

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Юхно І. В., Черниш В. І., Гавриленко А. С.

ВСТУП

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

Подальші конституційні трансформації 2004 р., 2010 р. та 2014 р. були спрямовані на фрагментарну зміну положень Конституції України, формальне детермінування управлінських режимів у форматі «парламентська модель – президентська модель» державного управління. Втім, реального реформування не відбулося, адже результати будь-яких змін мали й у сучасному інституційному вимірі визначальну роль відіграє глава держави – Президент України. При цьому вторинним результатом такого процесу реформування у 2000 р. слід визнати послаблення спроможності управління на всіх рівнях, деформацію комплексу принципів і засад державного будівництва. Такий стан речей обмовлений не самим характером реформ, а скоріше не врахуванням базових конституційних принципів та положень, заміна конституційних основ регулятивними актами органів влади, ігнорування усталених традицій конституціоналізму. 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 публічно-управлінської діяльності в умовах конституційного реформування. Інтегрованість завдання раціоналізації публічноуправлінської діяльності детермінована взаємовпливом зовнішніх та внутрішніх чинників.

Недостатній розвиток теоретичної моделі інституціоналізації публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування у галузі науки державного управління потребує власного дослідження.

1. Інституціональний зміст та базові характеристики публічноуправлінської діяльності органів влади 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 запит¹². Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є

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

² Парсонс Т. Система современных обществ ; [пер. с англ.] М. : Аспект Пресс, 1998. 270 с.

становлення нової моделі публічної влади, конституювання принципів пропорційності, децентралізації, публічності, транспарентності та субсидіарності, трансформація неінституціональної побудови територіального управління.

Поняття «інституціоналізація» (або інстит 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.

уціалізація) 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. 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 економіки³. 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,

³ Стрижак О. поняття інституту: основні підходи до визначення суті та змісту. *Економіка та держава*. 2016. № 8. С. 41.

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

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

Як наголошують науковці (В. Баштанник, О. Гацуля, А. Новак та ін.), 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 управління) зазнають постійних змін у зв'язку із перманентними конституційними змінами, що спричиняють кардинальну трансформацію владних відносин у державі⁴. При цьому

⁴ Баштанник В. Адміністративно-правові засади формування та реалізації національної антикорупційної політики : досвід Польщі й особливості України Development and modernization of the legal systems of Eastern Europe: experience of Poland and prospects of Ukraine : collective monograph. Lublin : Izdawnictwo «Baltija Publishing», 2017. Vol. 3. 372 p. P. 215–246.

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 суспільстві⁵.

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. Князев, 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.

Ми розуміємо інституціональні стандарти управління – як 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,

⁵ 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.

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 (галузовість) діяльності⁶. Вважаємо такий підхід вірним, лише зауважимо, що з точки зору формування інституціональних засад публічноуправлінської діяльності поняття галузовості 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-Кучевіл, О. Пухкал, Я. Радиш, О. Руденко, О. Сушинський, О. Скрипнюк, В. Скуратівський, Ю. Сурмін, Т. Пахомова, А. Халецька, І. Хожило. З позицій, так би мовити «подвійного інституціоналізму» варто виокремити такі аспекти наукових досліджень: система органів влади, делеговане управління, державна (публічна) служба, соціальні інститути тощо;

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

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

На даний час значна кількість наукових розробок структурно включає напрям європейського управління (або «європейського

⁶ 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.

врядування»), при цьому основними напрямками аналізу виступає діяльність європейських інституцій: взаємодія, порядок формування, принципи функціонування. Проте, загальний стан наукової розробки проблеми публічноуправлінської діяльності характеризується наявністю нечисленних фундаментальних робіт з питань інституціональних засад такої діяльності, що пояснюється сприйняттям вітчизняних науковців інституціонального статусу як 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. На основі структурного підходу, запропонованого Ф. Терхановим⁷, слід навести інтегрований концепт інституціональних засад ПД. Такий концепт виявляється у формуванні сучасного публічноуправлінського механізму, сформованого на інституціональному чиннику, при цьому суб'єкти публічного управління можуть виступати об'єктами управління за особливих обставин.

Варто вказати на такі особливі обставини формування інституційних засад публічноуправлінської діяльності. Процес політичної та соціально-економічної трансформації Українського суспільства, що розпочався на зламі 80-х – 90-х років, поставив на порядок денний завдання пошуку та 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, 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

⁷ Терханов Ф. Теоретико-методологічні засади забезпечення територіальної цілісності у контексті національних інтересів. *Право та державне управління*. 2019. № 1. С. 11–14.

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.

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 (рис. 1).

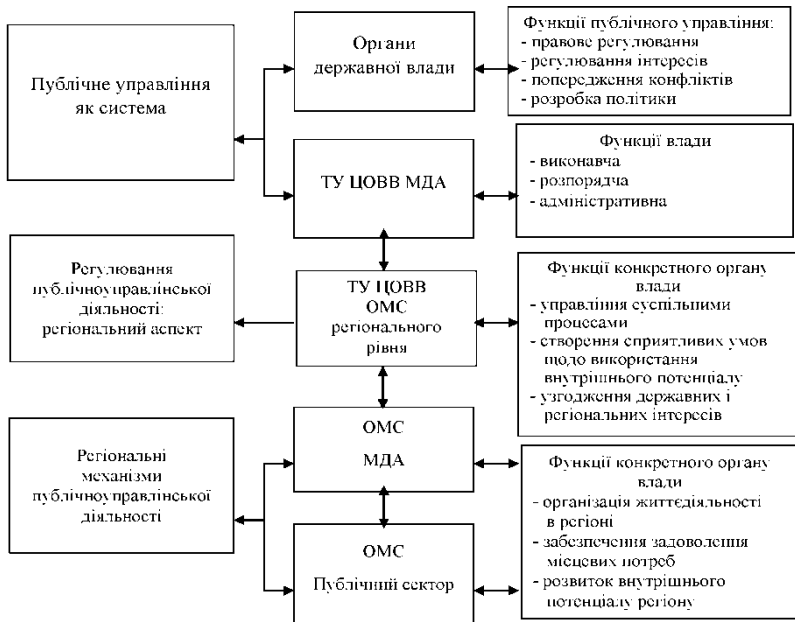


Рис. 1. Структуризація функцій суб'єктів регіонального управління за обсягом управлінського впливу

Така структурна модель інституціонального виміру ПД передбачає наявність відповідних змістовних характеристик. Ми використали методологічний підхід А. Баштанник щодо аналізу аспектів регулювання діяльності органів влади⁸, який передбачає впровадження модельного підходу. На цій основі пропонуємо до наукового обігу розширений формат:

1) семантичний контекст ПД – визначення публічного управління як: системи; комплексу; сукупності; структурної єдності й на цій основі формулювання інституціональних засад діяльності; на цій основі доцільно розробити понятійний апарат ПД

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Баштанник А.Г. Концептуальні засади наукового аналізу становлення механізмів регулювання діяльності органів влади в Україні. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. 2015. Вип. 43 С. 281–286.

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. 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 структури⁹. 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. Зокрема, В. Мартиненком на основі емпіричних та теоретико-методологічних підходів до дослідження сутності суспільних

⁹ Falconer P. Public Administration and the New Public Management: Lessons from the UK experience. *New State, New Millennium, New Public Management* / Davies, Morton, et. al. Ljubljana: School of Public Administration. 1997. Pp. 67–83.

трансформацій в умовах глобалізації проаналізовано концептуальні методологічні засади теорії державного управління, розкрито засади державноуправлінської діяльності державної влади¹⁰. 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.

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

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

Саме тому варто зважити на той факт, що стабільність будь-якої системи у класичному вигляді передбачає незмінність як структурно, так і функціонально. Ми виходимо з постулатів неінституціонального

¹⁰ Мартиненко В. М., Сербогін 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.

підходу в сучасній науці, 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 рішень¹¹. Відповідно, й публічноуправлінська діяльність характеризується наявністю базових ознак, які характеризують її стабільність.

Вважаємо, що доцільно вживати такі поняття, як:

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

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

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

На думку О. Гацулі, актуальною проблемою науки державного управління є розробка концептуальних положень реалізації реформ, зміст яких полягає у створенні ефективної системи управління державою шляхом надання гарантованого захисту та гармонійного, соціально-спрямованого розвитку системи управління та всієї сукупності суспільних відносин в контексті загальної декомпозиції публічної влади. Це потребує забезпечення можливості і здатності суб'єктів публічного управління формувати інструменти реалізації реформ на всіх рівнях територіальної організації держави. Такі завдання для суб'єктів мають включати, серед іншого, організацію взаємодії органів державної влади в контексті реалізації курсу на децентралізацію, забезпечення балансу в межах концептуальної моделі «влада (регулювання) – суспільство (вплив)» – людина (результат) щодо всієї системи суспільних відносин. При цьому інтегрований механізм реалізації державноуправлінських реформ (як результат

¹¹ Moravcsik A. Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*.1993. Vol. 31. N 4. P. 482–498.

сучасного адміністративного реформування) має функціонувати навіть при несприятливих варіантах розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів, обумовлених на даному етапі збройною агресією РФ, глобальною пандемією, енергетичною кризою¹².

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

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

Конституційна гарантія має аспекти, яких не було в положеннях КАСУ. Новий аспект включає наступне: право на ефективну адміністративну поведінку; право на пропорційну адміністративну поведінку; право на по суті справедливую адміністративну поведінку. Ефективність вимагає, щоб адміністративний орган виконував свої завдання сумлінно та з розумною швидкістю. Це збігається з вимогою, що він повинен виконувати свої обов'язки негайно. Пропорційність тягне за собою ідею, що публічні службовці мають застосовувати співмірні заходи. Негативні наслідки адміністративних заходів не повинні повністю переважати їх позитивні наслідки. Вживаючи адміністративних дій, адміністратори повинні завжди враховувати, чи існують менш радикальні чи репресивні засоби для досягнення бажаної мети.

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

¹² Гацуля О.М. Особливості запровадження конституційних змін у контексті реформування системи публічного управління. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія: «Державне управління»*. 2020. Т. 31 (70). № 3. С. 6–11.

1. Яка важливість мети, якої прагнуть досягти за допомогою цього заходу?

2. Чи відповідний захід підходить чи ефективний для досягнення бажаної мети?

3. Чи необхідний цей захід у тому сенсі, що для досягнення бажаної мети неможливо досягти жодної меншої форми втручання в права особи чи осіб, чи існує не менш ефективний альтернативний захід, який можна застосувати?

4. Незважаючи на те, що цей захід підходить для досягнення мети, чи не накладає він надмірний тягар на особу або осіб, який є непропорційним по відношенню до суспільних інтересів, про які йдеться?

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

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

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

Аналіз історичного досвіду формування інституціональних засад ПД базується на сучасній методології дослідження всієї моделі публічного управління, характеристики особливостей формування національних механізмів управління. Як наголошують сучасні дослідники В. Бакуменко, Є. Бородін, у концептуальному розумінні варто охарактеризувати загальнонауковий концептуальний підхід до інституціональних чинників. Західноєвропейська наукова школа представляє чотири етапи розвитку інституціонального концепту публічного управління: перший (XVII – перша половина XVIII ст.), другий (середина XVIII – початок XIX ст.), третій (середина XIX – початок XX ст.), четвертий (від 30-х рр. XX ст.). На першому етапі відбувається зародження ідеї необхідності існування інституціонального змісту ПД. Її теоретичною базою була сформульована Т. Гоббсом теорія природних прав, що висхідно формувала потребу в управлінській діяльності¹³.

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 представництва¹⁴.

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

¹³ Історія філософії. Словник / За заг. ред. В.І. Ярошовця. Київ: Знання України, 2006. 1200 с.

¹⁴ Два трактата о правлении. Источник: Локк Дж. Сочинения: В 3 т. Т. 3. М. : Мысль, 1988. С. 137–405.

Третій етап розвитку теорії представництва, пов'язаний, насамперед, з іменами Дж. С. Мілля та А. Токвіля, характеризується принциповим переглядом ліберальної політичної концепції XVIII ст. Намагаючись ревизувати ліберальну концепцію Дж. С. Мілля спробував вивести принцип політичної рівності на рівень аксіоматичності. Проте він не зміг відмовитись від базового постулату раннього лібералізму – спільного блага, що і стало причиною внутрішньої суперечливості його концепції¹⁵. Натомість, А. Токвіль, спираючись на аналіз моделі державної влади США, розробив принципово новий і значно послідовніший підхід до управлінської діяльності представницьких інститутів влади. Він відкинув ідею спільного блага, заперечуючи можливість його існування як такого. При цьому представницькі інститути влади перетворюються в А. Токвіля із засобу захисту особистих свобод на самостійну цінність, джерелом якої є політична рівність. Виходячи з тези про неможливість існування спільного для всіх блага, що позбавляє сенсу будь-які раціональні дії задля його досягнення, А.Токвіль доходить висновку, що поведінка народних мас не може бути раціональною, а це робить неприпустимим збереження імперативного депутатського мандату. Втрата народом контролю за допомогою імперативного депутатського мандату над своїми представниками не розглядається ним як загроза свободам¹⁶. Отже, децентралізація влади, розподіл її між величезною кількістю політичних, професійних, економічних, соціальних, культурних та релігійних організацій слугує запорукою підтримання тісного зв'язку між суспільством та державою.

Перемога загального виборчого права, відмова від імперативного депутатського мандату на користь вільного, утвердження у масовій політичній свідомості цінності політичної рівності виводять концепт інституціонального виміру ПД на четвертому етапі на якісно новий щабель розвитку. Визнання політичної рівності базовим елементом демократії можна вважати однією з провідних тенденцій розвитку політичної думки 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 із конституційними гарантіями для місцевого самоврядування.

¹⁵ Міл, Джон Стюарт. Про свободу: Есе / Пер. з англ. Київ : Видавництво Соломії Павличко Основи, 2001. 463 с.

¹⁶ Токвиль А. Старый порядок и революция; пер. с фр. Л. Н. Ефимова. СПб. : Алетей, 2008. 248 с.

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

На сьогодні існує досить велика кількість періодизацій розвитку публічноуправлінського механізму в Україні. На основі досліджень О. Сушинського, Т. Крушельницької, А. Баштанник, Ф. Терханова, О. Гацулі та інш., сформуємо власну періодизацію розвитку інституціональних засад ПД в контексті конституційного реформування. Також, з позицій інституційного підходу варто підтримати підходи Н. Нижник, Г. Ситника, А. Баштанник про сутність діяльності складних адміністративних систем, що продукують нові форми сучасного адміністрування.

Вважаємо за доцільне в контексті методології професора Н. Липовської щодо інституціоналізації як головного структурного концепту публічного управління та запропоноване Н. Нижник визначення державної влади як реальної спроможності суспільного суб'єкта проводити свою волю у державній політиці та правових нормах, наголошуючи на інтегративній ролі державної влади у суспільстві та ролі державних структур у процесі становлення громадянського суспільства¹⁷ доповнити такі формалізовані структури аналізом інституційним чинником, та на основі сучасної моделі інституціоналізму визначити 7 основних періодів формування моделі публічноуправлінської діяльності.

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

¹⁷ Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. Київ : Основи, 1995. 180 с.

нальному 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.

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.

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. Як вважає М. Сачко, особливістю децентралізації виступила детермінована система внутрішньодержавних зв'язків, яка передбачає існування відповідної кількості внутрішньо-

державних угод за схемою «центр – регіон», в яких зазначаються взаємні права та обов'язки.

Цілком логічно, на думку М. Сачко, визначити конституційну систему органів державної влади не лише як категорію, що символізує власне, державу, а й інтегрує функціональні особливості певної новоутвореної системи як процес, що характеризує рух до такого стабільного стану через відповідну ієрархію історичних етапів та формування інституцій публічної влади¹⁸. На нашу думку, така методологія дослідження проблемних питань функціонування органів державної влади Україні має здійснюватися через комплексне поєднання правових засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних процедур діяльності органів влади і визначення суспільної потреби в функціонуванні конкретної підсистеми управління. процес формування владного механізму в Україні, побудова механізмів реалізації законодавчої та виконавчої влади та визначення шляхів їх взаємодії насичений суперечностями, відступами від доктрини поділу державної влади. До важливих напрямів реорганізації системи органів влади слід віднести зміну інституційного механізму влади через зміни співвідношення держави та інших складових політичної системи, разом із змінами механізмів представництва соціальних інтересів на шляху демократизації влади.

Конституція України 1996 р. концептуально визначила правовий статус місцевого самоврядування, що стало основою введення категорії «компетенція місцевого самоврядування», яка не відкидає, термін «компетенція органів місцевого самоврядування, який є дещо вузьким 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.

¹⁸ Кудрявцева М.В. (Сачко М.В.) Класифікація форм державного правління: український контекст. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 2 (5). С. 3–10.

Слід підтримати позицію В. Баштанник та А.Новака, що на цьому етапі відбулося напрацювання нормативно-правових актів, затвердження (указами Президента України) положень про міністерства та інші ЦОВВ, запровадження змішаної системи виборів до ВР України, конституційний формат публічного управління, прийняття Закону України «Про політичні партії», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування»^{19,20} тощо – фактично, формується нова модель державної влади, при чому такий процес розпочато з регіонального рівня управління; прийняття Концепції адміністративної реформи²¹ та її формальний початок.

Реальне становлення інституціональної моделі публічного управління слід охарактеризувати як стабільний розвиток, доповнити запропоновану О. Гацулею конструкцію поняття «система органів державної влади» здійснене у межах визначеної В. Баштанником методологічними характеристиками власне поняття «орган влади» і розширити розуміння системності в діяльності органів державної влади через внутрішню структурну єдність органів влади на основі інституціональних, організаційно-правових та адміністративних засобів, форм та методів, поєднання яких на основі системного підходу регламентує функціонування об'єктів і суб'єктів управління. 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

¹⁹ Новак А. Антикорупційні стандарти публічного управління в умовах трансформації владних відносин. *Право і публічне управління*. 2018. № 1. С. 36–40.

²⁰ Баштанник В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку національних систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Вісн. НАДУ*. 2009. № 1. С. 5–16.

²¹ Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. Київ : Центр політ.-прав. реформ; Центр розвитку укр. законодавства, 1998. 62 с.

до реформування системи владних відносин визначилися закономірності сучасних державотворчих процесів в Україні, реалізація зарубіжного досвіду інституційного розвитку публічного правління як напрямку 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).

Варто визначити особливості інституціоналізації ПД, такі як:

- формування законодавчих умов для чіткого визначення механізму децентралізації публічно-владних повноважень, розмежування публічно-владних сфер взаємовпливу органів державного управління та органів місцевого самоврядування;

- визначення змісту ПД у сфері місцевого самоврядування;

- закріплення основних характеристик питань регіонального розвитку, які є безпосереднім об'єктом регіональної політики публічної влади;

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

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

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

- забезпеченні здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики;

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

- чіткому встановленні елементів системи регіонального управління, при цьому необхідно уточнити існуюче сьогодні коло

публічно-владних суб'єктів, які здійснюють регулятивний вплив на суспільні відносини;

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

Разом з тим, питання співвідношення повноважень між органами влади має розглядатися в загальному комплексі питань децентралізації влади в Україні, чітке структурування її адміністративного та територіального рівня. Адміністративна реформа має передбачати вдосконалення (у сенсі раціоналізації) всієї системи управління на основі раціональної моделі нормотворчої діяльності від органів державної влади вищого рівня до виконавчих органів місцевих рад. Адже окрім змін до Конституції 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».

Фактично, на таких теоретико-методологічних засадах сформувався відносно новий напрям досліджень науки державного управління – формування інституціональних засад публічноуправлінської діяльності. Саме цим обумовлена сучасна інституційна парадигма ПД, детермінована на закономірностях і принципах публічноуправлінської діяльності в контексті конституційного реформування.

ВИСНОВКИ

На даному етапі інтенсифікації процесів реформ якісні зміни (трансформації) в національних системах управління є залежними від комплексу факторів внутрішнього та зовнішнього впливу. Факторами стабільності для національних держав виступають проблеми самоідентифікації держави, гомогенності національної культури, питання забезпечення національної безпеки – всі ті сфери внутрішньої політики, сутність яких і визначає Конституція України. Метою та пріоритетними напрямками дослідження реформування державного управління слід визначити напрацювання поняття та змісту державного управління в системі конституційних змін, встановлення сталих тенденцій розвитку національної держави в умовах таких змін. Водночас, варто актуалізувати дослідження стабільного функціонування системи публічноуправлінської діяльності в контексті визначення принципів управління, що можуть бути впроваджені у сучасному процесі реформування.

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

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню теоретико-методологічних засад, тенденцій та особливостей інституціональних засад публічно-управлінської діяльності в умовах конституційного реформування. У статті обґрунтовано виокремлення етапів розвитку суспільних відносин в системі конституційного реформування, розкрито інституціональні й теоретичні засади трансформаційного процесу в державному управлінні, розроблено авторську класифікацію особливостей конституційного реформування в контексті модернізації державного управління в Україні. Сучасні підходи до формування комплексного алгоритму реалізації демократичних засад конституційного реформування варто аналізувати на основі виявлення сутності сучасних тенденцій формування інституціональних засад трансформаційного процесу у системі публічного управління в контексті децентралізації влади в Україні. Теоретична концепція конституційного реформування розуміється як взаємовплив трансформаційних чинників у системі державного управління в Україні та сформульована на основі традицій державноуправлінських реформ, європейського досвіду публічно-управлінської діяльності,

У статті представлено концептуальні засади аналізу конституційного змісту реформування державного управління як самостійний напрям у сучасній системі публічного управління. На цій основі

визначено та обґрунтовано принципи та методологічну основу такого аналізу, визначено суб'єктну базу реформування, конкретизовано сутність та складники інституціонального реформування. Загальний алгоритм конституційних змін потребує стратегічного розуміння наслідків конституційного реформування, врахування зовнішніх чинників впливу на процес реформування, збереження наріжних конституційних принципів, дотримання загальносвітових трендів на пріоритетність забезпечення громадських, політичних, економічних і соціальних прав людини. Базовими засадами конституційних змін визначено удосконалення національного законодавства, забезпечення громадсько-політичного схвалення конституційних реформ. Раціональний зміст конституційного реформування потребує відповідного юридичного наповнення, трансформації системи органів державної влади та місцевого самоврядування, раціоналізації механізму державно-приватного партнерства, а також політико-ідеологічного наповнення змісту реформування.

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

Література

1. Парсонс Т. Понятие общества: компоненты и их взаимоотношения. *Альманах «Thesis»*. Том 1. Вып. 2. М., 1993. С. 94–122.
2. Парсонс Т. Система современных обществ ; [пер. с англ.] М.: Аспект Пресс, 1998. 270 с.
3. Стрижак О. поняття інституту: основні підходи до визначення суті та змісту. *Економіка та держава*. 2016. № 8. С. 41.
4. Баштанник В. Адміністративно-правові засади формування та реалізації національної антикорупційної політики : досвід Польщі й особливості України. *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.
5. 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.

6. 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.

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

8. Баштанник А.Г. Концептуальні засади наукового аналізу становлення механізмів регулювання діяльності органів влади в Україні. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. 2015. Вип. 43 С. 281–286.

9. Falconer P. Public Administration and the New Public Management: Lessons from the UK experience. *New State, New Millennium, New Public Management* / Davies, Morton, et. al. Ljubljana: School of Public Administration. 1997. Pp. 67-83

10. 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.

11. Гацуля О.М. Особливості запровадження конституційних змін у контексті реформування системи публічного управління. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія: «Державне управління»*. 2020. Т. 31 (70). № 3. С. 6–11

12. Гацуля О.М. Особливості запровадження конституційних змін у контексті реформування системи публічного управління. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія: «Державне управління»*. 2020. Т. 31 (70). № 3. С. 6–11.

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

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

15. Міл, Джон Стюарт. Про свободу : Есе / Пер. з англ. Київ : Видавництво Соломії Павличко Основи, 2001. 463 с.

16. Токвиль А. Старый порядок и революция; пер. с фр. Л. Н. Ефимова. СПб. : Алетейя, 2008. 248 с.

17. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе Київ : Основи, 1995. 180 с.

18. Кудрявцева М.В. (Сачко М.В.) Класифікація форм державного управління: український контекст. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 2 (5). С. 3–10.

19. Новак А. Антикорупційні стандарти публічного управління в умовах трансформації владних відносин. *Право і публічне управління*. 2018. № 1. С. 36–40.

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

21. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. Київ: Центр політ.-прав. реформ; Центр розвитку укр. законодавства, 1998. 62 с.

Information about the authors:

Yukhno Iryna Valeriivna

Doctor of Philosophy in "Public Management and Administration",
Judge of Dnipropetrovsk District Administrative Court
29, Gogol str., Dnipro, 49044, Ukraine

Chernysh Vasyl Ivanovych

Postgraduate Student of the Department of Public Administration and
Local Self-Government
Dnipro University of Technology
29, Gogol str., Dnipro, 49044, Ukraine

Havrylenko Anastasiya Sergiivna

Postgraduate Student of the Department of Public Administration
and Local Self-Government
Dnipro University of Technology
29, Gogol str., Dnipro, 49044, Ukraine