децентралізації, мінімізувати диспропорції в розвитку економічної та правової основ у здійсненні децентралізації та ін.

6. Обґрунтовано необхідність зміни ролі та функцій держави, особливо в аспекті підвищення її соціального статусу, визначено основні бар'єри, що стоять на шляху розбудови нових взаємовідносин між державою та громадянським суспільством в Україні, що передбачає подолання існуючої надмірної централізації влади, оскільки, передаючи певну кількість власних функцій на місця, держава отримує додатковий ресурс на вирішення загальних потреб громади, особливо у сфері соціального забезпечення і обслуговування своїх громадян. Наголошено, що процес становлення в Україні громадянського суспільства ускладнюється нагальною необхідністю модернізації державного управління та проведення комплексної адміністративно-управлінської й правової реформи в контексті збільшення контролюючих функцій суспільства, яке має сприяти децентралізації (соціальній, економічній, політичній, інформаційній тощо) влади, яка має стати надійним гарантом його дієздатності та сприятиме формуванню демократичної політичної культури.

7. Розкрито інституціональні й теоретичні засади децентралізації державної влади в умовах конституційного процесу. Ідентифіковано основні функціональні складники (вимоги, умови та фактори, завдяки яким громадяни досягають можливості органічного входження в структури громадянського

суспільства) децентралізації влади щодо розвитку громадянського суспільства: підвищення рівня громадської активності; формування політико-правової культури громадян щодо їх участі у процесах реалізації функцій народовладдя; розвиток горизонтальних та вертикальних взаємозв'язків між центральною владою та територіальними громадами; розширення прав і свобод громадян у процесах формування та реалізації державної політики; рівновага держави та громадянського суспільства, відповідно до чого має здійснюватися конституційний перерозподіл повноважень на користь органів місцевого самоврядування.

На підставі цього доведено, що функціональна результативність децентралізації влади проявляється через: побудову владної вертикалі на основі верховенства права та приведення у відповідність до конституційних норм регіонального законодавства; побудову суспільного устрою з високою ефективністю реалізації інтересів та потреб громадян, що виступає гарантом високої політичної стабільності держави. Ключовим принципом удосконалення функціонування органів державної влади в сучасному вимірі конституційного реформування виступає принцип субсидіарності. Запровадження принципу субсидіарності, виокремленого в самостійний принцип національної правової системи, наповнить змістом реформу децентралізації, виступить інноваційним фактором зміни всієї ідеології державотворення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Парсонс Т. Система современных обществ ; [пер. с англ.] – М.: Аспект Пресс, 1998. – 270 с.

2. Парсонс Т. О структуре социального действия / Т. Парсонс. – М.: Академический Проект, 2000. – 880 с.

3. Парсонс Т. Понятие общества: компоненты и их взаимоотношения / Т. Парсонс // Альманах «Thesis». – Том 1. – Вып. 2. – М., 1993. – С. 94–122.

4. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Веблен; пер. с англ. — М.: Прогресс, 1984. — 367 с.

5. Аналітична записка щодо аналізу процесу децентралізації в Україні та Польщі. – URL : http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/ Porivnyalniy-analiz-protsesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf (Дата звернення 19.09.2021).

6. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського державного управління: концептуальні позиції. Право України. 2006. № 5. С. 11 – 17.

7. Стрижак О. поняття інституту: основні підходи до визначення суті та змісту. *Економіка та держава*. 2016. № 8. С.

8. Бабенко К. А. Принцип поділу державної влади та сучасні проблеми його реалізації в Україні (конституційно-правовий аналіз) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бабенко К. А. Київ, 2004. 17 с.

9. Баштанник В. Адміністративно-правові засади формування та реалізації національної антикорупційної політики : досвід Польщі й особливості України / В. В. Баштанник, А. М. Новак // Development and modernization of the legal systems of Eastern Europe: experience of Poland and prospects of Ukraine : collective monograph. – Lublin : Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2017. – Vol. 3. – 372 p. – P. 215 – 246.

10. Баштанник В.В., Гацуля О.М., Теоретико-методологічні засади реформи публічного управління в умовах децентралізації // Slovak international scientific journal. – № 41. – Vol. 2 – С. 9 – 15.

11. Баштанник В. Політичний аспект в контексті реалізації євроінтеграційної стратегії України / В. Баштанник, Т. Чубара // Збірник наукових праць НАДУ при Президентові України. – 2012. – № 2. – С. 125–135.

12. Гацуля О.М. Напрями державноуправлінських реформ в умовах інституціональної кризи: галузевий аспект // Danish Scientific Journal. – 2020. – № 42. – С. 25 – 28.

13. Гацуля О.М. Реалізація державноуправлінських реформ в сучасній Україні: галузевий аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць. 2020. Вип. 4 (44). С. 17 – 24.

14. Терханов Ф. Теоретико-методологічні засади забезпечення територіальної цілісності у контексті національних інтересів. ***Право та державне управління*. 2019. № 1. С. 11-14.**

15. Грицяк І. А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні : автореф. дис. … д-ра наук з держ. упр. / 25.00.01 / Грицяк Ігор Андрійович; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2006. – 36 с.

16. Грицяк І. А. Орієнтація на стандарти європейського адміністративного простору / І. А. Грицяк // Адміністративне право України. Академічний курс : в 2 т. / [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П. та інш.] ; під ред. В. Б. Авер'янова (голова). – К. : Юрид. думка, 2008-2005. – Т. 2 : Особлива частина. – 2005. – С. 526 – 530.

17. Грицяк І. А. Європейський адміністративний простір / І. А. Грицяк // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції : зб. наук. праць. – К. : АДЕФ-Україна, 2003. – С. 78 – 83.

18. Баймуратов М. О. Модифікації державного суверенітету в умовах європейської інтеграції в контексті взаємовідносин Європейського Союзу з державами-членами : монографія; за ред. М. О. Баймуратова. Суми : Унів. книга, 2013. 300 с.

19. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21 – 25.

20. Зонова Т. В. От Европы государств к Европе регионов. *Полис*. 1999. № 5. С. 155 – 164.

21. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління: дис. … д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Р. В. Войтович. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2009. 403 с.

22. Войтович Р. Регіоналізація як обернена форма глобалізації та її вплив на систему державного управління. *Вісн. НАДУ*. 2007. № 2. С. 15 – 25.

23. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко [та ін.] ; Швейцар.-укр. проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : Софія, 2012. 128 с.

24. Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права *Государство и право*. 1997. № 11. С. 14 – 21.

25. Мартиненко В. М., Серьогін С. М. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіональний аспект) : монографія / за заг. ред. В. М. Мартиненка. Харків : Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2008. 304 с.

26. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : монографія / В. М. Мартиненко. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2003. – 218 с.

27. Колодій О. М. Децентралізаційна модель демократичного врядування в умовах глобалізації : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Колодій Олександр Миколайович ; Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України. Київ, 2020. 20 с.

28. Баштанник В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку національних систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Вісн. НАДУ*. 2009. № 1. С. 5 – 16

29. Скакун О. Ф. Теория государства и права : навч. пос. Харків : Консум, 2000. 670 с.

30. Атаманчук Г. Теория государственного управления. М. : Омега-Л, 2004. 584 с.

31. Андрусів В. Цивілізаційна модернізація: неможливість реформ. – URL: http://www.pravda.com.ua/articles/2011/01/26/5837698. (Дата звернення 19.09.2021).

32. European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. Brussels, 25.07.2001. – URL: www.ec.europa.eu/governance/contrib_efc_en.pdf (дата звернення 10.10.2021).

33. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп.; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.

34. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21 – 25.

35. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO».Київ : ТОВ «Софія», 2012. 128 с.

36. Мельниченко В. І. Розмежування політичної та юридичної відповідальності в державному управлінні. *Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 28 трав. 2010 р.) : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2010. Т. 1. 536 с.

37. Мельниченко В. І. Децентралізація та деконцентрація публічної влади на пострадянському просторі: детермінованість, значення, межі. *Вісн. Хмельниц. ін.-ту регіон. упр. та права*. 2004. № 1/2 (9/10). С. 282-288.

38. Історія філософії. Словник / За заг. ред. В.І. Ярошовця. – Київ: Знання України, 2006. 1200 с.

39. Два трактата о правлении. Источник: Локк Дж. Сочинения: В 3 т. Т. 3. М.: Мысль, 1988. С. 137–405.

40. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». – URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення 19.09.2021).

41. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування: монографія. Київ : НАДУ, 2018. 216 с.

42. Секторальна децентралізація в Україні: стан реалізації, проблемні питання та шляхи їх вирішення : аналіт. зап.. Нац. ін-т стратег. дослідж. – URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-09/sektor_decent-3424a.pdf. (дата звернення 10.10.2021).

43. Актуальні питання реформи центральних органів виконавчої влади в Україні / В. І. Луговий, Н. Р. Нижник, В. М. Князєв, В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. *Державне управління: теорія та практика*. 2005. № 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-1. (Дата звернення 19.09.2021).

44. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Київ : Основи, 1996. 420 с.

45. Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України : збірник наукових праць*. 2014. №4. С. 35–40.

46. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти: монографія. Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.

47. Лахижа М.І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) : монографія. Укоопспілка, Полтавський ун-т споживчої кооперації України. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. 131 с.

48. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації в Україні в умовах євроінтеграції: теоретичні та практичні аспекти : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01, Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2010. 36 с.

49. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія : монографія. Полтав. нац. техн. ун-т ім. Ю. Кондратюка. Полтава : ПолтНТУ, 2014. 206 с.

50. Зуев С. Э. Регионы и региональное развитие / Сергей Эдуардович Зуев. – URL : www.shkp.ru/lib/archive/managers/2001/3. (Дата звернення 19.09.2021).

51. Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 188 с.

52. Колодій О. М. Досвід децентралізації у Франції *Вчені зап. Таврійс. нац. ун-ту ім. В. І. Вернадського. Сер. Державне управління*. 2018. Т. 29 (68), № 1. С. 195-199.

53. Лозицька І.О. Зарубіжний досвід адміністративного реформування: організаційні та інституціональні засади теоретичного аналізу. *Наук. вісн. Академії муніципального управління: зб. наук. пр*., Серія «Управління». Київ: АМУ. 2016. Вип. 4. С. 161–168.

54. Мошак О. Принцип субсидіарності: європейський досвід та українська перспектива. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр*. Вип. 3 (27). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. С. 42–49.

55. Панова В. Є. Регіональна політика держав Європейського Союзу в контексті забезпечення децентралізації в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Панова Вікторія Євгенівна ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2010. 20 с.

56. Пігуль Н. Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ . *Глобальні та національні системи економіки*. 2016. Вип. 9. С. 684 – 688.

57.

58. Енциклопедичний словник з державного управління. уклад. : В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна.Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

59. Іжа М. М. Трансформація публічного управління в умовах соціально-політичної трансформації України. Актуальні проблеми державного управління

: зб. наук. пр. ОРІДУ / голов. ред. М. М. Іжа. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 4 (52). С. 3-7.

60. Акт проголошення незалежності України від 24 серп. 1991 р. *Відом. Верховної Ради України*. 1991. № 38. Ст. 502.

61. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : у*каз Президента України* від 22 лип. 1998 р. № 810. – URL **:** https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98 (дата звернення 19.09.2021).

62. Кудрявцева М.В. Пошук оптимальної моделі організації державної влади : Україна і Франція. *Управління інноваційними проектами та інтелектуальної власності : зб. наук. праць. Серія Державне управління*. 2010. Т. 11. Вип. 152. С. 122 – 129.

63. Кудрявцева М. Реформа децентралізації як сучасний концепт державотворення. *Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр*. 2020. Вип. 2 (42). С. 17 – 24.

64. Лозицька І. О. Теоретико-методологічні засади імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління. *Аспекти публічного управління*. Дніпро, «Грані», ДРІДУ НАДУ, 2016. № 1-2. С. 34–41.

65. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : монографія. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2003. 218 с.

66. Колодій А. Державне будівництво і місцеве самоврядування: навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 304 с.

67. Конституція (Основний Закон) України: Прийнята на позачерговій сесії Верховної Ради Української РСР 9 склик. 20 квіт. 1978 р. – URL : www.nbuv.gov.ua.law/78_const.htm. (Дата звернення 19.09.2021).

68. Кудрявцева М., Баштанник В. Реформа децентралізації як сучасний концепт державотворення. *Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр*. 2020. Вип. 2 (42). С. 17 – 24

69. Лозицька І.О. Адаптація європейського досвіду як основа реформ у національній системі місцевого самоврядування. *Visegrad Journal on Human Rights.* Bratislava: Paneuropska vysoka skola, 2016. – №6 – Ч.2. – С.87–92.

70. Лозицька І. Імплементація зарубіжного досвіду в умовах розвитку державотворення та державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр*. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. Вип. 2. С. 42-49.

71. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : ухвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80 (Дата звернення 19.09.2021)

72. Зінчук Т. Аграрна політика України: можливості та перспективи інтеграції в ЄС. *Економіка України*. 2000. № 12. С. 58 – 66.

73. Бакуменко В. Сучасні моделі-підходи управління суспільним розвитком. *Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. : Сер. «Управління»*. Вип. 1: Сучасні проблеми та підходи у муніципальному управлінні. Київ : Видавн.-поліграф. центр Акад. муніцип. упр., 2007. С. 193 –195