

НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ДНІПРОВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

*Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису*

**ЧЕРНИШ Василь Іванович**

УДК 351.74:3.078:001.8

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН:  
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ**

Спеціальність 281– «Публічне управління та адміністрування»

Галузь знань 28 - «Публічне управління та адміністрування»

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

\_\_\_\_\_ В.І. Черниш

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

Дніпро – 2023

## АНОТАЦІЇ

Черниш В.І. Публічне управління в умовах конституційних змін: теоретико-методологічні засади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань Публічного управління та адміністрування за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування» – Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро, 2023.

Дисертація присвячена дослідженню особливостей становлення і розвитку системи публічного управління в умовах конституційних змін, та визначенню сучасного алгоритму трансформації системи публічного управління в контексті правового режиму воєнного стану. У дисертації наведені класичні складники сучасної моделі конституційного реформування з позицій теорії державного управління. Встановлено інтринсивну залежність раціональності конституційних реформ від стану системної стабільності публічноуправлінських механізмів, що обумовлена респонсивністю та прогнозованістю публічноуправлінської діяльності. Очевидними властивостями раціональних реформ визначені не лише детерміновані суспільними характеристиками. Доведено, що з урахуванням багатоелементної системи публічного управління в умовах конституційних змін, важливо мати чітку концепцію реформування системи публічного управління на основі принципів прозорості, ефективності та взаємодії між різними рівнями влади, з урахуванням особливостей регулювання діяльності органів влади, галузевих механізмів реформування, особливостей публічнослужбових відносин.

У дисертації досліджено особливості і тенденції розвитку сучасної системи публічного управління в умовах збройної агресії Росії проти Української Держави, запровадження режиму воєнного стану і трансформації всіх складників державної політики. Доведено, що цільова спрямованість

дослідження інституціональних альтерацій в публічному управлінні визначена необхідністю формування теоретико-методологічних засад управлінської діяльності у принципово нових умовах державотворення. Важливим завданням при цьому виступає аналіз складових сучасних реформ, їх раціональність з позиції ствердження суверенної і незалежної України. Обгрунтовано доцільність деталізації напрямі таких реформ з позицій респонсивності публічного управління загалом, та своєчасності запропонованих засад конституційних реформ.

У цьому контексті важливим напрямом дослідження визначено аналіз інституціональних альтерацій в публічному управлінні. Наголошено на доцільності застосування при плануванні реформ аналізу імплементаційного ефекту, сучасної методології порівняльно-адаптаційного аналізу, наукових засад концептуалізації реформ. Наголошено на необхідності приведення нормативно-правової бази реформування системи публічного управління у відповідність до основ національного і міжнародного конституціоналізму, вітчизняної нормативно-правової бази, особливо в умовах розвитку євроінтеграційної політики України, наближення до набуття членства в Європейському Союзі.

Наголошено, що використання невірних методик визначення напрямів інституціональних реформ у системі урядової політики може привести до поступової консервації реформ. Водночас, в умовах запровадження правового режиму воєнного стану потребує особливої уваги реалізація базових функцій державного управління – регулятивної, правоохоронної, правозабезпечувальної, інтегративної тощо. Запропоновано в контексті аналізу сучасного стану системи державного управління наукові підходи трансформаційного процесу визначити за такими напрямами: перший напрям – чітка детермінація засад розвитку системи державного управління та проведення державноуправлінських реформ в умовах набуття відповідності критеріям членства в ЄС. Другий напрям визначається композицією головних завдань державотворення в Україні в контексті вирішення проблем

національної безпеки. Третій напрям базується на формуванні основ людиноцентристського концепту публічного управління в умовах інституціональних альтерацій. Четвертий напрям фокусується на формуванні публічнослужбової парадигми в системі органів державної влади та місцевого самоврядування. П'ятий напрямок фокусується на основі концепту національної стійкості в умовах викликів і загроз, що постали перед Українською державою.

Визначено сучасні тенденції реформування державного управління як у результаті вже проведених реформ, так і реформ, що тривають, та реформ, які визначені для реалізації у середньо- та довгостроковій перспективі. Встановлено, що переважна більшість національних та урядових програм не були проаналізовані щодо досягнення запланованих результатів, а частина наступних реформ повторювала попередні концептуальні положення, з урахуванням використання нового термінологічного апарату. В умовах інституціональних викликів сучасним стратегіям реформування державного управління притаманна достатня абстракція тексту, на відміну від класичних моделей успішних реформ в галузі публічного управління в інших країнах основі внутрішніх характеристик суб'єктів і об'єктів реформ. Важливим завданням державного управління визначено напрацювання універсального алгоритму реформування державного управління і формування національної стратегії реформ на довгостроковий період в умовах повоєнного відновлення України. Особливий наголос зроблено на особливостях забезпечення стабільності функціонування системи публічного управління в умовах інституціональних викликів, особливих адміністративних режимах, у тому числі – функціонуванні тимчасових державних органів (перш за все, місцевих військових адміністрацій). Доведено доцільність формування спеціальних механізмів публічного управління для подолання інституціональних викликів. Пояснено характеристики, іманентно властиві формуванню інституціонального концепту конституційного реформування, що являє собою інтегративне поєднання особливостей потреби у конституційному

реформуванні, з'ясування місця конституційного реформування в системі державних реформ, визначення суб'єктів реалізації конституційних реформ в системі суспільних відносин.

Особливість аналізу зарубіжного досвіду у дисертації обґрунтована складністю циклічного процесу конституційного реформування в Україні, часткового регресу конституційних реформ у 2004-2014 роках, застосування форм реалізації реформ, що виступають суперечливими процедурами з позицій нормативно-правового регулювання. Досвід країн сталої демократії дозволив запропонувати Концепцію конституційного реформування, що полягає у забезпеченні стійкості сучасної державної моделі в Україні. Досвід зарубіжних країн (Великої Британії, Франції, США та інших дозволив також запропонувати теоретичну концепцію конституційної адаптації, що включає розробку спеціальних механізмів у сфері публічного управління щодо реалізації конституційних змін. У дисертації також подано нове трактування поняття конституційної модернізації як процес приведення Конституції у відповідність до сучасних реалій та потреб суспільства на основі цивілізаційного дискурсу шляхом посилення демократичних інституцій та механізмів захисту прав людини, удосконалення системи управління та забезпечення верховенства права, приведення Конституції у відповідність до нових економічних та соціальних реалій, забезпечення більшої стабільності та передбачуваності конституційного ладу. Цей термін підкреслює необхідність змін, які відповідають змінам у суспільстві.. Загальною пропозицією дисертації також виступає поняття «конституційна стратегія», яка може розроблятися органами державної влади, громадянським суспільством або експертами, та має бути спрямована на вирішення таких завдань, як зміцнення верховенства права, захист прав людини і основоположних свобод, забезпечення ефективності державного управління.

Ключові слова: державна влада, Конституція України, конституційна реформа, публічне управління, регіональний рівень, територіальна організація влади, функції держави.

Chernysh V.I. Public administration in the conditions of constitutional changes: theoretical and methodological principles. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the field of public administration and administration in the specialty 281 - «Public Administration and Administration» - National University of Technology, Dnipro, 2023.

The dissertation is devoted to the study of the peculiarities of the formation and development of the public administration system in the conditions of constitutional changes, and to the definition of a modern algorithm for the transformation of the public administration system in the context of the legal regime of martial law. The dissertation presents the classical components of the modern model of constitutional reform from the standpoint of the theory of public administration. An intriguing dependence of the rationality of constitutional reforms on the state of systemic stability of public management mechanisms has been established, which is due to the reactivity and predictability of public management activities. Rational reforms defined by obvious properties are not only defined by social characteristics. It has been proven that, taking into account the multi-element system of public administration in the conditions of constitutional changes, it is necessary to have a clear concept of reforming the public administration system based on the principles of transparency, efficiency and interaction between levels of power, taking into account the peculiarities of activity regulation. authorities, sectoral mechanisms of reform, features of public-service relations.

The dissertation examines the peculiarities and trends of the development of the modern system of public administration in the conditions of Russia's armed aggression against the Ukrainian State, the introduction of martial law and the transformation of all components of state policy. It is proved that the target orientation of the study of institutional changes in the public activity of management is determined by the need for the formation of theoretical and methodological foundations of management in fundamentally new conditions of state formation. An important task at the same time is the analysis of complex modern reforms, their

rationality from the standpoint of establishing a sovereign and independent Ukraine. The expediency of such detailing of the directions of the reform from the position of responsibility of public administration in general, and the prospects of the proposed principles of constitutional reforms are substantiated.

In this context, the field of research is defined as the analysis of institutional changes in public administration. Emphasis is placed on the expediency of using the analysis of the implementation effect, the modern methodology of comparative and adaptation analysis, and the scientific tasks of reform conceptualization when planning. The need to implement the regulatory framework for reforming the state administration system in accordance with the foundations of national and international constitutionalism, the domestic regulatory framework, especially in the context of the development of Ukraine's European integration policy, and the approach to membership in the European Union, was emphasized.

It is emphasized that the use of incorrect methods of determining the directions of institutional reforms in the system of government policy can lead to the growth of conservatism. At the same time, in the conditions of the implementation of the legal regime of martial law, the implementation of the basic functions of state administration - regulatory, law enforcement, law enforcement, integrative, etc. - requires special attention. In the context of the analysis of the current state of the public administration system, the application of scientific approaches to the transformation process in the following directions is proposed: the first direction is a clear definition of the foundations of the development of the public administration system and the implementation of public administration reforms in the conditions of compliance with the EU membership criteria. The second direction is the composition of the main tasks of state-building in Ukraine in the context of solving the problem of national security. The third direction is based on the formation of the foundations of the human-centered concept of public administration in the conditions of institutional changes. The fourth direction focuses on the formation of a public service paradigm in the system of state authorities and local

self-government. The fifth direction focuses on the concept of national stability in the face of challenges and threats facing the Ukrainian state.

Current trends in public administration reform are identified as a result of reforms that have already been carried out, reforms that are ongoing, and reforms that are determined to be implemented in the medium and long term. It was established that the vast majority of national and government programs were not analyzed in terms of achieving the planned results, and part of the subsequent reforms repeated the previous conceptual provisions, using a new terminological apparatus. In the conditions of institutional challenges, modern public administration reform strategies are characterized by a sufficient abstraction of the text, in contrast to the classic models of successful reforms in the field of public administration in other countries based on the internal characteristics of subjects and objects of reforms. An important task of state administration is defined as the period of development of a universal algorithm for reforming state administration and the formation of a national strategy for reforming the long-term process in the conditions of Ukraine's post-war recovery.

Particular emphasis is placed on the features of ensuring the stability of the functioning of the public administration system in conditions of institutional challenges, special administrative regimes, including the functioning of temporary state bodies (primarily, local military administrations). The expediency of forming special mechanisms of public administration to overcome institutional challenges has been proven. The characteristics intrinsic to the formation of the institutional concept of constitutional reform are explained, which is an integrative combination of the features of the need for constitutional reform, the clarification of the place of constitutional reform in the system of state reforms, and the definition of the subjects of the implementation of constitutional reforms in the system of social relations.

The peculiarity of the analysis of foreign experience in the dissertation is justified by the complexity of the cyclical process of constitutional reform in Ukraine, the partial regression of constitutional reforms in 2004-2014, the use of forms of reform implementation that are contradictory procedures from the



standpoint of regulatory and legal regulation. The experience of the countries of stable democracies allowed us to propose the Concept of constitutional reform, which consists in ensuring the stability of the modern state model in Ukraine. The experience of foreign countries (Great Britain, France, the USA and others) also allowed us to propose a theoretical concept of constitutional adaptation, which includes the development of special mechanisms in the field of public administration for the implementation of constitutional changes. The dissertation also presents a new interpretation of the concept of constitutional modernization as a process of bringing the Constitution into line with modern realities and needs of society on the basis of civilizational discourse by strengthening democratic institutions and mechanisms for the protection of human rights, improving the management system and ensuring the rule of law, bringing the Constitution into line with new economic and social realities, ensuring greater stability and predictability of the constitutional system. This term emphasizes the need changes that correspond to changes in society.. The general proposition of the dissertation is also the concept of "constitutional strategy", which can be developed by state authorities, civil society or experts, and should be aimed at solving such tasks as strengthening the rule of law, protecting human rights and fundamental freedoms, ensuring the efficiency of state administration.

Key words: state power, Constitution of Ukraine, constitutional reform, public administration, regional level, territorial organization of power, functions of the state.

## СПИСОК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Черниша Василя Івановича

Статті в наукових закордонних виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus

1. Chernysh V. Humanization of the education process of professional training of civil servants as a methodological basis for improving the human resources potential of the civil service of Ukraine and the EU experience. *Ad Alta Journal of Interdisciplinary research*. 2022, Volume 12. Issue 1, special XX, P. 41-48. (WoS).

*Автором визначено сутність публічноуправлінської діяльності в умовах конституційних змін, охарактеризовано гуманізаційний концепт сучасного публічного управління, встановлено властивості сучасної системи*

## Колективні монографії

2. Черниш В., Юхно І. Інституціональні принципи публічноуправлінської діяльності в умовах конституційної реформи /Modernization of the system of public management and administration in Ukraine: the experience of the Republic of Latvia : Scientific monograph. Riga, Latvia : “Baltija Publishing”, 2023. – С. 203-230. <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-279-1-9>

*Автором визначено особливості сучасного конституційного реформування в Україні, властивості розвитку системи публічного в умовах конституційних змін, запропонував для подальших досліджень авторську концепцію сучасної парадигми публічного управління.*

Статті в наукових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України з присвоєнням категорії «Б»

3. Черниш В. Сучасна трансформація системи публічного управління в умовах конституційних змін: теоретико-методологічні засади.

*Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права.* 2021. №4. 2022. С. 210-213.

4. Черниш В., Баштанник В. Публічне управління в умовах інституціональних альтерацій в системі державної влади: теоретико-методологічні засади. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права.* 2022. №. 5. С. 7-13.

*Автором здійснено розробку поняття інституціональних альтерацій в системі державної влади в мовах конституційного реформування, розроблено авторську методіку класифікації сучасних альтерацій.*

5. Черниш В. Стратегії реформування державного управління в умовах інституціональних викликів для системи публічної влади / *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права.* 2022. №. 6. С. 198-202.

Статті у наукових виданнях інших держав з наряду, за яким  
підготовлено дисертацію

6. Черниш В. Інституціональні виклики для системи публічної влади в особливих режимах адміністрування / *Slovak international scientific journal.* 2023. № 70. С. 81-85. doi: 10.5281/zenodo.7808851.

Матеріали конференцій

7. Черниш В. Публічноуправлінська діяльність в умовах конституційних змін / *The I International Scientific and Practical Conference «Modern methods for the development of science»,* January 09 – 11, Haifa, Israel. С. 126-128.  
doi. 10.36074/logos-18.08.2023.12

8. Chernysh V. Public administration in the condition of constitutional changes: theoretical and methodological basis / *International scientific conference «Influence of Europeanization on public management and administration in Ukraine»:* conference proceedings (October 5–6, 2022. Riga, the Republic of Latvia). Riga, Latvia : “Baltija Publishing”, 2022. 104 pages.  
<https://doi.org/10.30525/978-9934-26-249-4-3>.

9. Черниш В. Стратегії реформування державного управління в умовах інституційних викликів для системи публічної влади в контексті майбутнього членства в ЄС // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали XX-ї регіон. наук.-практ. конф. 18 трав. 2023 р., м. Дніпро / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпро : НТУ ДП, 2023. С. 146 – 149.

10. Черниш В. Інституційні виклики для системи публічної влади в особливих режимах адміністрування / Education and science of today: intersectoral issues and development of sciences: Collection of scientific papers «ΛΟΓΟΣ» with Proceedings of the V International Scientific and Practical Conference, Cambridge, August 18, 2023. Cambridge-Vinnytsia: P.C. Publishing House & European Scientific Platform, 2023

11. Черниш В. Реформування державного управління в умовах інституціональних викликів повоєнного відновлення / Забезпечення стійкості, ревіталізації та розвитку територій і громад в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, , 4 травня 2023 р. / за заг.ред. І.А. Чикаренко; Т.В.Маматової. Дніпро : НТУ «Дніпровська політехніка», 2023. – С.223-225.

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	15
ВСТУП .....	16
РОЗДІЛ 1	
ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У МЕЖАХ НАЦІОНАЛЬНОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ .....	25
1.1. Теоретичні засади становлення системи публічного управління в Україні на основі національної конституційної моделі .....	25
1.2. Становлення системи органів публічної влади в незалежній Україні в межах конституційного процесу.....	46
1.3. Особливості реалізації державної влади в умовах конституційних змін: теоретико-прикладний аналіз .....	66
Висновки до розділу 1 .....	82
РОЗДІЛ 2	
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ОСНОВ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ОСОБЛИВИХ УМОВАХ .....	85
2.1. Особливості функціонування системи органів державної влади в умовах реалізації стратегії реформування державного управління .....	85
2.2. Функціональний контекст публічного управління в умовах конституційних змін .....	101
2.3. Зовнішній вимір формування публічноуправлінської діяльності в системі публічного управління в умовах відсічі збройній агресії проти України .....	114
Висновки до розділу 2 .....	128

## РОЗДІЛ 3

ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН НА ОСНОВІ КОНЦЕПТУ ЦІЛЬОВОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ (TARGETED EFFICIENCY CONCEPT) .....	131
3.1 Досвід країн сталої демократії у форматі конституційного реформування .....	131
3.2. Конституційні зміни і сучасний концепт ефективного управління у контексті інституціональних альтерацій в публічному управлінні .....	146
3.3. Феномен конституційного консенсусу як чинника удосконалення системи публічного управління .....	158
Висновки до розділу 3 .....	173
ВИСНОВКИ .....	176
ДОДАТКИ .....	184
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	196

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- Acquis communautaire – спільний доробок Європейського Союзу
- АТУ – адміністративно-територіальні утворення
- ЄАП – Європейський адміністративний простір
- ЄС – Європейський Союз
- КМУ – Кабінет Міністрів України
- КД – Конституційний Договір
- МДА – місцеві державні адміністрації
- МВА – місцеві військові адміністрації
- НКМ – національна конституційна модель
- НАТО (NATO) – Організація Північно-Атлантичного Договору
- ОДВ – органи державної влади
- ОМС – органи місцевого самоврядування
- ООН – Організація Об'єднаних Націй
- ПРВС – правовий режим воєнного стану
- РЄ – Рада Європи
- СПУ – система публічного управління
- ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

## ВСТУП

Розвиток системи публічного управління на сучасному етапі державотворення характеризується посиленням впливу внутрішніх та зовнішніх факторів, посиленням суб'єктності органів управління центрального рівня, централізацією управління загалом. Запровадження і продовження правового режиму воєнного стану в Україні в умовах протидії збройній агресії РФ проти України вимагає значних інституціональних змін у функціонуванні системи державного управління. Варто вказати на сучасні інституціональні зміни в державному управлінні як такі трансформації в системі суспільних відносин, що викликані зовнішнім (і почасти – внутрішнім) впливом на суб'єкт-об'єктні зв'язки, стан підпорядкування в системі органів влади, регламентацію нормотворчості, делегування повноважень, і передбачають дискретизацію управління, домінування вторинних чинників управління, дезінтеграцію всієї системи органів державної влади. Ознаками прояву інституціональних альтерацій виступають зміни внутрішніх характеристик суб'єктів управління, що впливають на стан стабільності всієї системи державного управління, і призводять таку систему до порушення стану рівноваги, незалежно від характеру впливу та прогнозованого результату.

Адже будь-яка трансформація існуючої моделі системи державного управління (у тому числі – адаптація та гармонізація) потребують відповідного нормативно-правового забезпечення, натомість аналіз практики публічноуправлінської діяльності від 2016 р. – початку конституційно-правових реформ засвідчив два складника такого процесу: по-перше, прийняття нормативно-правових актів, що регулюють інституціональні зміни в системах управління без отримання конкретного результату у короткостроковій перспективі, і, по-друге, реалізація інституціональних змін в управлінській практиці за відсутності (або незавершеності) нормативно-правового регулювання. Отже, обидва прояви інституціональних альтерацій є



викликом для стабільного функціонування системи державного управління. Саме тому проблема наукового дослідження публічного управління в контексті конституційних змін у системному аналізі як формалізації самої функції, так і предметного поля її формування.

Розвиток державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади на реалізацію функцій демократичної, правової держави, закріплених Конституцією України. Конституційні реформи 2004 р., 2010 р. та 2014 р. мали забезпечити вихід України з політичної та економічної кризи, сприяти її подальшому демократичному поступу. Однак через низку суб'єктивних та об'єктивних чинників скористатися перевагами парламентсько-президентської форми правління не вдалося, більше того – сталося істотне зниження рівня керованості політичними, економічними і соціальними процесами, внаслідок чого в державі продовжували накопичуватися негативні тенденції. Варто наголосити, що саме такий перебіг державотворчих процесів був спричинений не лише власне внесенням змін до Конституції України, але й обумовлений неналежним виконанням відповідних конституційних положень, нерозумінням сутності змін, низьким рівнем усвідомлення головних здобутків конституційної реформи, незавершеністю конституційних перетворень, а найголовніше – відсутністю політичної волі.

Конституційні зміни відкривали значні можливості для подальшої політичної структуризації передусім парламенту і мали б сприяти структуризації усього суспільства, що могло призвести до формування механізму справжньої політичної конкуренції, боротьби різних програм, ідей, поглядів, підходів до визначення стратегічних напрямків подальшого розвитку держави і суспільства та забезпечити поглиблення демократичних перетворень. Складний і суперечливий перебіг конституційної реформи з часу проголошення незалежності України, що супроводжувався низкою конституційних змін і відсутністю консенсусу у суспільстві щодо змісту і форм як самих змін, так і поточних цілей і мети конституційного розвитку

виявив проблему концептуальних засад конституційного будівництва держави. Остаточно вона сформувалася як теоретико-методологічна і практична проблема удосконалення державної організації на основі конституційної реформи. Сьогодні це питання набуває все більшого значення у зв'язку з перспективами інтеграції України до Європейського Союзу (ЄС) та необхідністю врахування досвіду конституційного розвитку держав-членів ЄС. З іншого боку практика конституційної реформи усе частіше випереджає її теоретичні напрацювання та зумовлює ситуативне формування відповідної нормативної бази.

Попри немалий науковий доробок ключові теоретичні питання конституційної реформи не є достатньо розробленими у вітчизняній публічноуправлінській та конституційно-правовій науці й представлені переважно фрагментарними дослідженнями або спрямовані на окремі аспекти конституційної реформи. Відсутність комплексних досліджень конституційної реформи зумовила невирішеність низки актуальних питань конституційної реформи та нерозв'язаність багатьох проблем розвитку конституціоналізму в Україні

Теоретичною основою дослідження є праці вчених, які досліджували концептуальні засади реформування сучасного публічного управління: Є. Бородіна, В. Баштанника, К. Ващенко, Н. Гончарук, Н. Драгомирецької, Н. Липовської, Л. Прокопенка, Є. Романенка, В. Соловійова, С. Сороки, Н. Сорокіної, О. Сушинського, Т. Тарасенко, В. Тертички, І. Хожило, Н. Чалої, І. Чикаренко, І. Шпекторенка та ін. Варто вказати також наукові роботи І. Аршави, І. Лозицької, О. Гацулі, А. Новака, Ф. Рагімова, М. Сачко, Ф. Терханова, Ю. Хоміча, І. Юхно у межах яких досліджено конституційні зміни в Україні у контексті формування нової парадигми державного управління – ствердження України як європейської держави. Варто вказати також на дослідницькі підходи М. Лахижі та О. Руденко у контексті формування сучасної методології аналізу систем державного управління, О. Акімова, який досліджує генезу сучасного державотворення, теоретико-методологічні

основи системогенезу як парадигми державно-управлінської діяльності через: обґрунтування парадигми системогенезу державно-управлінської діяльності.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційну роботу виконано в Національному технічному у межах науково-дослідної теми «Еволюція інститутів і форм публічного управління: теоретико-методологічні засади» (державний реєстраційний номер 0118U006488). Особистий внесок автора полягає в обґрунтуванні авторської концепції конституційного консенсусу як публічноправової пардигми сучасного державотворення.

Мета й завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в розробці теоретико-методологічних засад функціонування системи публічного управління в умовах конституційних змін шляхом обґрунтування теоретичних положень та практичних рекомендацій, спрямованих на концептуалізацію публічного управління в сучасних умовах державотворення.

Для досягнення поставленої мети в дисертаційній роботі були визначені такі завдання:

- проаналізувати феномен конституційних змін в системі публічного управління як загальнотеоретичну проблему галузі знань «Публічне управління та адміністрування» з позицій вирішення проблеми інституалізації державної влади в суверенній державі;

- дослідити сучасні виклики і загрози в системі публічного управління у контексті конституційних змін, детермінувати комплекс понять, що складають зміст публічного управління в умовах суспільних трансформацій;

- систематизувати інституціональні принципи конституційних змін на основі наявної парадигми публічного управління та адміністрування на основі формалізації таких принципів в нормативно-правових актах, що регламентують впровадження конституційних змін, забезпечує прогнозованість результатів конституційного реформування;

- охарактеризувати систему показників ефективності конституційних змін на основі історичного аналізу та наявного методологічного інструментарію науки державного управління;

- детермінувати інституціональний зміст та характеристики запровадження конституційних змін в публічному управлінні на основі авторської методології конституціонального консенсусу та концепту цільової ефективності, систематизувати основні ідентифікаційні ознаки, властиві конституційним змінам в Україні;

- запропоновано теоретичну концепцію еволюції публічного управління в умовах конституційних змін, яка передбачає зміни нормативно-правового регулювання, структури органів влади, а також їхніх повноважень і функцій;

- встановити на основі дослідження зарубіжного досвіду розвитку систем публічного управління в умовах конституційних змін особливості конституційно-правового регулювання публічного управління;

- теоретично визначити і запропонувати для подальших наукових досліджень алгоритм впровадження конституційних змін в систему публічного управління та на цій основі розробити низку управлінських заходів, обумовлених суспільною потребою в ефективному врядуванні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі конституційного реформування в Україні.

Предметом дослідження виступають теоретико-методологічні засади публічного управління в умовах конституційних змін.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження виступає комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, що забезпечують формування теоретико-методологічних засад публічного управління в контексті конституційних змін. Історичний метод застосовано у процесі аналізу конституційних змін і встановлення особливостей державотворення в Україні (підрозділів 1.2, 1.3). Метод моделювання використано для напрацювання раціональної моделі розробки і впровадження

конституційних змін (підрозділи 2.3, 3.3). Метод системного підходу використано для дослідження визначення характеристик публічного управління як системи та аналізу впливу зовнішнього середовища (підрозділ 3.2), а також напрацювання алгоритмів розвитку системи публічного управління в умовах правового режиму воєнного стану та особливостей конституційного процесу у цей час (підрозділ 3.1). Сучасні аналітичні методики застосовано у контексті аналізу взаємодії складників державної влади у форматі конституційних змін (підрозділ 1.2, 2.1). Метод порівняльного аналізу застосовано для аналізу можливостей запровадження зарубіжного (підрозділи 2.3, 3.1).

Наукова новизна здобутих результатів дисертації полягає в системному дослідженні актуального наукового завдання щодо розробки теоретико-методологічних засад публічного управління в умовах конституційних змін.

На основі результатів дослідження сформульовано низку нових наукових положень, узагальнень та висновків, що становлять наукову новизну і розкривають логіку дисертаційного дослідження, та й полягають у тому, що в дисертаційній роботі:

*уперше:*

- у контексті конституційних змін досліджено особливості формування нової парадигми публічного управління на основі конституційного консенсусу, й на цій основі були систематизовані складники, принципи та методологічна основа модернізації публічного управління, конкретизовані об'єкт, предмет, концептуальні засади та методологічна основа аналізу системи публічного управління на базі принципів конституційної легітимності публічної влади; розроблено методологічну схему запровадження поняття конституційної модернізації як рушійного фактору реформ в публічному управлінні, мінімізації загроз «конституційної фрагментації»; визначено поняття конституційної адаптації, розроблені концептуальні засади мілітарної парадигми публічного управління в особливих умовах на основі концепту цільової ефективності (Targeted

efficiency Concept);

*удосконалено:*

– методологічні основи дослідження стану забезпечення раціонального змісту конституційних змін в суверенній державі, що базується на методах, способах, принципах і механізмах прийняття публічно-управлінських рішень щодо діяльності суб'єктів та об'єктів публічного управління у сфері правоохоронної діяльності, що дозволило сформулювати авторське визначення понять «конституційна інституціоналізація», «конституційна адаптація» у межах предметного поля публічного управління та адміністрування, та розробити методіку функціонального аналізу для дослідження публічного управління в умовах конституційних змін, яка базується на моделі адаптивного функціонального аналізу для конституційних трансформацій (AFA);

– напрями й перспективи впровадження зарубіжного (європейського) й передового національного досвіду конституційного реформування та його впливу на публічне управління, й на підставі цього детерміновано сутнісні характеристики процесу конституційної демократизації як нового, публічноуправлінського виміру конституційних реформ;

– концептуальні підходи щодо обґрунтування та комплексного вирішення завдань, обумовлених суспільною потребою у конституційних змінах, функціонування та розвитку держави на основі принципу конституційної демократії, що знайшло свій прояв у напрацюванні нової моделі публічноуправлінської діяльності в умовах відсічі збройній агресії (мілітарна парадигма публічного управління) повоєнного відновлення, формуванні комплексу принципів такої діяльності, запровадження поняття «конституційні альтерації» з метою розширення дослідницького поля за тематикою конституційного змісту публічного управління;

*набули подальшого розвитку:*

- сучасні концепти галузі знань публічного управління щодо інституціональних характеристик системи державної влади в умовах системних змін, класифікації внутрішньоінституціональних принципів конституційного реформування, визначення етапів становлення інститутів, які забезпечують інституціональну модернізацію суверенної країни;

- публічноуправлінське трактування конституційної сутності функцій держави в умовах зовнішніх викликів у контексті загального процесу реформування державного управління, що знаходить свою реалізацію під час відсічі збройній агресії та повоєнного відновлення України;

- напрями та заходи з розбудови ефективної системи складників реалізації конституційних змін в умовах зовнішніх викликів, які зорієнтовані на імплементацію потреб громадян та інститутів громадянського суспільства до стандартів європейського врядування, й на цій основі обгрунтовано узагальнений комплекс характеристик і властивостей, що формують поняття конституційної культури.

Практичне значення одержаних результатів полягає у розробці теоретико-методологічних положень, оформлених у конкретні пропозиції, які можуть бути реалізованими і становити основу адаптації системи публічного управління в умовах конституційних змін.

У практичній діяльності апарату Дніпропетровського окружного адміністративного суду при розробці пропозицій стосовно якісно нових підходів у контексті функціонування правоохоронних органів, зокрема враховані рекомендації, висновки та результати дослідження були враховані при підготовці аналітичних матеріалів з питань удосконалення діяльності апарату Третього апеляційного адміністративного суду - у частині удосконалення публічно-службових відносин (довідки про впровадження від 15.03.2023 № 1409); у діяльності Громадської організації ГНО «Фундація публічно-правових ініціатив» у межах науково-методичного забезпечення проєкту «Розвиток форм публічного управління в органах влади Дніпропетровської області в умовах конституційних змін» в контексті

організації правової та методичної допомоги територіальним громадам (довідка про впровадження від 28.08.2021 № 20-21/28-1).

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації висвітлено в доповідях на науково-практичних конференціях і семінарах, у тому числі: «Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України» (м. Дніпро, 2023 р.); «Influence of Europeanization on public management and administration in Ukraine (м. Рига, 2022 р.), «Забезпечення стійкості, ревіталізації та розвитку територій і громад в Україні» (м. Дніпро, 2023),

Особистий внесок здобувача. Дисертація є завершеною самостійною науковою працею. Основні положення, розробки в межах дослідження, наукові результати, винесені на захист, ґрунтуються на особистих дослідженнях автора. Ідеї та розробки, що належать співавторам окремих робіт, у дисертації не використовувалися. Внесок автора в публікації, виконані в співавторстві, конкретизовано у списку праць, опублікованих за темою дисертації.

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено у публікаціях автора: 5 статтях у наукових виданнях, у тому числі: 1 статті у зарубіжному періодичному виданні, 3 статтях у вітчизняних фахових виданнях, включених до наукометричних баз; 1 статті у виданні, що індексується у наукометричній базі Web of Science, 1 розділі у колективній монографії, 5 тезах доповідей у збірниках матеріалів наукових комунікативних заходів.

Структура й обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. загальний обсяг дисертації становить 214 стор., у тому числі 183 сторінок основного тексту. Дисертація містить 10 рисунків, 1 таблицю. Список використаних джерел складається з 167 найменувань.



## РОЗДІЛ 1

### ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У МЕЖАХ НАЦІОНАЛЬНОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

#### 1.1. Теоретичні засади становлення системи публічного управління в Україні на основі національної конституційної моделі

Становлення системи публічного управління в Україні на основі національної конституційної моделі – складний процес формування функціональної моделі публічного управління на основі тих раціональних змін, які має нести в собі національний конституційний процес. Формальна трансформація національної конституційної моделі на першому етапі державотворення (1991 - 1995 рр.) як внесення змін до Конституції УРСР 1978 р. мала ключову суперечність між державотворчим процесом в Україні і сутністю суспільних відносин. Більшість дослідників державотворення в Україні (Л. Акімова, О. Акімов, В. Бакуменко, Є. Бородин, В. Баштанник, І. Грицяк, В. Голубь, Н. Гончарук, С. Квітка, В. Князєв, М. Лахижа, Н. Липовська, Н. Нижник, М. Сачко, В. Стрельцов, І. Хожило, І. Юхно) вказують на особливі характеристики процесу формування системи державного управління в умовах конституційних змін, досліджують властивості сучасного реформування, визначають його дискретний характер.

Формування сучасного змісту публічного управління обумовлене становленням принципово нової методологічної конструкції системи суспільних відносин, у межах якої вирішуються основні завдання соціального розвитку. Важливо відзначити, що у 1991-2022 рр. визначилися найбільш суттєві проблеми розвитку публічноуправлінської діяльності в Україні: формування векторів зовнішньополітичної діяльності, недосконалість нормативно-правової бази функціонування системи влади, нерозробленість або консерватизм моделей суспільного розвитку, певною мірою статичний

характер суспільних реформ. На думку В. Баштанника, реформування державного управління – це процес якісного удосконалення системи органів влади, їх раціональна побудова та взаємодія, ефективний взаємозв'язок із зовнішнім середовищем через законодавчо встановлені процедури та повноваження. У процесі трансформації державного управління є можливість виокремлювати окремі етапи та складові. Втім, досить часто в Україні раніше спостерігався процес квазітрансформації через формальні зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів тощо, й при цьому не відбувалося якісних перетворень та удосконалення управлінських процедур відповідно до усталених світових та європейських практик [1]. Ми погоджуємося з таким підходом, проте, зважаючи на значні конституційні зміни, що відбулися у 2010-2022 рр., варто вказати що таке трактування потребує уточнення саме з позицій сучасного концепту реформ. Головним меседжем нашого дослідження виступає ідея постійного розвитку системи публічного управління, яка має багатоцільову парадигму, проте підпорядкована інтегрований меті – становленню стабільної системи суспільних відносин на принципах респонсивності та транспарентності, забезпеченні прогнозованого розвитку на основі концепту ефективності влади та імперативності конституційних принципів при формуванні напрямів державної політики.

Адже всі реформи в сучасній Україні від початку адміністративної реформи 1997 р. до реформування державного управління до 2025 року переслідують мету становлення і розвитку раціональної моделі державного управління (тут у широкому змісті можна вживати і категорію «публічне управління»), що дозволить у визначені терміни набути членства в Європейському Союзі. Методологічна модель такого процесу представлена у працях В. Баштанника, А. Новака, В. Стрельцова та інших [1;2;3]. Ми пропонуємо доповнити таку цілісну концепцію публічного управління детермінантою конституційного консенсусу, запропонованого нами як результат дослідження. Адже власне поняття конституційного консенсусу, що

визначально варто розуміти конституційний консенсус як стан системи суспільних відносин, коли суспільство досягає згоди щодо основних принципів і цінностей конституції, є основою для ефективного функціонування конституційного ладу і гарантією прав і свобод громадян на основі відображення фундаментальних цінностей суспільства, підтримці більшістю населення, відсутністю глибоких розбіжностей в суспільстві щодо основних принципів і цінностей конституції., що забезпечує стабільність і розвиток держави.

Адже за будь-яких реформ у державному управлінні базовим суспільним результатом має бути визначено стан стабільності держави і суспільства, оскільки саме за таких умов забезпечується існування суверенної, демократичної, правової України. Логіка конституційного процесу в Україні дозволяє надати вичерпну відповідь щодо цілепокладання реформ, їх суб'єктного характеру, сутності причин та наслідків реформування.

Спираючись на сучасні підходи науковців О. Антонової, О. Бобровської, Є. Бородіна, К. Ващенко, Р. Войтович, В. Голубь, Н. Гончарук, В. Дрешпака, Н. Драгомирецької, В. Загорського, С. Квітки, В. Князева, Т. Крушельницької, М. Кравченко, С. Кравченка, В. Куйбіди, Н. Липовської, В. Лугового, А. Мерзляк, П. Петровського, Л. Приходченко, І Письменного, О. Пухкала, Є. Романенка, А. Семенченка, В. Соловійова, С. Сороки, С. Серьогіна, О. Сушинського, В. Тертички, І. Хожило, Н. Чалої, І. Чикаренко, О. Федорчак, варто узагальнити загальну оцінку стану системи публічного управління у тому контексті, що сучасний процес реформування є результатом становлення нової концептуальної установки в системі державного управління на реалізацію реформ через широкий суспільний дискурс мети, завдань та результатів реформ.

Ми погоджуємося із науковим підходами І. Лозицької, що «сучасний стан реформування державного управління зумовлений становленням принципово нових управлінських зв'язків, обумовлених взаємовпливом інструментів, форм та методів територіального управління, розвитком нових

підходів до державноуправлінської діяльності і одночасно мова йде про розробку алгоритму і методології імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління» [4-6]. У форматі публічного управління такий підхід може бути виправданий за умови стабільного функціонування системи з наперед визначеними критеріями і показниками діяльності. Водночас, в умовах конституційних змін потрібен принципово новий підхід до структури системи публічного управління (СПУ).

На нашу думку, конституційні зміни – це процес внесення змін або доповнень до діючої конституції країни, що включає зміну політичної системи, посилення гарантій прав і свобод громадян, декомпозиція структури уряду, нормативне визначення виборчих процедур та інших аспектів, що визначають конституційний лад. З позицій науки державного управління важливо вказати на сутнісний характер таких змін: зміни у суспільних відносинах, зміни у міжнародному середовищі, зміни у політичних програмах суб'єктів влади.

Основні причини для проведення конституційних змін можуть включати: 1) розвиток державотворчого процесу; соціальний прогрес і суспільний розвиток; 2) еволюція (деволюція) політичної системи; 3) посилення механізму захисту прав та свобод громадян, забезпечення принципу недискримінації; 4) трансформація моделі структури національного уряду на основі концепту деконцентрації та децентралізації; 5) відповідь на зміну зовнішнього середовища у контексті відсічі збройній агресії, економічній експансії, участі у наднаціональних інтеграційних процесах тощо.

Н. Агафонова, продовжуючи власний дослідницький дискурс [11], вказує, що по-перше, тому що цей перший етап ще потребує реалізації й поки що не можна прогнозувати, наскільки результативними в частині правосуддя стануть реформовані інституції в Україні. це можна буде побачити вже після кількох років функціонування модернізованих інститутів судової системи і прокуратури; по-друге, тому що залишаються нереалізованими інші задекларовані напрями конституційної реформи, ключовим із яких є

децентралізація державної влади; по-третє, тому що задекларовані напрями конституційно реформи не вичерпують проблемних «місць» Конституції України, зокрема щодо забезпечення належного поділу влади й системи стримувань і противаг, народовладдя, демократії, реалізації функцій держави як соціальної, забезпечення ефективності державної влади загалом; по-четверте, невід'ємним напрямом конституційної реформи має бути парламентська реформа; по-п'яте, ефективність конституційної реформи значною мірою залежить не лише від правильно визначених її напрямів, змісту конституційних новацій і їх розвитку в законодавстві України, а й від правильно обраної форми запровадження конституційних змін. Навіть більше, правильно обрана форма запровадження конституційної реформи є вагомим чинником забезпечення її ефективності й надалі стабільності Конституції України і її дієвості [ ]. Н.Агафонова наголошує, що ефективність конституційної реформи безпосередньо пов'язана і стосується сфери досягнення публічно-політичної мети – удосконалення державної організації суспільства – й засобів, якими вона досягається. досягнення ефективності конституційної реформи, тобто її відповідності природі реформи як засобу забезпечення (сприяння) розвитку суспільства й держави та вирішення об'єктивних потреб удосконалення державного механізму, системи взаємовідносин влади, людини й суспільства, можливе виключно на основі громадянського консенсусу та демократизму [14]. Ми повністю підтримуємо такий підхід. Варто погодитись із позицією науковців щодо ймовірності дисфункції публічної влади в умовах неправильно визначених алгоритмів конституційних змін [10;14;15]. Якщо трансформаційний процес пропонують представити у вигляді простої концептуальної моделі управління, то варто у такому підході інтерпретувати як структуру трансформаційного тренду в публічному управлінні на засадах імперативу норм Конституції України (рис. 1.1), так і суб'єктність у форматі терміну «публічний».

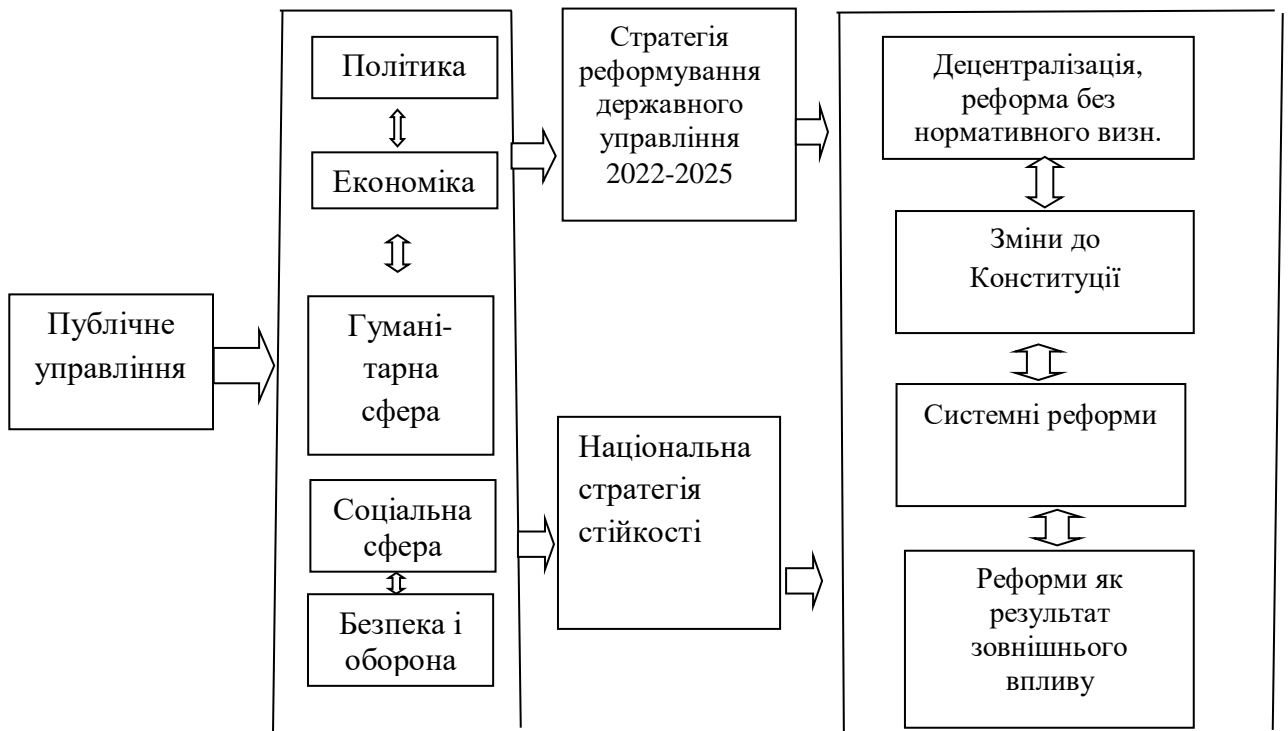


Рис. 1.1. Структура трансформаційного тренду в публічному управлінні на засадах імперативу норм Конституції України

Джерело: [1;9;10]; дослідження автора.

Конституційний консенсус – це стан системи суспільних відносин, коли суспільство досягає згоди щодо основних принципів і цінностей конституції, є основою для ефективного функціонування конституційного ладу і гарантією прав і свобод громадян на основі відображення фундаментальних цінностей суспільства, підтримці більшістю населення, відсутністю глибоких розбіжностей в суспільстві щодо основних принципів і цінностей конституції., що забезпечує стабільність і розвиток держави. Він дозволяє уникнути конфліктів і розколу суспільства, а також сприяє ефективному функціонуванню конституційного ладу.

У контексті України, конституційний консенсус є особливо важливим, оскільки вона перебуває в умовах війни та повоєнного відновлення. Війна завдала значних збитків інфраструктурі, економіці та суспільству. Для її

відновлення необхідні значні ресурси та ефективне управління. Конституційний консенсус може допомогти Україні впоратися з цими викликами, забезпечивши стабільність і легітимність конституційного ладу.

Варто вказати на науковий підхід Ю. Кальниша (наявність пострадянської моделі розвитку політичної системи, уряд з максимально широкими повноваженнями, послаблення ролі інститутів громадянського суспільства) [15], Т. Бутирської (особливостях державотворення та розвиток взаємодії «держава – суспільство») [16;17], Р. Войтович (глобалізаційні чинники)[18], М. Лахижа (європеїзація, європейський досвід) [19-21], О. Руденко (трансформація моделі державного управління під впливом сучасних зовнішньополітичних чинників [22-26], В. Баштанника (гуманізаційна, правоохоронна, безпекова та нормативна складова трансформаційного процесу) [1], О. Гацулі (галузева складова системних реформ) [27-28], Н. Липовської (розвиток інституту публічної служби в умовах конституційних змін [29;30], Є. Бородіна та І. Хожило (соціальна складова конституційних змін) [31;32], Л. Акімової та О.Акімова (функціональна складова конституційних змін) [33-35] тощо.

Основна мета конституційних змін полягає в адаптації конституції до змін в суспільстві та політичній системі, забезпеченні прав та свобод громадян, реорганізації урядової структури та впровадженні нових органів влади, а також виконанні міжнародних зобов'язань. Конституційні зміни можуть бути спрямовані на закріплення політичних, соціальних та економічних змін у правовій системі країни та забезпечення її розвитку та стабільності. Однак, важливо, щоб конституційні зміни відбувалися в рамках законодавчих та демократичних процедур, з участю громадян та за дотриманням правових норм і принципів правової держави.

Такий стан державотворчого процесу пов'язаний із: незформованістю структур влади; відсутністю достатньої кількості професійних кадрів, здатних діяти самостійно на рівні прийняття управлінських 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 політичного консенсусу у суспільстві та зростання політичної ролі глави держави. Адже однією із основних особливостей органів державної влади є системність.

Саме тому в умовах прояву інституціональних альтерацій, викликаних внутрішніми та зовнішніми факторами актуалізується уточнення конституційних норм, що регулюють:

1) зовнішньополітичну діяльність як 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 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;

2) внутрішньополітичну діяльність, як встановлення алгоритму реалізації державноуправлінських реформ на основі принципів пропорційності, респонсивності і доцільності, реалізації завдання таких реформ виключно у повноважень, визначених нормами Конституції України і законів України.

Саме за таких обставин важливим виступає імплементація зарубіжного досвіду реформування системи державного управління, реагування на інституціональні альтерації в умовах квазі-реформ. При цьому є можливість вирішити базове завдання науки державного управління – встановлення конституційних засад демократизації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління, напрацювання теоретико-методологічних засад державного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів та відносин з метою досягнення цілей реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади та в межах визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування,



демократизації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління, дослідження соціальних та історичних джерел їх виникнення, закономірностей та тенденцій розвитку України як європейської держави.

На нашу думку, загальною метою сучасних досліджень науки державного управління має виступати розробка методології реагування інтегрованої системи державного управління на інституціональні альтерації. Маємо визначити декілька дослідницьких напрямів.

по-перше, трансформація ІСДУ в умовах протидії збройній агресії РФ проти України, і забезпечення стабільності ІСДУ в умовах інституціонального транзиту;

по-друге, прискорення євроінтеграційного процесу, набуття відповідності критеріям на вступ до ЄС, адаптація національної правової системи до права ЄС, забезпечення економічних реформ;

по-третє, максимальна інтеграція системи безпеки України і НАТО, наближення до стандартів НАТО, перебудова воєнної організації країни;

по-четверте, раціоналізація процесу реформ в Україні, приведення конституційних реформ (внесення змін до Конституції України) до загальної логіки державотворення, встановлення режиму конституційно-правової відповідальності за дестабілізацію ІСДУ, обумовлену негативним ефектом інституціональних альтерацій як наслідку необґрунтованих реформ.

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. Адже публічне управління є системою взаємопов'язаних органів і процесів, які спрямовані на реалізацію інтересів суспільства та держави. Конституція України є основним законом країни, який визначає основи державного устрою, права і свободи

людини і громадянина, а також систему органів державної влади. Таким чином, конституційні зміни мають прямий вплив на систему публічного управління, оскільки вони можуть змінити структуру, функції та повноваження органів державної влади.

Важливо вказати на особливі характеристики системи публічного управління, що мають відповідати конституційним нормам: 1) конституційні зміни можуть призвести до змін у структурі, функціях та повноваженнях органів державної влади, тому важливо встановити, яке б дозволило визначити, як ці зміни вплинуть на систему публічного управління і як її необхідно адаптувати до них. Потреба в оцінці ефективності публічного управління. Конституційні зміни можуть призвести до змін у пріоритетах державної політики. Тому важливо провести самостійне дослідження, яке б дозволило оцінити, як ці зміни вплинуть на ефективність публічного управління.

Процес конституційних змін є важливим для будь-якої держави. Він дозволяє вносити зміни в основний закон країни, що може бути необхідним для адаптації до змін в суспільстві та в світі. Однак, щоб конституційні зміни були ефективними та довговічними, вони повинні бути легітимними та демократичними. Легітимність означає, що зміни відображають волю громадян і є результатом консенсусу і широкого діалогу з усіма зацікавленими сторонами. Демократичність означає, що процес є справедливим і рівним для всіх груп населення, включаючи меншини.

Одна з основних проблем, пов'язаних з легітимністю, полягає в тому, щоб забезпечити широку участь громадян у процесі конституційних змін. Це може включати проведення громадських консультацій, публічних слухань, референдумів або інших форм залучення громадськості до прийняття рішень. Важливо, щоб громадяни мали можливість висловити свою думку, а їхні пропозиції та погляди були враховані при формулюванні конституційних змін.

Демократичність процесу також вимагає забезпечення рівноправності всіх груп населення та захисту прав меншин. Проблема полягає в тому, щоб

уникнути дискримінації та забезпечити, щоб усі голоси були почуті та враховані при прийнятті рішень. Важливо, щоб процес був прозорим, а його учасники мали доступ до інформації та можливість висловити свою думку. Крім того, для забезпечення легітимності процесу конституційних змін важливо дотримуватися законодавчих та конституційних норм, які визначають процедури прийняття змін. Це може включати необхідність здійснення певних процедур, наприклад, парламентських голосувань або референдуму, а також додержання прав та процедурних гарантій у процесі.

Насамперед, варто детермінувати необхідність розробки нових підходів до наукового концепту публічного управління. Конституційні зміни можуть призвести до необхідності розробки нових підходів до публічного управління, які б відповідали новим реаліям. Дослідження публічного управління в контексті конституційних змін може бути спрямоване на вирішення таких завдань:

1) аналіз впливу конституційних змін на систему публічного управління. оцінка ефективності публічного управління в умовах конституційних змін;

2) розробка нових підходів до публічного управління в умовах конституційних змін, результати таких досліджень можуть бути використані для забезпечення ефективності публічного управління в умовах конституційних змін та підвищення якості життя громадян України;

3) вирішення усталених суперечностей: конституційні зміни можуть вплинути на систему публічного управління; зміни в розподілі повноважень між органами державної влади можуть призвести до необхідності реструктуризації системи органів публічного управління;

Зміни в правах і свободах людини і громадянина можуть призвести до необхідності розробки нових процедур і механізмів публічного управління.

Зміни в зовнішньополітичному курсі України можуть призвести до необхідності адаптації системи публічного управління до нових міжнародних вимог. Загалом введення правового режиму воєнного стану забезпечує надання виконавчій владі надзвичайних повноважень, що може призвести до

обмеження деяких конституційних прав і свобод громадян. З одного боку, таке обмеження є виправданими в умовах військової загрози і покликання забезпечити безпеку держави та суспільства. Проте з іншого боку, існує ризик зловживання виконавчою владою надзвичайними повноваженнями, що може призвести до узурпації влади та інсталяції авторитарного режиму. Тому виникає феномен «конституційного виклику» у збереженому належному балансі між забезпеченням тимчасових обмежень прав людини та недопущенням високої концентрації влади в системі виконавчої влади. Для цього потрібні ефективні конституційно-правові механізми стримування з метою запобігання зловживання владним ресурсом в умовах воєнного стану, при цьому конституційний контроль має стати запорукою збереження основ конституційного ладу і верховенства права.

З позицій сучасної теорії державотворення варто вказати на феномен конституційного процесу. Конституційний процес – це процес прийняття, зміни або скасування конституції країни. Це складний процес, у якому беруть участь різноманітні зацікавлені сторони, включаючи законодавчу, виконавчу, судову та громадянську владу. Конституційний процес зазвичай починається з конституційної асамблеї, яка є групою людей, яких обирають або призначають для розробки проекту нової або внесення змін до існуючої конституції. Конституційна асамблея проводитиме публічні слухання та отримувати коментарі від громадян та зацікавлених сторін. Після того, як конституційна асамблея завершить свою роботу, проект конституції буде поданий до законодавчого органу для затвердження. Якщо законодавча влада схвалить проект конституції, він буде винесений на референдум. На референдумі народ вирішить, затверджувати чи ні конституцію. Якщо конституцію схвалить більшість виборців, вона стане новою конституцією країни.

Конституційний процес також може бути використаний для внесення змін або скасування конституції. У більшості країн існує певний процес, який

необхідно виконати, щоб змінити або скасувати конституцію. Цей процес зазвичай включає голосування в законодавчому органі та референдум народу.

Конституційний процес є важливою частиною демократії. Він забезпечує прийняття конституції та внесення змін до неї шляхом демократичного процесу. Це також дає можливість громадянам брати участь в управлінні своєю країною та мати право голосу в законах, які ними керують. Як наголошує В. Баштанник, «науковий аналіз політико-правових передумов, історичних етапів та самого феномену європейської інтеграції дозволив охарактеризувати її як процес, за допомогою якого окремі країни надають частину своїх суверенних прав на користь утворюваної і єдиної для них усіх інституціональної структури з тим, щоб забезпечити врахування і реалізацію спільних інтересів. Це, по-перше, фундаментальні умови: бути європейською державою, мати спроможність і прагнення виконувати основні задачі цієї організації; по-друге, організація вільних виборів: у країні повинні бути демократичні, вільні, із таємним голосуванням і справедливі національні загальні вибори; по-третє, захист прав людини й основних свобод: держава, що визначає себе як європейська, повинна бути готова підписати і ратифікувати Конвенцію прав людини та основоположних свобод Ради Європи, а також інші документи, підписані і ратифіковані всіма членами конвенції; по-четверте, демократичність політичної і конституційної системи: досліджуються положення конституції про заснування демократичних інститутів, закон про вибори, положення щодо демократії на місцевому рівні, участь жінок в інститутах влади, свобода асоціацій, свобода профспілок, свобода преси і засобів масової інформації; по-п'яте, верховенство закону: досліджуються система захисту прав людини, зокрема, права національних меншостей, юридична система» [1].

Такий дослідницький підхід є виправданим з позицій класичного «державного конституціоналізму». Разом з тим, нам видається, що у період формування основ євроінтеграційної політики у контексті майбутнього членства України в ЄС, протидії збройній агресії РФ проти України та

відповідей на глобальні виклики сучасності варто зосередитись на таких напрямках:

1) конституціоналізм 3.0: новий підхід до конституціоналізму, який враховує виклики та можливості цифровізації публічного управління, з особливим акцентом на інституті прав і свобод громадян, забезпечити новий формат реалізації концепції належного врядування, врахувати формування сучасних урядових моделей на основі штучного інтелекту (ШІ/АІ);

2) конституційні інновації: використання нових і креативних методів для внесення змін до конституції або їх впровадження, що можуть бути використані для вирішення нових викликів і для того, щоб виконавча влада краще реагувала на потреби громадян;

3) конституційна відкритість і доступність, що базується на процедурній транспарентності, широкій участі в конституційному процесі, і гарантує, що громадяни мають право голосу щодо того, як змінюється та виконується їхня конституція;

4) конституційний плюралізм: визнання того, що існує багато різних способів тлумачення та виконання конституцій, допускає різноманітність точок зору та підходів до конституціоналізму;

5) конституційна стійкість: здатність конституції адаптуватися до змін і протистояти кризам національного конституціоналізму.

Г. Уоллес у своїй праці про концептуально-історичні основи сучасної європейської інтеграції розглядає сучасну європейську інтеграцію як процес, який є результатом взаємодії двох головних факторів. По-перше, феномену «недостатності» держави як поняття, яке підкреслює обмеженість суверенної держави в умовах сучасного світу. Держава вже не може самостійно вирішувати всі проблеми, з якими вона стикається, і їй доводиться співпрацювати з іншими державами. По-друге, глобалізація як процес, який сприяє зростанню взаємозалежності між країнами. Глобалізація вимагає від держав співпрацювати з іншими країнами, щоб вирішувати спільні проблеми. На думку Г. Уоллеса, ці два фактори призвели до створення перших

наддержавних організацій в Європі, які були створені для того, щоб акумулювати зусилля країн для транснаціонального геополітичного, соціально-економічного й суто політичного співробітництва. Як наслідок такого співробітництва, за Г. Уоллесом, відбувається паритет інтересів у площині національних стратегій, узгодження цілей, урівноваження рівнів управління. Це означає, що держави-члени ЄС повинні співпрацювати, щоб досягти спільних цілей, і що вони повинні узгоджувати свої національні стратегії, щоб вони не суперечили інтересам ЄС. Крім того, ЄС створює нові рівні управління, які доповнюють національні системи управління [36;37].

За таких обставин процес реформування державного управління в умовах конституційних змін потребує власного закріплення в нормативно-правових та програмних документах з акцентом на євроінтеграційній парадигмі державотворення, а також на принципі верховенства права [38]. На цій проблемі акцентували увагу вітчизняні дослідники В. Баштанник, І. Грицяк, М. Лахижа, В. Стрельцов, які розробили власні методологічні концепти євроінтеграційного процесу на основі авторських критеріїв національного державотворення.

В. Баштанник запропонував загальну концепцію реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів як поєднання інституціонального, функціонального та гуманізаційного підходів. При цьому дослідник вказує, що з позицій визначення базових інституціональних і теоретичних засад адміністративно-правового регулювання трансформаційного процесу в державному управлінні розроблено методологію реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів як впливу комплексу зовнішніх факторів на суспільні відносини, й саме з цих позицій аналізує конституційно-правовий зміст реформування [1]. Щоправда, варто зауважити, залишились поза увагою дослідника окремі аспекти, які проявились в новітній історії державотворення – сучасні конституційні парадокси, обумовлені актуальністю захисту конституційних цінностей.

Український дослідник І. Грицяк запропонував власну дослідницьку концепцію ролі правових механізмів у контексті взаємовпливу реформування державного управління та європейських інтеграційних процесів. У роботі І. Грицяка «Європейське управління: теоретико-методологічні засади» здійснено ґрунтовний аналіз методології досліджень євроінтеграційних процесів з точки зору політико-адміністративних тенденцій. Автор виходить з того, що ЄС є складною політичною системою, в якій управління здійснюється на двох рівнях: наднаціональному та національному. Наднаціональний рівень управління представлений інституціями ЄС, які мають певні повноваження щодо законодавчого регулювання, виконавчої діяльності та контролю. Національний рівень управління представлений органами влади держав-членів ЄС, які здійснюють свої повноваження в рамках ЄС та в межах своїх національних юрисдикцій.

І. Грицяк розглядає управління в ЄС як процес розподілу влади між наднаціональним та національним рівнями, який постійно розвивається. При цьому він виділяє такі особливості інституційної системи ЄС, як: 1) суміщення функцій, що означає, що інституції ЄС здійснюють як законодавчі, так і виконавчі функції; 2) поліцентричність структури, що означає, що в ЄС немає єдиного центру влади, а влада розподілена між різними інституціями; 3) розподілена лояльність, що означає, що працівники інституцій ЄС мають лояльність як до ЄС, так і до своїх держав-членів; 4) розподіл влад, що означає, що в ЄС немає чіткого розмежування між законодавчою, виконавчою та судовою владою. Комплексний аналіз І. Грицяка є добутком у дослідження євроінтеграційних процесів, дозволяє краще зрозуміти особливості управління в ЄС та його вплив на політико-адміністративний розвиток країн-членів Європейського Союзу [38;39].

Л. Кіцила, чеська політологиня, запропонувала методологічну схему для дослідження впливу інтеграційного процесу на політико-правові відносини в національній державі. Ця схема базується на двох основних принципах: Європейська ідентичність держави є основним принципом чеської зовнішньої



політики. Європейська ідентичність держави (на прикладі Чехії) може бути представлена в трьох основних моделях: громадянському форумі, громадянсько-демократичній моделі та соціал-демократичній моделі. Громадянський форум - це перша модель європейської ідентичності, яку запропонувала Л. Кіцила. Ця модель розглядає Європу як частину демократичного суспільства. Європейська ідентичність держави в рамках цієї моделі визначається як концепція національної держави, заснований на загальноєвропейських цінностях. Громадянсько-демократична модель – це друга модель європейської ідентичності, яку запропонувала Л. Кіцила. Ця модель розглядає Європу як євроатлантичну зону вільної торгівлі, забезпечену НАТО. Соціал-демократична модель - це третя модель європейської ідентичності, яку запропонувала Л. Кіцила. Ця модель розглядає Європу як формалізовану систему-модель реалізації *acquis communautaire* (спільного доробка). Європейська ідентичність держави в рамках цієї моделі визначається як націоналізм, заснований на дотриманні європейського права [39;40].

Методологічна схема Л. Кіцили є корисним інструментом для дослідження впливу інтеграційного процесу на політико-правові відносини в національній державі. Ця схема дозволяє проаналізувати різні моделі європейської ідентичності держави та їх вплив на політику та право.

Трансформація суспільства та модернізація публічної адміністрації в посткомуністичних країнах тісно пов'язані з глобалізацією та європейською інтеграцією, що знайшло своє відображення у конституційних змінах

М. Лахижа у своїх працях доводить, що процеси трансформації суспільства та модернізації публічної адміністрації в країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) є взаємопов'язаними. Зокрема, на прикладі Польщі науковець зазначає, що з одного боку, трансформація суспільства, яка передбачає демократизацію, економічні реформи та розвиток громадянського суспільства, створює передумови для модернізації публічної адміністрації. З іншого боку, модернізація публічної адміністрації сприяє подальшій

трансформації суспільства, забезпечуючи ефективне управління та надання якісних державних послуг [41].

У працях з аналізу європейського досвіду публічного управління, М.Лахижа вказує, що зміни в цих державах відбуваються з урахуванням принципів європейського адміністративного простору, під впливом та з допомогою зовнішніх сил, зацікавлених у демократизації посткомуністичних країн та їх інтеграції в Європейський Союз (ЄС). Європейська інтеграція є одним із основних факторів, що стимулюють трансформацію суспільства та модернізацію публічної адміністрації в посткомуністичних країнах. Перспектива вступу до ЄС вимагає від цих країн виконання певних вимог, пов'язаних з принципами європейського адміністративного простору. Ці принципи передбачають, зокрема, верховенство права, прозорість та підзвітність публічної адміністрації, ефективність та результативність державного управління [42-47].

Варто погодитися із М. Лахижею, що усвідомлення можливості інтеграції до ЄС служить значним стимулом для трансформації суспільств у країнах ЦСЄ, що знайшло підтвердження на практиці. Перспектива вступу до ЄС примушує державу-кандидата працювати на майбутнє, враховувати вимоги, що застосовуються до більш розвинених держав та модерних форм управління. Теоретично це дає змогу говорити не лише про «модернізацію навздогін», а й про «модернізацію на випередження». Практика інтеграції країн ЦСЄ до ЄС підтверджує, що перспектива вступу до ЄС є значним стимулом для трансформації суспільства та модернізації публічної адміністрації. Країни-кандидати, у прагненні виконати вимоги ЄС, впроваджують у себе модерні форми управління, що дозволяє їм не лише досягти відповідності європейським стандартам, але й підвищити ефективність та результативність державного управління [47]. Ми підтримуємо концепцію М. Лахижі, і також пропонуємо акцентувати увагу на зовнішньополітичному чиннику реформування і конституційних змін в Україні.

У розвиток підходу М. Лахижі, І. Лозицька пропонує (на основі загальної теорії В. Бакуменка) вказати на парадигмальну тріаду сучасного реформування «generalization (узагальнення) – realization (реалізація) – implementation (імплементация)». При цьому вплив складника generalization (узагальнення) виникає у процесі вибору методики аналізу реформування на рівні окремої країни (або групи країн) – порівняльна, адаптаційна, порівняльно-адаптаційна, при цьому такий вибір фокусується лише на виборі базової моделі аналізу, а не використанні її як виключної. Разом з тим, сутність realization (реалізація) обумовлюється особливістю адаптаційного процесу як вибору оптимальної форми впровадження зарубіжного досвіду (реалізація окремої норми права, реалізація правового алгоритму, правової процедури). реалізацію поведінки, що визначається інтерфейсом або абстрактним класом. І вже у розвиток реалізації здійснюється перехід до фази realization (реалізація). Отже, у будь-якому випадку, імплементация присутня як самостійний складник, або як єдиний складник впровадження зарубіжного досвіду реформування [48-50].

І. Лозицька доводить у своїх наукових працях особливий зміст поняття «управління на основі адаптаційної методології», визначає сутність та правову природу реформування державного управління, теоретично обґрунтовує дослідницьку методологію аналізу реформування системи державного управління у контексті імплементации зарубіжного досвіду як основи раціонального державотворення. На думку І. Лозицької, зміст сучасної трансформаційної парадигми державного управління полягає у формуванні системи методологічних підходів, детермінованих цілями, засобами та цінностями процесу реформування державного управління на основі пізнавальної та практичної діяльності. Зазначена парадигма являє собою модель методології державно-управлінської діяльності, що базується на концепціях, меті, методах, засобах і способах дії органів влади в умовах трансформації державного управління, що реалізується в об'єктивації державного управління [53].

Доведено, що різнорівневість процесів системного реформування в Україні та країнах-членах ЄС (основних суб'єктів імплементаційного процесу), усталена структура аналізу позитивного досвіду реформування національних систем державного управління в європейських країнах з іншими умовами трансформаційних процесів (порівняно з українською практикою та цілями реформування) зумовлюють потребу розробки власного методологічного апарату для узагальнення та адаптації в Україні зарубіжного досвіду реформування. Саме тому в процесі імплементації європейського досвіду доцільно врахувати особливості функціонування інститутів державного управління в межах ЄС, концептуальні засади застосування принципу субсидіарності в національних правових системах, адже саме цей принцип відіграє важливу роль у визначенні компетенції та повноважень органів публічної влади країн-членів ЄС на локальному рівні. Реформування державного управління на основі імплементації зарубіжного досвіду – це процес якісного удосконалення системи органів влади, їх раціональна побудова та взаємодія, ефективний взаємозв'язок із зовнішнім середовищем через законодавчо встановлені процедури та повноваження [51-53]. Ми погоджуємося з аргументами дослідниці, разом з тим вважаємо наголосити, що наведені наукові аргументи працюють у відносно стабільному інституціональному середовищі.

На основі поєднання вищенаведених аргументів вважаємо за доцільне сформулювати *перший конституційний парадокс*: зовнішні чинники можуть як сприяти, так і перешкоджати конституційному реформуванню. З одного боку, вони можуть надавати підтримку і ресурси для проведення реформ, а з іншого боку, можуть чинити тиск на реформаторів, щоб вони враховували їхні інтереси. Саме тому необхідно формувати Стратегію національного розвитку державного управління на основі реальних потреб державотворення, з кореляцією напрямів відповідно до прогнозованих конституційних змін.

Разом з тим, сутність конституційних змін не може визначатися виключно як відповідь на зовнішньополітичні чинники. Ми пропонуємо вести

мову про основні принципи, які, як правило, застосовуються, включають: 1) конституційні зміни повинні бути проведені відповідно до процедур, встановлених самою конституцією, що забезпечує легітимність процесу; 2) потрібна широка політична підтримка конституційних змін, адже досить часто вимагається кваліфікована більшість у парламенті або на референдумі; 3) необхідно забезпечити участь громадянського суспільства та експертів у дискусії про можливі зміни; 4) зміни не повинні суперечити основоположним принципам конституції, таким як демократія, верховенство права тощо; 5) потрібно уникати частих і незначних поправок, адже краще вносити зміни комплексно для забезпечення системності. Однак конкретний процес завжди залежить від національного контексту і політичної ситуації.

Слід звернути увагу на пропозиції М. Сачко щодо того факту, що сформована на даний час модель функціонування системи ОДВ в Україні не співвідноситься з поняттям «європейські цінності», принципами Європейського адміністративного простору [54]. 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 конституційної реформи; реформування органів влади в умовах децентралізації; реформування в системі органів місцевого самоврядування; судової реформи, 5) реалізації Стратегії реформування державного управління до 2025 р. 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.

Як вважає М. Сачко, 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. Це забезпечить реальне зростання і активізацію громадянського суспільства та конституційно-правову трансформацію ролі та функцій держави в аспекті підвищення її соціального статусу як партнера, який може взаємодіяти з іншими важливими суб'єктами публічного управління, що слугуватиме здійсненню ефективної і збалансованої децентралізації влади. При цьому 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 роки зазнав серйозного зовнішнього впливу [54].

Власне, авторський концепт реформування публічного управління, який ми пропонуємо, базується на аналогічних засадах. Втім, авторська позиція щодо формату комплексного впливу зовнішніх і внутрішніх факторів на стан реформування державного управління в умовах конституційних змін передбачає, що дихотомія «реформування публічного управління – конституційні зміни» не буде переходити в стан рівноважних елементів, а саме конституційні зміни будуть визначати властивості і напрями реформування.

## 1.2. Становлення системи органів публічної влади в незалежній Україні в межах конституційного процесу

Стратегічні засади реформування державного управління на даний час визначені нормативними актами Кабінету Міністрів України, і зрозуміло, у контексті суб'єктності управління переважно стосуються системи виконавчої

влади. Разом з тим, у контексті поняття публічного управління дана категорія є більш широкою, і стосується розвитку як суспільних інститутів, так і адміністративних інституцій. Разом з тим, інституціональні виклики вимагають комплексного підходу до формування основ трансформаційних процесів в системі публічної влади, розробки нових підходів до розвитку національної моделі державотворення. Запровадження правового режиму воєнного стану встановило особливий порядок діяльності органів управління в Україні, обумовлений специфікою діяльності територіальних органів управління, розробкою і затвердженням сучасних короткострокових стратегій реформування в системі державного управління. За таких умов важливим завданням науки державного управління виступає напрацювання універсального алгоритму реформування державного управління і формування національної стратегії реформ на довгостроковий період в умовах повоєнного відновлення України.

Розвиток державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних зі здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади на реалізацію функцій демократичної, правової держави, закріплених Конституцією України [55]. В умовах удосконалення публічного управління власного теоретико-методологічного забезпечення потребує закріплення алгоритму регулювання діяльності органів влади з позицій сучасних трендів публічного управління, зокрема, децентралізації. Адже саме децентралізація влади визначила необхідність формування принципово нових форм і засобів регулювання діяльності органів державної влади, що базуються на спрямуванні реформ в Україні.

Актуальність дослідження саме цього аспекту пов'язана з тим, що в сучасних умовах державотворення виникає потреба сформувавши раціонально побудовану модель публічної влади, здатну реалізовувати управлінські функції та забезпечувати надання управлінських послуг. Необхідність удосконалення системи органів влади обумовлена також проведенням конституційної, адміністративної та судової реформ в Україні, особливими

умовами сучасного державотворення, проведенням реформи децентралізації, реалізацією галузевих реформ. Власного методологічного наповнення потребує також інституціональна сфера державного управління, адаптація європейського досвіду регулювання суспільних відносин, впровадження інноваційних форм діяльності влади.

Варто наголосити, що головною проблемою реалізації системних реформ виступає недостатня розробленість загальної моделі функціонування публічної влади на довгостроковий період. Так, побудова моделі територіального управління має бути визначена Законом України «Про засади державної регіональної політики» [57], проте у тексті даного закону термін «децентралізація» опосередковано вживається один раз. Конституція України також містить даний термін один раз у словосполученні «децентралізація державної влади». При цьому широковживаним словосполученням в контексті проведення квазі-реформи виступає термін «реформа децентралізації», що не містить наукового змісту. Адже нормативно-правовий акт, що регулює процес децентралізації – проект змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) не прийнятий і на даний час відкликаний з Верховної Ради України. Так само і Стратегія реформування державного управління на 2022-2025 рр. [56] не містить терміну децентралізації.

Саме тому проблемою реформування державного управління в контексті інституціональних викликів виступає відсутність концептуального змісту реформ, прогностичний характер наявних стратегій реформування, стохастичність аналізу і напрямів впровадження зарубіжного досвіду реформування. Теоретичною основою дослідження є праці вчених, які досліджували концептуальні засади реформування сучасного державного управління: Є. Бородіна, В. Баштанника, К. Ващенко, Н. Гончарук, Н. Драгомирецької, А. Колодій, Н. Липовської, Є. Романенка, В. Соловійова, С. Сороки, О. Сушинського, В. Тертички, І. Хожило, Н. Чалої, І. Чикаренко та ін. Варто вказати також наукові роботи І. Лозицької, О. Гацулі, А. Новака, Ф. Рагімова, М. Сачко, Ф. Терханова, у межах яких досліджено інституціональні



реформи в Україні у контексті формування нової парадигми державного управління – ствердження України як європейської держави. Слід вказати на результати досліджень Ю. Хоміча, І. Юхно, які розробили теоретичні основи публічноуправлінської діяльності в умовах реформ. Варто вказати також на дослідницькі підходи М. Лахижі, О. Руденко, С. Кравченка, О. Пухкала у контексті формування сучасної методології аналізу систем державного управління.

Мета сучасного процесу конституційних реформ полягає у формалізації основ сучасних стратегій реформування державного управління в умовах інституціональних викликів. Для досягнення мети заплановано вирішити такі завдання: систематизувати підходи до формування стратегій реформування державного управління та визначити загальну проблему сучасного реформування; детермінувати найбільш важливі напрями реформування державного управління; дослідити основні інституціональні виклики в умовах реформ.

Аналіз сучасних стратегій реформування державного управління показує, що завдання концептуалізації реформ на даний момент залишається актуальним. Започаткована у 1998 році адміністративна реформа була з позицій нормативно-правового регулювання феноменом системи публічної влади, проте власне заплановані цілі були скоріше орієнтирами, ніж індикаторами розвитку системи державного управління. Адже як наголошують дослідники, для створення ефективної системи державного управління, здатної розв'язувати складні проблеми суспільства, необхідно, щоб така система була більш різноманітною, ніж усе суспільство [58, с. 155]. Водночас, тривалий час у науковій спільноті України дискутується сама проблема виникнення і становлення системи державного управління, що обумовлено як історичними, так і суто інституціональними чинниками.

Власне, можемо вести мову про формування від 1990-1991 рр. складної адміністративної системи, у межах якої функціонують підсистеми публічної

влади, взаємовплив яких породжує як інституціональні кризи, так і інституціональну взаємодію. прийняття Декларації про державний суверенітет УРСР у 1990 р. забезпечило умови для розвитку процесу набуття реальної незалежності для України. При цьому станом на 1991 рік Україна мала всі основні інститути незалежної держави і статус країни-засновниці ООН. Були засновані і функціонували основні інститути публічної влади, з єдиною відмінністю щодо інститутів місцевої влади – рад відповідних рівнів, що забезпечували функціонування системи державної влади і були її складовими. Саме тому важливо вказати на інституціональні виклики такої системи у вигляді конфліктів суб'єктів публічного управління, зокрема:

1) інституціональний конфлікт 1994 р. – між Президентом України і Головою Верховної Ради України у межах конституційного процесу (вирішення конфлікту – дострокові вибори Президента України, вибори до Верховної ради України;

2) інституціональний конфлікт 1995 р. між Президентом України і Головою Верховної Ради України щодо формування підсистеми виконавчої влади в Україні (вирішення конфлікту – прийняття Конституційного договору 1995 року;

3) інституціональний конфлікт «Україна без Кучми» 2000-2001 р., – не вирішено, «Заява трьох» щодо діяльності опозиції, як продовження – інституціональний конфлікт 2002-2003 років «Повстань, Україно» – конфлікт не вирішено;

4) інституціональний конфлікт 2004 року під час виборчого процесу, «Помаранчева революція», перший Майдан (вирішення конфлікту – Конституційна реформа 2004 р.), зміна більшості Верховної Ради України без проведення нових виборів;

5) інституціональний конфлікт 2006 року, у результаті виборів до Верховної Ради України формування конфлікту між Президентом України і більшістю у Верховній Раді України (вирішення конфлікту – розпуск Верховної Ради України, дострокові вибори;

б) інституціональний конфлікт 2010 року, обрання президентом України В.Януковича, формування нової більшості у Верховній Раді України без дострокових виборів, конфлікт не вирішено, рішенням Конституційного Суду України скасовано Конституційну реформу 2004 р., (рішення Конституційного Суду України не скасовано), підписано Харківські угоди;

7) інституційний конфлікт 2013-2014 рр., Революція Гідності, формування нової більшості у Верховній Раді України без дострокових виборів, вирішення конфлікту – повернення до засад Конституційної реформи 2004 р., прийняття базових законів функціонування системи публічної влади, проведення позачергових виборів до Верховної Ради України, прийняття базових законів про основи функціонування системи публічної влади.

На думку М. Сачко, «публічна влада представляє собою особливий різновид соціальної влади, що поєднує два складники – владу громадську та владу в організаційно-правовому сприйнятті, тобто публічна влада реалізується від імені населення органами державної влади та (або) органами місцевого самоврядування, й при цьому визначення саме цих інститутів як суб'єктів публічної влади пояснюється саме виконуваними виключно ними функціями: по-перше, функція управління суспільством; нормотворча функція, функція охорони прав і свобод людини. Базовими ознаками публічної влади, здійснюваними державними і самоврядними органами є: відповідальність за виконання належних їм владних повноважень; реалізація публічних інтересів; надання публічних послуг, територіальність; легітимність. При цьому відповідальність є центральним ознакою публічної влади, адже відповідальність, з одного боку, підкреслює нерозривний зв'язок органів влади з виконуваними ними функціями і реалізацією законних інтересів населення в межах тієї чи іншої території» [54].

Загалом, принципи відповідальності і відповідності (principles of responsibility and responsiveness) правомірно наведені М. Сачко. Єдине, що потребує чіткого нормативного закріплення у процесі реформування публічного управління – це власне, технологія змін і сутність відповідності

потребам суспільства (респонсивності реформ). Врешті решт, саме потреба у реформах пройшла певний еволюційний шлях і була формалізована виключно у межах нормативних актів, хоча реформи як процес завжди являли собою основу суспільних подій всіх трьох революційних процесів часів незалежності.

Важливо вказати, що від 1991 року і на даний час було прийнято низку стратегій, що прямо чи опосередковано передбачали реформування державного управління:

1) Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810 [58] ;

«Важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління. Необхідність формування нової системи державного управління як інструменту подолання кризи в Україні до останнього часу недооцінювалась. Нова система державного управління в країні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи. Існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого - у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава. Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також

формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави» [58].

Досить часто вітчизняні дослідники пов'язують адміністративну реформу з адміністративно-територіальною реформою [59]. Ми вважаємо це виправданим лише частково ) [59].

2) Наступним важливим етапом виступило прийняття Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 1998 року № 615 (втратив чинність)[59] – визначального документу, що багато у чому визначив фундамент системи державного (публічного) управління. Головний акцент – на адаптацію правової системи «Адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави у рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах - членах ЄС. Адаптація законодавства України передбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами і охоплює приватне, митне, трудове, фінансове, податкове законодавство, законодавство про інтелектуальну власність, охорону праці, охорону життя та здоров'я, навколишнє природне середовище, захист прав споживачів, технічні правила і стандарти, транспорт, а також інші галузі, визначені Угодою про партнерство та співробітництво. Важливим чинником реформування правової системи України слід вважати участь України у конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для цієї організації та ЄС стандарти» [60]. Власне, зміст Стратегії був присвячений

системі публічного управління, складникам такої системи у контексті набуття членства в ЄС.

3) Стратегія реформування системи державної служби в Україні, затверджена Указом Президента України від 14 квітня 2000 року № 599;

Завданням реформи було визначено «Здійснення економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання та надання державою громадянам управлінських послуг на високому рівні, просування в напрямі європейської інтеграції можливо лише за умови створення ефективної системи державного управління, що відповідає стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою» [61].

4) Стратегія Сталого розвитку «Україна -2020», затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5.

Стратегія передбачала 10 напрямів реформ, переважна більшість яких стосувалася саме реформування сфер публічного управління. Разом з тим, було визначено спеціальний напрям реформ «Децентралізація та реформа державного управління». Метою реформи державного управління «є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики» [62];

5) Стратегія реформування державного управління України до 2021 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (чинна);

Стратегія 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 ґрунтового 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) [63 ].

Втім, додаткових нормативних актів, розроблених і затверджених на виконання цієї стратегії, виявилось недостатньо.

Така стратегія, була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474. Стратегія визначає основні напрями та завдання реформування державного управління в Україні на період до 2021 року. Основними цілями Стратегії є: створення ефективної системи державного управління, яка здатна забезпечити реалізацію національних інтересів України та сприяти сталому розвитку країни, підвищення прозорості та підзвітності державного управління, захист прав і свобод громадян у відносинах з органами державної влади.

Основні завдання Стратегії: реформування системи державного управління з метою підвищення її ефективності та спрощення процедур, підвищення прозорості та підзвітності державного управління, запровадження сучасних інструментів управління та контролю, розвиток місцевого самоврядування, створення ефективної системи захисту прав і свобод громадян у відносинах з органами державної влади.

Основні заходи Стратегії передбачали реформування системи органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема, шляхом оптимізації їх чисельності, повноважень та структури, впровадження системи стратегічного планування та управління на основі результатів, децентралізацію влади та розвиток місцевого самоврядування, розвиток електронного урядування, запровадження сучасних інструментів управління та контролю, зокрема, системи внутрішнього аудиту та системи контролю за виконанням антикорупційних законів, захист прав і свобод громадян у відносинах з органами державної влади, зокрема, шляхом запровадження системи адміністративної юстиції [63].

Стратегія реформування державного управління України до 2021 року є важливим документом, який визначає основні напрями та завдання реформування державного управління в Україні. Стратегія спрямована на створення ефективної системи державного управління, яка здатна забезпечити реалізацію національних інтересів України та сприяти сталому розвитку країни. Реалізація Стратегії дозволила досягти певних успіхів у реформуванні державного управління в Україні. Зокрема, було проведено оптимізацію системи органів державної влади та місцевого самоврядування, впроваджено систему стратегічного планування та управління на основі результатів, розпочато процес децентралізації влади, розвинуто електронне урядування, запроваджено систему внутрішнього аудиту. Однак, є низка завдань, які ще не виконані, зокрема, щодо запровадження сучасних інструментів управління та контролю, захисту прав і свобод громадян у відносинах з органами державної влади.

б) Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831(чинна) [64].

Метою цієї Стратегії є побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі



європейських стандартів та досвіду. Очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року є:

- забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу;
- формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян;
- розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави.

Реформування державного управління передбачає підвищення ефективності надання адміністративних та інших публічних послуг. Активно розвивається мережа центрів надання адміністративних послуг та запроваджується надання електронних публічних послуг. Проте доступність послуг та якість обслуговування в різних територіальних громадах відрізняється. Залишаються перешкоди до інтеграції окремих популярних послуг до центрів надання адміністративних послуг у зв'язку з надмірною централізацією повноважень щодо їх надання [64].

У контексті аналізу цієї стратегії варто звернути увагу на розділ, присвячений ефективному врядуванню. Як зазначено в Стратегії, метою цього напрямку Стратегії є створення умов, за яких державні органи формують державну політику на основі результатів аналізу та комунікацій із заінтересованими сторонами, а також забезпечують її ефективну реалізацію для сталого розвитку держави.

Ключовими проблемами залишаються недостатньо ефективна система центральних органів виконавчої влади, відсутність чіткого розподілу функцій з формування та реалізації політики, недосконалий механізм спрямування і координації діяльності міністерств, нерегульованість системи державного стратегічного планування. Відповідно до законодавства міністерства визначено як органи, відповідальні за формування та реалізацію державної

політики в одній чи декількох сферах, а Кабінет Міністрів України - як орган, який спрямовує, координує та контролює діяльність міністерств.

Існуючі механізми спрямування і координації діяльності міністерств, забезпечення спроможності міністерств до формування політики потребують удосконалення. Перелік сфер, політику в яких формує і реалізує Кабінет Міністрів України, необхідно більш чітко визначити. Повноваження з формування політики в усіх сферах передбачається закріпити за певними директоратами міністерств. Міністерства повинні зосередитися на питаннях формування політики, а функції з реалізації політики поступово передаватимуться до інших центральних органів виконавчої влади. Важливим завданням є вдосконалення процесу формування та реалізації довгострокових рішень щодо розвитку держави, координації формування і реалізації політики, які є ключовими елементами діяльності органів виконавчої влади в системі державного управління.

7) Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджені Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722 [65].

Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року передбачають такі напрями, як :

- 1) подолання бідності;
- 2) подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства;
- 3) забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці;
- 4) забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх;
- 5) забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчат;
- 6) забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами та санітарією;

- 7) забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх;
- 8) сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх;
- 9) створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям;
- 10) скорочення нерівності;
- 11) забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів;
- 12) забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва;
- 13) вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками;
- 14) збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку;
- 15) захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття;
- 16) сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях;
- 17) зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках глобального партнерства в інтересах сталого розвитку [65].

Варто виокремити таку ціль (16) як «сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях». З позицій нашого дослідження важливо вказати на такі завдання

Модернізація публічної адміністрації є одним з ключових завдань посткомуністичних країн. Вона передбачає перехід від авторитарних і бюрократичних моделей управління до демократичних і ефективних моделей. При цьому конституційні зміни є важливим інструментом для здійснення модернізації публічної адміністрації в посткомуністичних країнах. Вони дозволяють встановити нові принципи і норми, які відповідають демократичним цінностям і сприяють ефективному функціонуванню держави.

З позицій наукової дискусії з усталеним підходом до зарубіжного досвіду (М. Лахижа, І. Лозицька) варто визначити основні напрямки модернізації публічної адміністрації в посткомуністичних країнах: 1) децентралізація передбачає передачу частини повноважень від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, сприяє більш ефективному управлінню на місцях і підвищенню відповідальності органів влади перед громадянами; 2) деінституціоналізація передбачає скорочення бюрократичного апарату і спрощення процедур управління, сприяє підвищенню ефективності управління і зменшенню витрат на утримання державного апарату; 3) деполітизація. Цей напрямок передбачає відокремлення державної служби від політичної влади, сприяє підвищенню професіоналізму державної служби і неупередженості у прийнятті рішень; 4) інституціоналізація громадянського суспільства, що передбачає створення умов для розвитку громадянського суспільства і залучення громадян до участі в управлінні державою, сприяє підвищенню прозорості і підзвітності органів влади перед громадянами.

На думку вітчизняних науковців, реформування державного управління (В. Баштанник, М. Лахижа, І. Лозицька), зміст сучасної трансформаційної парадигми державного управління у контексті положень стратегій реформування державного управління полягає у формуванні системи методологічних підходів, детермінованих цілями, засобами та цінностями процесу реформування державного управління на основі пізнавальної та практичної діяльності. Зазначена парадигма являє собою модель методології

державно-управлінської діяльності, що базується на концепціях, меті, методах, засобах і способах дії органів влади в умовах трансформації державного управління, що реалізується в процесі раціональної об'єктивації державного управління [65].

Існування єдиної Європи та успішне функціонування інститутів та структур Європейського Союзу свідчать, перш за все, про один незаперечний факт – зрілість європейських націй та держав. Йдеться, передусім, про зрілість політичних інститутів у середині держав-членів ЄС, рівень політичної культури та політичної свідомості їх громадян, ступінь розвитку громадянського суспільства. Зазначені фактори у сукупності дозволили сформувати і акумулювати важливі цінності, які стали єдиними для всієї Європи: особисту свободу, раціоналістичний індивідуалізм, приватну власність, принципи інтенсивності в економіці, всебічне укріплення ролі середнього класу, верховенство закону, рівність усіх перед законом, культуру добровільності, солідарності, консенсусу та компромісу [66, с. 46].

Такий підхід є виправданим за умови розвитку процесу реформування на основі стабільних індикаторів розвитку країни. В умовах правового режиму воєнного стану воєнного стану навіть ідеально побудовані стратегії не дозволяють отримати запланований результат реформ, тим більше, коли мета реформування визначена досить опосередковано. Так, мета реформування державного управління до 2021 року, визначена Стратегією реформування-2015 – «вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни». Мета реформування державного управління до 2025 року, визначена Стратегією реформування-2021 – «побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду» [64]. Абсолютно підтримуючи визначені цілі, варто вказати, що формування спроможної і сервісної держави – цілі досить загальні і є такими, що розуміються апріорно. В умовах реалізації завдань розвитку держави, визначених Президентом України В. Зеленським, метою має виступати

комплексний підхід, що передбачає Потрібна нова концепція публічного управління, котра базуватиметься на конституційних принципах Української держави, концепції багаторівневого управління, іманентно властивої сучасній територіальній організації влади. Для цього необхідно визначити поняття і сутності управління, адже тільки публічне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого. У сучасних умовах адміністративного реформування й виокремлення європейської інтеграції як пріоритету національної зовнішньої політики раціоналізація владних відносин на засадах впровадження зарубіжного досвіду виступає як важливий засіб реалізації комплексу пріоритетів державної політики. Серед цих пріоритетів – економічний розвиток, гуманізація управління, забезпечення ефективного управління на центральному і регіональному рівнях, розвиток самоврядних структур управління на основі конституційних принципів, створення умов соціального партнерства, стратегічне реформування державного управління, інтеграція України до європейських економічних, політичних структур та європейського правового простору. Адже процеси децентралізації, впровадження принципу субсидіарності, конкурентне середовище, підвищення рівня вимог людини до різноманітності та якості отримуваних нею послуг, посилення її впливу на владу зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності демократичних інститутів влади з урахуванням практик «Good governance» (належного врядування) [67].

Головним завданням сучасного реформування публічного управління виступає втілення у практику державного управління визначених Конституцією України і законами України правових основ територіальної організації влади, які передбачають поєднання: 1) механізмів вирішення завдань державного управління в умовах правового режиму воєнного стану; 2) методів раціонального регулювання діяльності органів державної влади на основі критеріїв ефективності, 3) прямого державного управління на регіональному рівні (область) та непрямого – на низовому територіальному рівні (село, селище, місто), шляхом перерозподілу предметів відання і

повноважень між відповідними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування також і на субрегіональному рівні (район); 4) поєднання питань загальних та галузевих реформ з підвищенням ефективності механізму реалізації завдань реформ; 5) політико-правове, фінансове, матеріальне, організаційне та інформаційне забезпечення завдань, функцій та повноважень, які реалізуються в сфері публічної влади; 6) чітке законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та неухильне дотримання на практиці такого розмежування шляхом створення системи належних правових гарантій місцевого самоврядування базового рівня, забезпечення права мешканців населених пунктів права на самоврядування; 7) вирішення інституціональних завдань реалізації інтеграційної політики України, відповідності критеріям на вступ до ЄС. Загальна методологічна модель реформування публічного управління може бути представлена у такому вигляді (рис. 2).

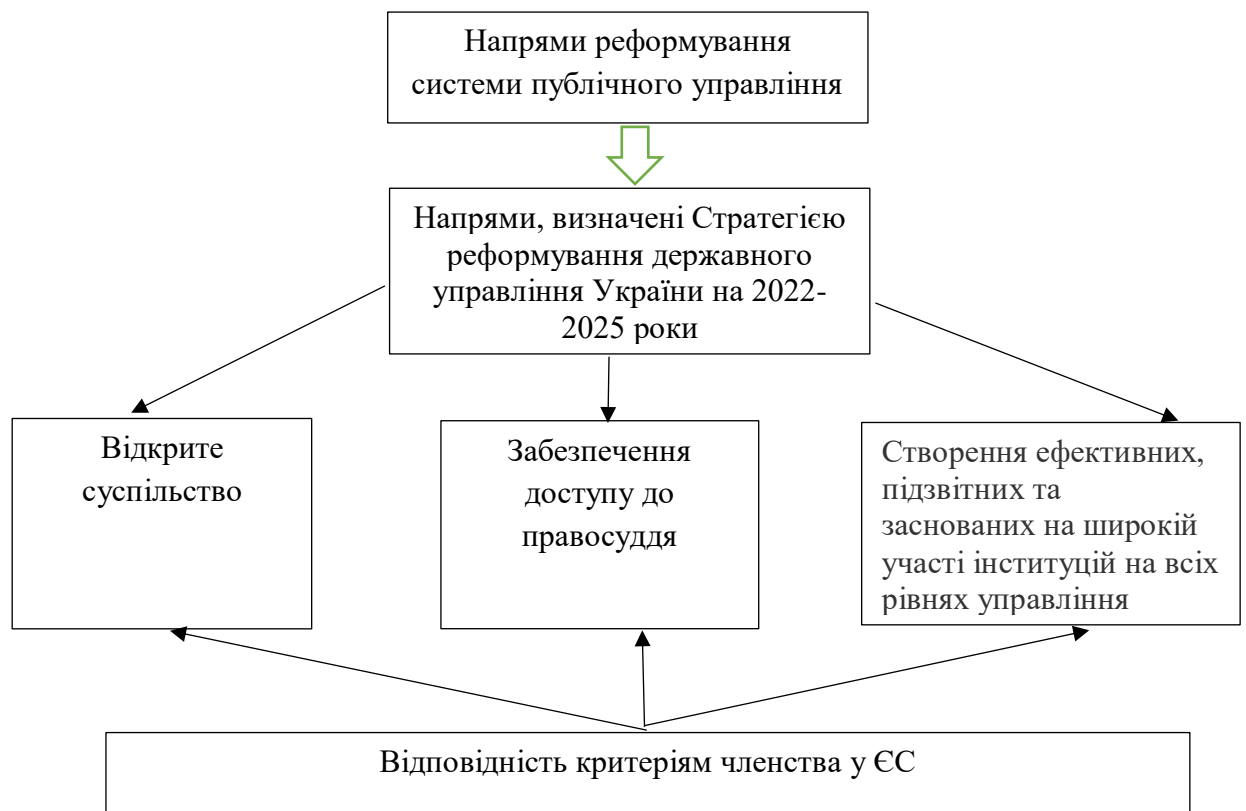


Рис.1.2. Методологічна модель реформування публічного управління

Джерело: дослідження автора

Більшість дослідників при аналізі змісту Конституції України виокремлюють нормативну детермінованість положень та визначають 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» [68].

Фактично, у контексті напрацювання сучасної стратегії реформування державного управління в умовах інституціональних викликів важливо розробити загальнонаціональну стратегію реформування державного управління, що окрім суто процедурних завдань буде визначати функціональну спроможність системи державного управління реалізувати цілі національного розвитку, що детермінуються в сучасних умовах концептом національної держави (Nation state), забезпечують національні інтереси і державну політику набуття членства в Європейському Союзі і НАТО. Так само, у тексті Стратегії мають бути відображені вектори сучасних конституційних реформ – судової реформи, реформи децентралізації.

Варто погодитись із концептом раціональності реформування державного управління, відповідно до якого декларовані органами влади загальні положення щодо реформування 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 ґрунтовно 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.

Важливо у сучасній стратегії реформування державного управління визначити комплекс інституціональних викликів і запропонувати дієві засоби реалізації реформ. У такому аспекті визначальною місією реформування державного управління є створення сучасної моделі організації публічної влади щодо забезпечення державної безпеки і правопорядку, управління державними справами та надання публічних послуг, територіального розвитку у контексті принципів регіональної політики ЄС, розвитку механізмів галузевого управління у контексті європейського принципу 4 свобод, побудови системи реального, а не «централізованого» місцевого самоврядування як права мешканців одного або декількох (а не понад 50) населених пунктів вирішувати питання місцевого значення. Результатом реформування має виступати інституціоналізація системи державного управління на засадах децентралізації державної влади та значного підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні питань як місцевого, так і загальнодержавного значення.

Окремим блоком реформування має виступити напрацювання нової моделі публічної служби в Україні. Адже базовий Закон України «Про державну службу» [69] не вирішує питання спеціальних видів державної служби (у тому числі, військової), не забезпечує інституційне визначення понять патронатної служби та перебування на політичних посадах. Окремою проблемою виступає скасування на період воєнного стану конкурсних процедур на посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, запровадження інституту військових адміністрацій, статусу начальників адміністрацій, функціонування інституту політичних посад.

Вважаємо, саме такі проблеми мають бути вирішені у форматі Стратегії реформування державного управління, що дозволить проводити ефективні реформи у сфері публічної влади в Україні.

Дієва політика держави у забезпеченні формування механізму управління на основі потреби в ефективному державному адмініструванні має поєднувати адміністративні, організаційні, функціональні та галузеві індикатори, й при цьому певною мірою бути «вільною» від надмірної деталізації технічних питань цифровізації управління, сервісності та інфраструктурності управління, що мають бути не метою, а засобами реформування

### 1.3. Особливості реалізації державної влади в умовах конституційних змін: теоретико-прикладний аналіз

У процесі розробки напрямів конституційних змін в Україні важливим завданням є визначення стратегії, тактики та конкретних заходів щодо беззастережного застосування норм Конституції України. Стратегія конституційних змін повинна визначати загальні цілі та напрями реформування конституційного ладу. Така стратегія повинна бути спрямована на забезпечення верховенства права, захисту прав і свобод людини та громадянина, підвищення ефективності державного управління та забезпечення сталого розвитку країни. Отже, тактика конституційних змін повинна визначати конкретні кроки, які необхідно здійснити для досягнення стратегічних цілей. Вона повинна бути гнучкою та адаптивною до змін у політичній та соціальній ситуації. При цьому заходи запровадження конституційних змін в системі публічного управління повинні бути спрямовані на: 1) удосконалення законодавства, яке відповідає нормам Конституції України, що включає в себе внесення змін до чинного законодавства, розробку та прийняття нового законодавства, а також забезпечення належного виконання та застосування законодавства; 2) інтегрованість норм законодавства в частині відповідності напрямам конституційних змін; 3) поширення суспільного позитивного сприйняття конституційних змін, що включає в себе проведення освітніх та

інформаційних кампаній, а також залучення громадськості до процесу розробки та реалізації конституційних змін; 4) формування потреби у змінах, що включає в себе дослідження громадської думки, аналіз потреб суспільства та розробку пропозицій щодо вдосконалення конституційного ладу.

Реалізація державної влади в умовах конституційних змін в Україні залежить від багатьох факторів, зокрема: по-перше, наявності відповідної політичної волі, адже конституційні зміни вимагають значних зусиль та ресурсів, тому для їх успішної реалізації необхідна політична воля з боку керівництва держави; по-друге, належного правового забезпечення, адже власне такі зміни потребують правових передумов, коли на основі існуючих правових норм вже не можливо регулювати суспільні відносини.

Отже, конституційні зміни повинні бути закріплені в законодавстві, яке має бути чітким і зрозумілим, тобто має бути підготовлено алгоритм нормативно-правового розвитку окремої конституційної норми. По-третє, формування дієвої системи державних органів з реалізації таких змін, й така система повинна бути ефективна та відповідати поставленим цілям. По-четверте, забезпечення належної координації зусиль органів влади щодо реалізації конституційних змін, що вимагає тісної співпраці між різними органами влади та громадськістю.

З цих позицій варто вказати на достатньо широко представлену у науковому обігу проблематику конституційного реформування. Адже зміни, внесені до Конституції України, відкривають значні можливості для подальшої політичної структуризації та розвитку демократичних перетворень в Україні. Однак, їх реалізація також пов'язана з низкою викликів, які необхідно подолати. Одним з ключових викликів є відсутність консенсусу у суспільстві щодо змісту і форм конституційних змін. Це призводить до того, що конституційні реформи часто є результатом компромісів між різними політичними силами, які не завжди відповідають інтересам суспільства в цілому. Іншим викликом є недостатня координація зусиль органів державної влади та громадськості при розробці та реалізації конституційних змін. Це

може призвести до того, що зміни будуть несвоєчасно або неякісно реалізовані.

Нарешті, необхідно вдосконалити конституційне законодавство, щоб забезпечити ефективність конституційних змін. Для того, щоб подолати ці виклики, необхідно: сприяти конструктивному діалогу між різними політичними силами та громадськістю щодо змісту і форм конституційних змін, забезпечити координацію зусиль органів державної влади та громадськості при розробці та реалізації конституційних змін, удосконалити конституційне законодавство, щоб забезпечити його відповідність інтересам суспільства в цілому. Зазвичай, у процесі формування наукової парадигми в системі владних відносин варто вказати на основні наукові підходи у форматі конституційного механізму реалізації влади. І. Юхно наводить цитату О.Скрипнюка [70] про особливості суб'єкт-об'єктних відносин: «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» [6, с. 59]. Дослідниця на цій основі вказує на 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 [71, с.59-60].

Далі І. Юхно робить висновок про сутність сучасних реформ і доводить, що загалом, за відсутності системного розуміння об'єктивних законів трансформаційного періоду процес реформування Українського суспільства почав втрачати ціннісні орієнтири. Постійна перебудова управлінських структур від 2004 року до тепер – яскраве підтвердження тому. Саме тому потрібна нова концепція управління, котра виходила б з об'єктивних законів переходу до ринку, враховувала специфічні умови розвитку Української держави в умовах сучасних викликів суверенності [71, с.60]. Ми підтримуємо таку дослідницьку позицію і вважаємо за доцільне вказати

Процес реалізації державної влади в умовах конституційних змін можна поділити на такі етапи:

1 етап – (прото-реформування) – формалізація потреби у конституційних змінах, розуміння місця органу влади у майбутньому реформуванні, розробка внутрішньоорганізаційних нормативних актів, ймовірні пропозиції до проектів урядових рішень на рівні погодження законопроекту;

2 етап – (потреба у реформуванні) – визначення потреби і завдань реформування у контексті вже розроблених пропозицій на основі принципу респонсивності;

3 етап – (виклики конституційного реформування) – ймовірна структурна реорганізація, що настає після запровадження змін у дію, участь у підготовці нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію конституційних змін; тлумачення нових конституційних положень, пр цьому державні органи та органи (наприклад, конституційний суд, уряд, парламент) мають розтлумачити нові конституційні положення та визначити їхні наслідки для реалізації державної влади;

4 етап – (внутрішня трансформація) – зміна принципів діяльності органів влади, затвердження нових положень про діяльність, ймовірна ліквідація чи реорганізація; фактично конституційна адаптація існуючого законодавства та нормативних актів, що може передбачати внесення змін або скасування існуючих законів і постанов або прийняття нових.

5 етап – (оцінка наслідків) – аналіз інституціональної відповіді на конституційні зміни.

Отже, процес реалізації державної влади в умовах конституційних змін є складним і непростим. Це вимагає ретельного планування та координації між різними державними органами та органами. Це також вимагає активної участі громадськості.

Важливо вказати на ймовірні наслідки для системи державної влади:

- конституційні зміни можуть вимагати від уряду створити новий урядовий орган (міністерство чи агентство);
- конституційні зміни можуть змінити спосіб формування вищих органів влади в державі;
- конституційні зміни можуть змінити роль парламенту й надати йому нові повноваження;
- конституційні зміни можуть обмежити повноваження судової влади.
- конституційні зміни можуть визнавати нові права і свободи громадян.

У всіх цих випадках органам державної влади необхідно буде вжити заходів для реалізації нових конституційних положень. Це може передбачати адаптацію існуючого законодавства та нормативно-правових актів, реорганізацію державного апарату, перепідготовку державних службовців та освіти громадськості. Визнання конституції основним законом, на думку В.М. Шаповала, надає відповідно й конституційним змінам засадничого змісту, адже «одночасно воно засвідчує верховенство конституції у системі національного права, те, що конституція є нормативною і певною мірою змістовною базою національного законодавства, але ніяк не різновидом формальних законів» [72, с.75-76]. Водночас, варто вести мову про програмний зміст конституційних змін, їх довгостроковий і визначальний характер для розвитку суверенності держави. Конституція України є основним законом держави, який закріплює політичну волю та інтереси українського народу. Отже, конституційні зміни формують нову композицію складників

системи публічного управління. Разом з тим, варто узагальнити існуючі терміни (рис.1.3).

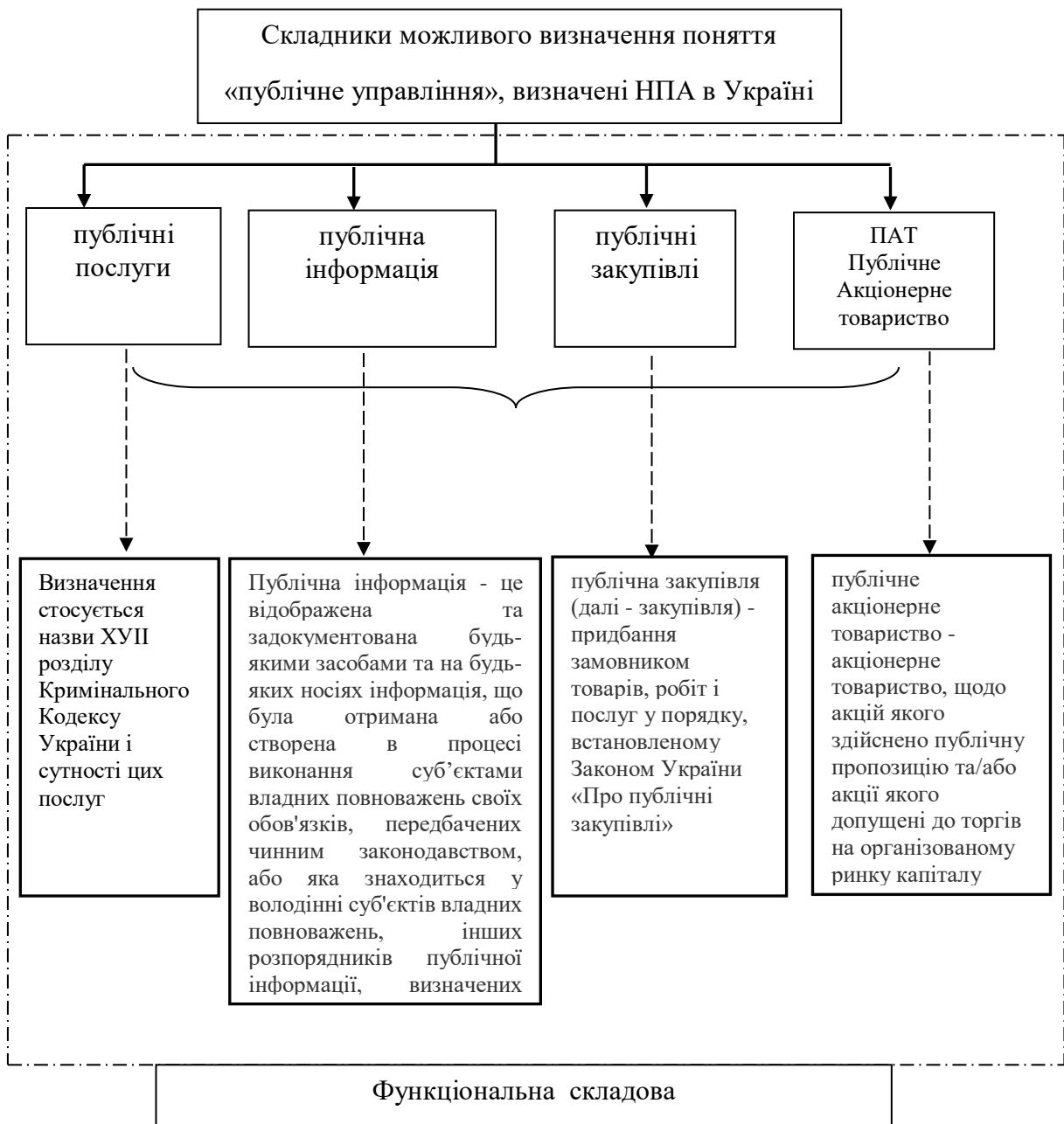


Рис. 1.3. Функціональна складова визначення терміну «публічне управління»

Слід наголосити, що саме поняття «публічне управління» не є усталеним в сучасній науці державного управління. Також варто навести інституціональні характеристики терміну «публічний».

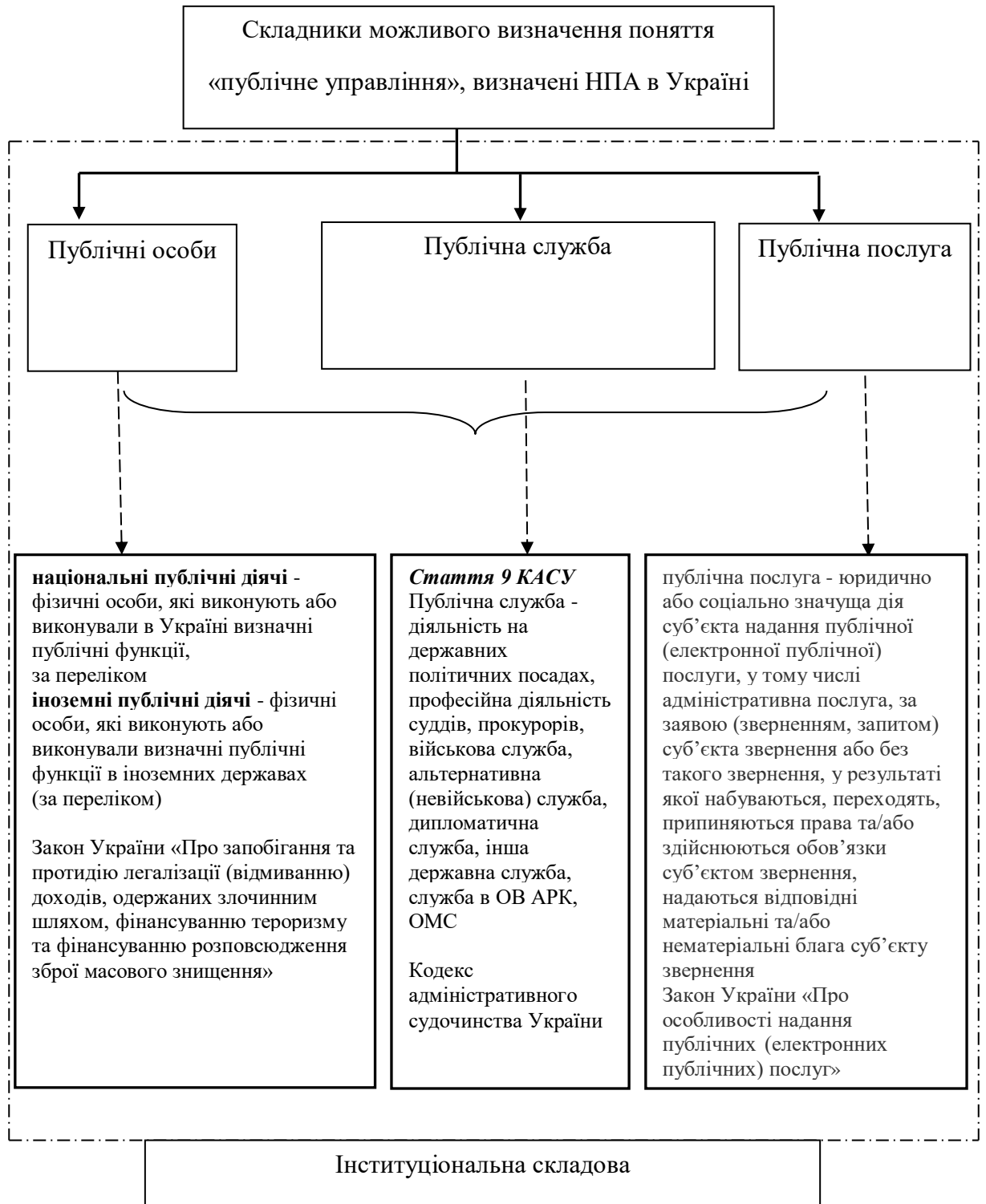


Рис. 1.4. Інституціональна складова визначення терміну «публічне управління»

Дискусійне визначення публічного управління як галузі теорії та практики, яка є ключовою для публічного адміністрування і зосереджена на



внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності

Конституція України закріплює права і свободи людини, принципи організації та діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та судової влади. Саме тому реформа конституції може здійснюватися з різних причин, наприклад, для вдосконалення державного управління, підвищення ефективності захисту прав і свобод людини або для приведення Конституції у відповідність до міжнародних стандартів.

Методологічно важливо вказати, що поняття «публічне управління» виступає категорією, що не визначена жодним нормативно-правовим актом. Варто зауважити, що сучасний зміст конституювання публічного управління уособлює інтеграцію всіх складників системи державної влади, місцевого самоврядування, політичних партій, державних установ, підприємств і організацій. Втім, конституційні зміни, запроваджені в Україні, й такі, що могли бути запроваджені, стосуються власне системи органів державної влади та місцевого самоврядування.

Очевидно, що Конституція України виступає певним регламентуючим чинником для трансформації всього національного законодавства, й відповідно – конституційні зміни формують відповідний правовий простір, що забезпечує досягнення мети публічного управління. Отже, варто погодитись із запропонованим В. Баштанником трактуванням поняття «публічна адміністрація» як «сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування); апарат управління публічними справами, який займається реалізацією цілей, визначених політичною владою; організація, яка здійснює будь-яку державну діяльність і яка не знаходиться під керівництвом ні законодавчої, ні судової влади; планована людська діяльність, спрямована на досягнення певних

суспільних цілей; процес досягнення національних цілей за допомогою публічних організацій; організація та діяльність органів і установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади» [1; 73]. Втім, таке визначення теж може бути доповнене на основі тих іманентно властивих кожному періоду державотворення характеристик, що і визначають зміст конституційних реформ.

Ми обстоюємо позицію, що сучасне публічне управління має реалізувати повно той формат конституційного регулювання, яке діє на кожному окремому етапі, і тільки після абсолютизації норм конституції діяльності органів влади і посадових осіб доцільно вести мову про внесення кардинальних змін до тексту конституції. Прикладом такого респонсивного підходу до конституційних змін є процес проходження законопроектів щодо внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади.

Власне, текст Конституції України містить положення про децентралізацію, у статті 132 визначено, 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 [55]. Погоджуємося з підходом М. Сачко (М. Кудрявцева), що «сутнісний аспект конституційної реформи полягає у змінах правових засад державної організації суспільства. Маючи правову основу, якою є Конституція, такі зміни відбуваються шляхом цілеспрямованої діяльності уповноважених суб'єктів, що реалізується в межах конституційного процесу. Отже, конституційні зміни як фактор функціонування органів державної влади варто визначити як обумовлене потребами життєдіяльності суспільства політико-правове явище, пов'язане із змінами Основного Закону, що проводяться на основі принципів, ціннісних засад конституційного ладу в межах конституційного процесу та спрямовані

на удосконалення державної організації і підпорядковані меті суспільного розвитку» [9]. За таких обставин реалізація державної влади в умовах конституційних змін теж потребує концептуального опрацювання. Даний напрямок державного будівництва розроблений достатньо давно, проте очевидним є той факт, що з позицій оцінки респонсивності реформи децентралізації є декілька проблемних підходів.

Таблиця 1.1.

## Сутність і зміст конституційних змін в Україні

№	Рік	Конституційні зміни	Механізм реалізації державної влади
1	2	3	4
1.	2001 р.	Верховна Рада України. Додаткові підстави припинення повноважень Верховної Ради України (ініціатор – Президент України)	Функціонування Верховної Ради України Не реалізовані
2.	2003 р.	Верховна Рада України. Порядок функціонування Верховної Ради, повноваження народних депутатів, діяльність КСУ, термін повноваження суддів (ініціатор – Президент України)	Посилення механізмів парламентської більшості, імперативний мандат народних депутатів, формування складу КСУ, обмеження терміну перебування на посаді суддів довічно – 10 років Не реалізовані (відкликано)
3.	2004 р.	Верховна Рада України. Форма державного правління, строк, порядок формування, повноваження ВРУ, формування КМУ (ініціатор – Президент України)	Перехід до парламентсько-президентської форми правління, збільшення строку повноважень Верховної Ради, запровадження поняття «парламентська більшість», формування КМУ парламентськ. більшістю тощо Реалізовані
4.	2009 р.	Верховна Рада України. Двопалатний парламент, статус КМУ, обрання депутатів місцевих рад (ініціатор – Президент України)	Формування двох палат парламенту (нижня палата +Сенат), КМУ – вищий самостійний орган виконавчої влади, депутати місцевих рад обираються на пропорц.основі Не реалізовані (не ухвалені)
5.	2010	Конституційний Суд України. Скасування конституційної реформи 2004 р. (ініціатор – народні депутати України)	Повернення до положень тексту Конституції України 1996 р.  Реалізовано. Рішення КСУ чинне на даний час.

## Продовження таблиці 1.1

1	2	3	4
6.	2013 р.	Верховна Рада України. Контроль за державним бюджетом, статус Рахункової палати. (ініціатор – Президент України)	Рахункова палата здійснює контроль за державним бюджетом та їх використанням здійснює від імені ВРУ – Рахункова палата Реалізовані
7.	2014 р.	Верховна Рада України. Відновлення положень конституційної реформи.	Відновлення всіх конституційних змін у процесі реформи Конституції 2004 р.
8.	2014 р.	Верховна Рада України. Судова реформа, зміни повноважень суддів і Генерального прокурора (ініціатор – Президент України)	Заснування, ліквідація, мережа судів – повноваження Президента України, Вища рада юстиції пропонує кандидатури суддів на затвердження Президенту України Скасування 5-річного строку повноважень Генерального прокурора Не реалізовані (не ухвалені)
9.	2014 р.	Верховна Рада України. Посилення ролі органів місцевого самоврядування, запровадження інституту представника Президента (ініціатор – Президент України)	Скасування ОДА і запровадження виконкомів рад, Посилення ролі ОМС базового рівня, право президента призупиняти дію актів ОМС у разі невідповідності конституції, запровадження інституту представника Президента Не реалізовані (відкликані)
10.	2016 р.	Верховна Рада України. Зміни щодо правосуддя (ініціатор – Президент України)	Призначення Ген.прокурора здійснюється Президентом України Призначення суддів за конкурсом Повноваження Вищої ради правосуддя щодо кандидату на посади судді, звільнення, дозвіл на затримання. Призначення суддів КСУ від Президента України, Верховної Ради України та ВРП тощо Реалізовані
11.	2019 р.	Верховна Рада України Щодо стратегічного курсу України (ініціатор – Президент України)	Щодо стратегічного курсу держави щодо набуття повноправного членства України в ЄС та НАТО. Президент є гарантом такої політики Реалізовані

1	2	3	4
12.	2019 р.	Щодо перейменування Дніпропетровської області (ініціатор – Президент України)	Не реалізовані
13.	2019 р.	Щодо недоторканості депутатів (ініціатор – Президент України)	Скасування юридичної недоторканості народних депутатів за результати голосування Реалізовано
14.	2019	Щодо децентралізації влади (ініціатор – Президент України)	Зміни до 9 статей Конституції України Запровадження округів, Інститут префектів в округах і областях Зміни принципів територіального та адміністративно-територіального устрою Законопроект відкликано

По-перше, процес змін до Основного закону від 2001 року характеризується «маятниковим ефектом», що негативно впливає на весь публічноуправлінський механізм. При цьому варто охарактеризувати не тільки реалізовані зміни, а й ті законопроекти, що були ініційовані і подані до Верховної Ради України

Очевидним фактом еволюції процесу конституційних змін є конкретизація складників публічноуправлінського механізму, розвиток державницької теорії сучасної Української Держави.

Разом з тим, варто вказати на той факт, що будь-які конституційні зміни потребують певного респонсивного поля, або як мінімум – досягнення порогового значення спроможності тих інституцій і форм управління, що передбачені наявними конституційними нормами. Так само як і реформування публічного управління у конституційній площині без змін до Конституції України є невиправданим ризиком. Очевидно, що без внесення змін до Конституції України проводити реформу децентралізації – значить рухатись за межами правового поля функціонування всього механізму публічної влади.

З цього приводу варто наголосити, що реалізація державної влади можлива за тих умов, за якими на всіх рівнях територіального управління реалізуються єдині принципи, а зміни у процедурі публічного управління та адміністрування.

Очевидно варто вказати на окремі складові сучасних конституційних змін, що прямо впливають на реалізацію державної влади, перш за все, на демократію та конституційні зміни в Україні. Демократія, якщо брати оригінальне трактування, це форма правління, за якої владу здійснює народ (як інститут, символ, джерело тощо). Загалом, демократичні конституційні зміни можуть допомогти Україні зміцнити демократичні інституції та створити більш прозору, підзвітну та респонсивну систему управління, що базується на законах. Впроваджуючи такі конституційні зміни, Україна може зміцнити свою відданість демократичним принципам і прокласти шлях до більш справедливого та справедливого суспільства.

Одночасно, такі зміни потребуватимуть розширення повноважень національного парламенту, що виступає основою інституціональної демократії. Конституційні зміни можуть посилити роль парламенту шляхом: розширення повноважень органу законодавчої влади для ефективного представництва інтересів народу та забезпечення контролю і відповідальності виконавчої влади; посилення своїх наглядових можливостей для забезпечення ефективного та прозорого використання державних ресурсів; сприяння більшій взаємодії з громадянським суспільством для включення різних точок зору в законодавчий процес.

Забезпечення прозорості та підзвітності при формуванні, діяльності, реорганізації механізмів публічного управління виступає основами демократичного управління. Саме конституційні зміни можуть інтенсифікувати впровадження таких принципів за допомогою, по-перше, встановлення чітких інструкцій щодо доступу громадськості до інформації, що дозволить громадянам контролювати дії уряду та притягувати посадовців до відповідальності; по-друге, запровадження надійних механізмів фінансової

підзвітності, забезпечення сумлінного та ефективного управління державними коштами; по-третє, посилення незалежних антикорупційних органів для розслідування та судового переслідування випадків корупції та зловживання владою.

Завершує процедуру формалізації механізму публічного управління алгоритм захисту основних прав людини в форматі конституційних змін. Власне, демократія невід'ємно пов'язана із захистом прав людини, а конституційні зміни можуть захистити основні права шляхом: закріплення в Конституції вичерпного переліку прав людини, забезпечення правової бази їх захисту; створення незалежних і неупереджених судів для захисту прав людини та надання компенсації за порушення прав; розширення можливостей організацій громадянського суспільства для моніторингу дотримання прав людини та захисту прав уразливих соціальних груп.

Забезпечення ефективної та демократичної реалізації державної влади у динамічному ландшафті публічного управління в умовах конституційних змін конституційних перетворень можливе за такими напрямками: 1) цілісна та комплексна реформа загального змісту конституції, а не окремих статей, частин статей тощо; 2) реформа державної влади щодо всіх аспектів публічного управління, включаючи структуру, функції та персональний склад державних органів; 3) така реформа вимагає прозорості та залучення громадськості, що зміцнює довіру, гарантує, що реформи відповідають потребам суспільства, і сприяє плавному переходу; 4) пріоритетом реформування державної влади має стати підвищення ефективності діяльності державних органів та забезпечення їх підзвітності громадянам. Це передбачає оптимізацію процесів, усунення гіперболізації реформ, встановлення надійних механізмів для контролю та зворотного зв'язку. Дотримуючись цих рекомендацій, реформа державної влади може ефективно подолати виклики, пов'язані з конституційними змінами, сприяючи формуванню більш чуйного, ефективного та підзвітного уряду.

Варто вказати на той факт, що очевидною науковою проблемою виступає конституційний консенсус і реформа публічного управління. Конституція України є основою правової системи країни, створює основу для здійснення державної влади та захисту основних прав. Саме тому ефективність Конституції у виконанні цих ролей залежить від її здатності адаптуватися до мінливих потреб і обставин українського суспільства. Цій адаптивності сприяє концепція конституційного консенсусу, яка стосується широкої згоди між політичними та соціальними акторами щодо основних принципів, закріплених у Конституції. В Україні умовний політичний консенсус лежав в основі Конституції з моменту її прийняття в 1996 році. Цей консенсус дозволив Конституції забезпечити стабільну основу для управління, а також дозволив вносити необхідні зміни у відповідь на зміни в суспільстві. Необхідність конституційної реформи може виникати внаслідок об'єктивних факторів, таких як економічний розвиток країни чи геополітична ситуація, або внаслідок суб'єктивних факторів, таких як зміни в політичних союзах чи громадській думці.

Конституційна практика в Україні за останні 28 років (від Конституційного договору 1995 р. і дотепер) продемонструвала важливість підтримки динамічного балансу між конституційним консенсусом і реформою. Коли є сильний консенсус, Конституція слугує об'єднуючою силою, сприяючи стабільності та спадкоємності. Однак, коли консенсус слабшає або руйнується, конституційна реформа стає важливим інструментом для вирішення нових викликів і забезпечення актуальності Конституції. Саме тому успіх конституційної реформи в Україні залежить від кількох важливих факторів: 1) широка участь суспільних інститутів: процес реформування має залучати широкий спектр зацікавлених сторін, включаючи політичні партії, організації громадянського суспільства та експертів із різних галузей; 2) прозорість та інклюзивність: процес має бути прозорим та інклюзивним, дозволяючи відкритий діалог та розглядаючи різноманітні точки зору; 3) легітимність і досягнення консенсусу: запропоновані реформи повинні мати



широку легітимність і консенсус серед громадськості та політичних акторів, щоб забезпечити їх ефективне впровадження; 4) поступовість і безперервність: реформи слід проводити поступово, спираючись на існуючу конституційну базу та зберігаючи наступність із встановленими правовими принципами; ефективне впровадження та моніторинг: мають існувати надійні механізми для забезпечення ефективного впровадження та моніторингу прийнятих реформ.

Термін «конституційна реформа» є багатограним поняттям, яке не має єдиного загальноприйнятого визначення. В Україні немає офіційно закріпленого визначення конституційної реформи в рамках конституційного права. Адже Конституція України прямо визначає порядок внесення конституційних змін [55]. Хоча внесення змін до Конституції, безперечно, є важливим аспектом конституційної реформи, воно є лише частиною ширшого явища. Сам термін «конституційна реформа» нечасто вживається в конституційних актах сучасних держав і часто замінюється більш конкретними термінами, такими як «зміни» або «перегляд».

Концептуальна неоднозначність конституційної реформи призвела до низки тлумачень у науковій літературі, кожне з яких має свої власні правові наслідки для оцінки конституційних перетворень в Україні. Ця варіативність у тлумаченнях впливає з притаманної багатозначності самого терміну «реформа», а також його різноманітних тлумачень у філософії, соціології та політології.

У сфері довідкової літератури конституційна реформа часто прямо ототожнюється зі зміною конституції чи її основних положень. Хоча це є одним із проявів конституційної реформи, це аж ніяк не єдина визначальна характеристика. Суть конституційної реформи не можна зводити лише до зміни конституції як нормативно-правового акта чи її окремих положень. Таке вузьке тлумачення не враховує фундаментальну важливість конституції як наріжного каменю всієї правової системи. Переважна більшість дослідників наголошує на політико-правовому вимірі конституційного розвитку, охоплюючи зміст різних його напрямків.

З публічноуправлінської точки зору конституційна реформа охоплює ширший спектр заходів, ніж прості конституційні зміни. Він передбачає всебічну оцінку ефективності конституції у задоволенні мінливих потреб суспільства та державного управління. Ця оцінка має враховувати відповідність конституції поточним соціальним, політичним та економічним реаліям, а також її здатність підтримувати ефективне державне управління та управління. У цьому контексті конституційна реформа може охоплювати низку ініціатив, зокрема: 1) конституційні поправки шляхом внесення змін до тексту конституції для відображення змін у суспільних нормах, цінностях і динаміці влади; 2) тлумачення конституції на основі адаптації тлумачення положень конституції для вирішення нових викликів і сучасних обставин; 3) спеціальні формати (конституційні комісії, ради, асамблеї для обговорення та ухвалення значних конституційних змін; 4) конституційна практика шляхом створення та розвиток інституційної практики, яка підтримує конституційні принципи та сприяє ефективному управлінню; 5) конституційна освіта шляхом заохочення громадської обізнаності та розуміння конституції, її ролі в демократичному врядуванні та процесі конституційної реформи.

## Висновки до розділу 1

1. Сучасна реформа публічного управління та конституційні зміни – це інтегровані феномени, які мають спільну мету: підвищити ефективність і легітимність управління. У той час як реформа публічного управління зосереджена на покращенні повсякденної діяльності державних установ, конституційні зміни стосуються фундаментальних принципів і структур, які лежать в основі політичної системи. Обидва процеси є важливими для сприяння добре функціонуючій демократії, яка дотримується верховенства права та служить інтересам своїх громадян.

2. Авторська позиція щодо формату комплексного впливу зовнішніх і внутрішніх факторів на стан реформування державного управління в умовах

конституційних змін передбачає, що дихотомія «реформування публічного управління – конституційні зміни» не буде переходити в стан рівноважних елементів, а саме конституційні зміни будуть визначати властивості і напрями реформування. Реформа державного управління майже завжди потребує конституційних змін, щоб створити конституційно-правову основу для реалізації нової політики та практики. Наприклад, запровадження бюджету, заснованого на результативності, може вимагати поправок до Конституції, щоб надати державним установам необхідну автономію для ефективного управління своїми ресурсами. І навпаки, конституційні зміни часто вимагають реформи державного управління для перетворення правових принципів на практичні дії. Наприклад, закріплення права на освіту в конституції може вимагати реформ у міністерстві освіти, щоб забезпечити всім громадянам доступ до якісної освіти.

3. Інституціональний зв'язок між реформою державного управління та конституційними змінами є ще очевиднішою в їх спільному акценті на прозорості, підзвітності та участі громадян. Реформа державного управління має на меті покращити прозорість, зробивши урядові процеси та рішення більш відкритими для громадського контролю. Конституційні зміни можуть посилити прозорість шляхом закріплення права на інформацію та створення незалежних органів нагляду. Підзвітність є ще одним спільним принципом, який лежить в основі як реформи державного управління, так і конституційних змін. Реформа державного управління спрямована на посилення підзвітності шляхом притягнення державних службовців до відповідальності за їхні дії. Конституційні зміни можуть посилити підзвітність шляхом встановлення чіткого розподілу повноважень і створення механізмів для усунення посадових осіб з посад за неналежну поведінку.

4. Реформа державного управління, і конституційні зміни визнають важливість участі громадян у демократичному управлінні. Реформа державного управління спрямована на залучення громадян до формування політики та надання послуг. Конституційні зміни можуть розширити

можливості громадян, розширивши їхні права та забезпечивши механізми прямої участі в політичному процесі. Саме тому реформа державного управління та конституційні зміни – це не ізольовані заходи, а скоріше взаємодоповнюючі процеси, які працюють у тандемі для зміцнення демократичного врядування. Звертаючись до повсякденної діяльності державних установ і фундаментальних принципів політичної системи, відповідно, ці два процеси працюють разом, щоб забезпечити ефективність, підзвітність і реакцію уряду на потреби громадян

Основні результати дисертаційного дослідження, що надані у цьому розділі, були опубліковані у фахових наукових виданнях зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування» і включені до списку публікацій автора [2;3].

## РОЗДІЛ 2

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ОСНОВ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ

2.1. Особливості функціонування системи органів державної влади в умовах реалізації Стратегії реформування державного управління та правового режиму воєнного стану

Після здобуття незалежності в 1991 році в Україні було проведено значні реформи державного управління. Ці реформи були спрямовані на підвищення ефективності, прозорості та підзвітності державного сектору. Однак реалізація цих реформ була складною, і система органів державної влади в Україні продовжує відчувати низку проблем інституціонального характеру. Реформа державного управління неоднозначно вплинула на функціонування системи органів державної влади в Україні, адже у процесі конституційного реформування зазнали значної зміни структура, взаємозв'язки складників системи державної влади, так і принципи формування такої системи.

Загальні напрями для подальшого реформування публічного управління варто узагальнити за такими завданнями: упорядкування структури системи органів державної влади: уточнення меж повноважень і відповідальності між різними державними органами; спрощення процесів державного управління; збільшення ресурсів для системи державного управління; розбудова потенціалу державного управління для ефективного впровадження реформ. Система органів державної влади в Україні функціонує в умовах реалізації стратегії реформування державного управління, яка спрямована на підвищення ефективності, прозорості та підзвітності державного сектору. Такі реформи мають на меті вдосконалити структуру і організацію системи органів державної влади, їх функції та повноваження, процеси та процедури

державного управління. За цих обставин важливо забезпечити інституційну стабільність в умовах конституційних змін як на центральному рівні, так і на локальному та регіональному рівнях.

Проведений у 1 розділі дисертації аналіз особливостей функціонування системи органів державної влади в Україні в умовах реалізації стратегії реформування державного управління виділити наступні ключові аспекти:

1. Структура і організація системи органів державної влади, оскільки система органів державної влади в Україні є складною і фрагментованою. Вона складається з центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судової влади, прокуратури, правоохоронних органів та інших державних органів. Ця складність і фрагментація ускладнюють ефективне управління державою.

2. Функції та повноваження органів державної влади не завжди чітко визначені. Це призводить до дублювання функцій і повноважень між різними органами влади, а також до невиконання ними своїх обов'язків.

3. Процеси та процедури державного управління в Україні часто є бюрократичними та неефективними. Це ускладнює надання державних послуг громадянам і бізнесу.

4. Результати діяльності державного сектору в Україні не завжди відповідають очікуванням громадян. Це пов'язано з низкою чинників, зокрема з низькою ефективністю державного управління, корупцією та низькою якістю державних послуг. Реалізація Стратегії реформування державного управління в Україні має на меті вдосконалити ці аспекти функціонування системи органів державної влади. Однак, незважаючи на локальні успіхи, реформи ще не дали очікуваних результатів, що обумовлено інституціональним дисбалансом між заявленими цілями реформ та системними викликами публічноуправлінської діяльності

5. Для покращення функціонування системи органів державної влади в Україні необхідно вжити наступних заходів:

1) суттєво спростити структури і організації системи органів державної влади. Необхідно провести ревізію структури і організації системи органів державної влади з метою її спрощення та упорядкування. Це допоможе усунути дублювання функцій і повноважень між різними органами влади, а також підвищити їх ефективність;

2) ідентифікувати функції і повноваження органів державної влади. Необхідно розробити чіткі і зрозумілі закони та підзаконні акти, які визначатимуть функції та повноваження органів державної влади. Це допоможе уникнути дублювання функцій і повноважень між різними органами влади, а також підвищити їх підзвітність.

3) спростити процеси і процедури державного управління, впровадити заходи щодо спрощення процесів і процедур державного управління. Це допоможе зробити державні послуги більш доступними та якісними;

4) підвищити ефективність державного сектору. Необхідно впровадити заходи щодо підвищення ефективності державного сектору. Це може бути досягнуто шляхом впровадження сучасних технологій, підвищення кваліфікації державних службовців та посилення контролю за їх діяльністю;

5) покращити якість державних послуг, впровадити заходи щодо покращення якості державних послуг. Це може бути досягнуто шляхом впровадження сучасних стандартів якості державних послуг, проведення їх оцінки та запровадження механізмів забезпечення якості. Реалізація цих заходів допоможе покращити функціонування системи органів державної влади в Україні та зробити її більш ефективною, прозорою та підзвітною.

У цьому контексті варто вказати на методологічну концепцію реформування, визначену у межах досліджень українських науковців. Рациональне трактування реформування публічного управління подано у наукових працях А. Баштанник, де авторка визначає сутність публічного управління як нової моделі управлінської діяльності сучасної держави та доводить, що публічне управління передбачає формування інтегрованих

систем, зміст яких визначається взаємодією різноманітних інститутів публічної політики (держави, громадськості, груп інтересів), і саме стратегії акторів визначають архітектуру кінцевого рішення, яке втілюється державними органами при підтримці або спільно з недержавними інституціями [75-76]. На думку дослідниці, серед основних завдань модернізації державного управління варто визначити: 1) напрацювання методології структурно-функціонального аналізу механізмів регулювання в системі державного управління, детермінована шляхом дослідження інституціональних форм, систематизації принципів і соціально-історичних джерел виникнення та тенденцій розвитку механізмів державного управління; 2) формування напрямів та засобів забезпечення адаптації механізмів регулювання державного управління до процесу інституціональних трансформацій; 3) розробку концепту регульованого впливу в системі державної влади [77].

О. Акімов обґрунтовує системогенез сучасного управління, його сутнісну парадигму, інституціональний зміст. Цей же автор обґрунтовує тезу, що процес публічного управління є поєднанням діяльності та взаємодії владно-ієрархічної спільноти людей, цілеспрямованого функціонування управлінської системи органів державної влади, громадянського суспільства та циклу прийняття і реалізації рішень, які впорядковують й раціоналізують управління, Суб'єкт управління О. Акімовим обґрунтовано як системне утворення, яке наділено певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй здійснювати управлінський вплив у форматі команд чи управлінських рішень, обов'язкових для виконання. [78-81]. В. Баштанник вважає, що публічне управління на рівні демократичної держави передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків у



конкретні правовідносини [1]. Ми загалом поділяємо наведені підходи науковців.

Разом з тим, вважаємо за доцільне вказати на той факт, що сучасне публічне управління є категорією досить узагальненою і формалізованою на засадах поєднання комплексу принципів, визначених для системи державного управління (з позицій адміністративного права як системи виконавчої влади), системи місцевого самоврядування, системи правоохоронних і судових органів, системи державних установ, підприємств і організацій, системи суспільних інститутів тощо. Така складна інституціональна ієрархія потребує деталізації напрямів внутрішнього розвитку в контексті конституційних змін та зовнішніх викликів, які є системоформуючими чинниками.

В умовах відсічі збройній агресії проти України, запровадження правового режиму воєнного стану конституційні зміни не проводяться, разом з тим, у практиці діяльності Верховної Ради України продовжується обговорення можливих варіантів майбутніх конституційних змін.

Власне, визначення поняття «правовий режим воєнного стану» (ПРВС – Закон України «Про правовий режим воєнного стану») встановлює адміністративний формат функціонування системи публічного управління: «Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози безпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [82]. Пряма заборона внесення змін до Конституції України у межах дії правового режиму воєнного стану, як і виборів Президента України, також

виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування (стаття 19 наведеного закону) вказує на очевидний період виключного застосування чинних норм Конституції України. Саме з позицій вказаного закону важливо відзначити сутність функціонування системи публічного управління, здатності реалізувати завдання, визначені перед органами державної влади і місцевого самоврядування ще у мирний час.

В. Баштанник наводить і раціоналізує підхід Х. Уоллеса з приводу концептуально-історичних основ сучасного інтеграційного процесу в Європі як уособлення проблем розвитку окремої держави («недостатність держави») разом із проявами глобалізації та специфікою повоєнного розвитку Західної Європи. Як наслідок такого структурно-функціонального поєднання запропоновано розглядати базовою передумовою створення перших наддержавних організацій акумулювання зусиль країн задля транснаціонального геополітичного, соціально-економічного й суто політичного співробітництва. Результатом такого співробітництва вважається паритет інтересів у площині національних стратегій, узгодження цілей, урівноваження рівнів управління. Г. Уоллес розглядає європейську інтеграцію як західноєвропейський чинник прояву загального процесу глобалізації [1; 36-37]. Ми не підтримуємо таку трактовку розмежування управлінських механізмів окремої держави і власне ЄС, оскільки вважаємо, що сучасний концепт публічного управління поєднує всі рівні управління – від локального до наднаціонального рівня саме на засадах управлінської парадигми розвитку таких суспільних явищ як європейська інтеграція

На нашу думку, базовим рівнем має виступати не регіональний рівень, а національний, оскільки в умовах зовнішніх викликів формування засад публічного управління є завданням саме центрального (національного) рівня, й очевидно, що в умовах конституційних змін сутність публічного управління визнається саме на цьому рівні.

Очевидним фактом сучасного реформування публічного управління є суспільна дискусія щодо проведення виборів Президента України виборів до Верховної Ради України, місцевих виборів, й при цьому передбачена пряма законодавча норма про заборону проведення виборів в умовах ПРВС. На нашу думку, такі процеси можуть призвести до дестабілізації ситуації в Україні.

На даний час публічне управління трансформується і процес реформ в системі публічного управління знаходить свій прояв у:

- 1) комплексних заходах щодо реалізації курсу на набуття членства в ЄС
- 2) Стратегії реформування державного управління у 2022-2025 рр.
- 3) Концепції реформування діяльності центральних органів виконавчої влади [83];
- 4) прийнятті Закону України «Про адміністративну процедуру» тощо [84].

За таких обставин важливо вказати на сучасні цільові напрями подальшого повоєнного відновлення України. Адже в умовах протидії збройній агресії очевидними стали проблемні питання публічноуправлінської діяльності:

- 1) інституціональна дихотомія принципів «децентралізація – централізація» як основ державної політики, у тому числі – державної регіональної політики;
- 2) невизначеність інституційного статусу органів управління територіального рівня в умовах політики «реформи децентралізації»;
- 3) запровадження інституту публічної служби, при відсутності законодавчого акту щодо організації такого виду служби;
- 4) функціонування інституту політичних посад.

Правовий режим воєнного стану загострив проблему статусу посадових органів влади, оскільки наділив голів (та заступників голів) місцевих державних адміністрацій додатковими повноваженнями, встановив їх інституційну визначеність як начальників місцевих військових адміністрацій (МВА), проте невизначеність їх правового статусу як службовців залишилась.

На даний час названі категорії не є державними службовцями, натомість вони видають як розпорядження, так і накази, що потребує чіткої регламентації їх статусу. Більше того, очевидним фактом є дотримання цими посадовими особами (начальниками МВА) Дисциплінарного статуту Збройних Сил України – у разі призначення військовослужбовців (та інших категорій, встановлених законодавством) на відповідні посади. Такий нормативно-правовий режим функціонування потребує чіткого правового статусу всіх посадових осіб органів влади.

Важливо вказати на особливість правового регулювання діяльності військових адміністрацій в умовах ПРВС також з позицій реалізації Стратегії реформування державного управління до 2025 року (далі – Стратегія реформування). Адже очевидно, що в умовах подолання збройної агресії мали б змінитися й напрями реалізації Стратегії реформування. Адже реалізація Стратегії спирається на чіткі норми законодавчих актів, й реалізація конституційних змін можлива виключно у правовому полі.

Відповідно до мети і завдань, визначених Стратегією реформування державного управління до 2025 року, мова йде про побудову в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду [64]. На нашу думку, така мета має бути уточнена у контексті реалізації конституційних змін та формування умов побудови суверенної, незалежної, демократичної, соціальної правової держави як кандидата на членство у Європейському Союзі. Саме такий підхід дозволяє стратегічно реформувати державне управління, а використання операційних технологій (цифровізація та сервісність) у такому контексті виступатимуть засобами досягнення мети реформування.

Варто підкреслити, що у такому підході немає певної інституціональної дихотомії, адже впровадження Європейських стандартів належного адміністрування, розроблених Програмою підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (Програма SIGMA) та викладених у документі

“Принципи державного управління” є очевидним проміжним результатом реформ [85]. Водночас, сутність належного врядування для європейських країн на детермінальному рівні базується на правовому імперативі публічного управління, конституційних нормах та їх стабільності. У сенсі права Європейського Союзу мова йде про положення договорів про ЄС.

У цьому контексті варто погодитись із сучасним науковим підходом до еволюції публічного управління у межах концепції міжурядовості. На думку науковців, концепція міжурядовості – напрям теорії міжнародних відносин, в якому держава розглядається як центральний суб’єкт процесу інтеграції в системі новоутворених наднаціональних інститутів (що відтворює державо-центристський підхід). Класичний варіант міжурядовості детермінує визначну роль глави держави, а інтеграція реалізується до тих пір, поки можливо узгодження національних інтересів держав-учасниць інтеграційного утворення. При цьому національні держави делегують певний обсяг повноважень наднаціональним інститутам, зберігаючи при цьому власний (національний) суверенітет, й при цьому необхідність у розширенні повноважень визначається урядовими рішеннями. Відповідно до сучасних підходів міжурядовість відрізняється від політичного неореалізму за двома основними параметрами: по-перше, визнається важливість інституціоналізму в міжнародній політиці і, по-друге, враховується роль внутрішньополітичних факторів в інтеграційному процесі [1]. Ми вважаємо за доцільне наголосити, що такий підхід є виправданим за умови еволюції правового регулювання будь-яких конституційних змін, проведення реформи публічного управління саме на основі конституційного змісту реформування.

На нашу думку, концептуальну формулу публічного управління в умовах конституційних змін під впливом європейських інтеграційних процесів розробив В. Баштанник, який зазначає, що «науковий аналіз політико-правових передумов, історичних етапів та самого феномену європейської інтеграції дозволив охарактеризувати її як процес, за допомогою якого окремі країни надають частину своїх суверенних прав на користь

утворюваної і єдиної для них усіх інституціональної структури з тим, щоб забезпечити врахування і реалізацію спільних інтересів. Це, по-перше, фундаментальні умови: бути європейською державою, мати спроможність і прагнення виконувати основні задачі цієї організації; по-друге, організація вільних виборів: у країні повинні бути демократичні, вільні, із таємним голосуванням і справедливими національними загальними виборами; по-третє, захист прав людини й основних свобод: держава, що визначає себе як європейська, повинна бути готова підписати і ратифікувати Конвенцію прав людини та основоположних свобод Ради Європи, а також інші документи, підписані і ратифіковані всіма членами конвенції; по-четверте, демократичність політичної і конституційної системи: досліджуються положення конституції про заснування демократичних інститутів, закон про вибори, положення щодо демократії на місцевому рівні, участь жінок в інститутах влади, свобода асоціацій, свобода профспілок, свобода преси і засобів масової інформації; по-п'яте, верховенство закону: досліджуються система захисту прав людини, зокрема, права національних меншостей, юридична система [1]. Ми вважаємо, що конституційні зміни щодо ствердження майбутнього членства України в ЄС і НАТО мали екзистенційне значення, так само і для системи публічного управління такі зміни вирішили основну дихотомію цивілізаційного розвитку у вигляді ствердження суверенності України: реалізація концепції національної держави в умовах приєднання до наднаціонального утворення.

Виклики, які чекають Україну на шляху до набуття членства, є системними, у контексті нашої моделі публічного управління – інституціональними викликами. Концепція національної держави розвивалася з часом, і її реалізація в контексті приєднання до наднаціонального союзу представляє складний набір викликів і можливостей [86]. У той час як національні держави традиційно зберігають суверенітет і контроль над своїми внутрішніми справами, зростаючий взаємозв'язок світу призвів до формування наднаціональних союзів, таких як Європейський Союз, мета яких – сприяти співпраці та інтеграції між державами-членами. Адже коли

національна держава приєднується до наднаціонального союзу, вона погоджується поступитися частиною свого суверенітету керівним органам союзу. Це може включати делегування повноважень у таких сферах, як торгівля, валюта та екологічне регулювання. У обмін на цю втрату суверенітету країни-члени часто отримують такі вигоди, як доступ до більшого ринку, посилення економічної стабільності та більший політичний вплив на світовій арені.

Натомість, реалізація концепції національної держави в рамках наднаціонального союзу вимагає ретельного розгляду балансу між національним суверенітетом і наднаціональною владою. По-перше, країни-члени повинні зберігати достатній контроль над своїми внутрішніми справами, щоб зберегти свою національну ідентичність і захистити інтереси своїх громадян. По-друге, вони повинні бути готові співпрацювати з іншими країнами-членами та поступитися певним ступенем суверенітету для досягнення спільних цілей союзу.

Більшістю наявних концепцій доведено, що ЄС є конкретним прикладом того, як концепція національної держави була адаптована до наднаціональної інтеграції. Країни-члени ЄС зберегли значну автономію в сферах внутрішньої політики, таких як освіта, охорона здоров'я та соціальне забезпечення. Однак країни також домовилися про загальні правила та положення в таких сферах, як торгівля, конкуренція та захист навколишнього середовища. Інституції ЄС, такі як Європейський парламент, Європейська комісія та Європейський суд, відіграють певну роль у нагляді за виконанням відповідних загальних правил і норм [87].

Досвід ЄС свідчить про те, що концепція національної держави може бути ефективно реалізована в контексті наднаціонального об'єднання. Однак це вимагає тонкого балансу між національним суверенітетом і наднаціональною владою, а також зобов'язання держав-членів співпрацювати та працювати для досягнення спільних цілей. Такі інституціональні виклики

вимагають у запровадження особливих механізмів публічного управління щодо реалізації концепції національної держави в наднаціональному союзі:

Важливе вирішення викликів суверенітету полягає у балансі між національним суверенітетом і наднаціональним авторитетом, вимагає постійного діалогу, переговорів і адаптації між країнами-членами. Очевидно важливим напрямом виступає адаптація до змінних параметрів національного розвитку, адже концепція національної держави та її реалізація в межах наднаціонального союзу потребуватимуть з часом еволюції правових норм і норм конституцій країн-членів, щоб адаптуватися до змінних глобальних умов, технологічного прогресу та змінних потреб країн-членів. При цьому роль держави залишається домінуючою (рис. 2.1).

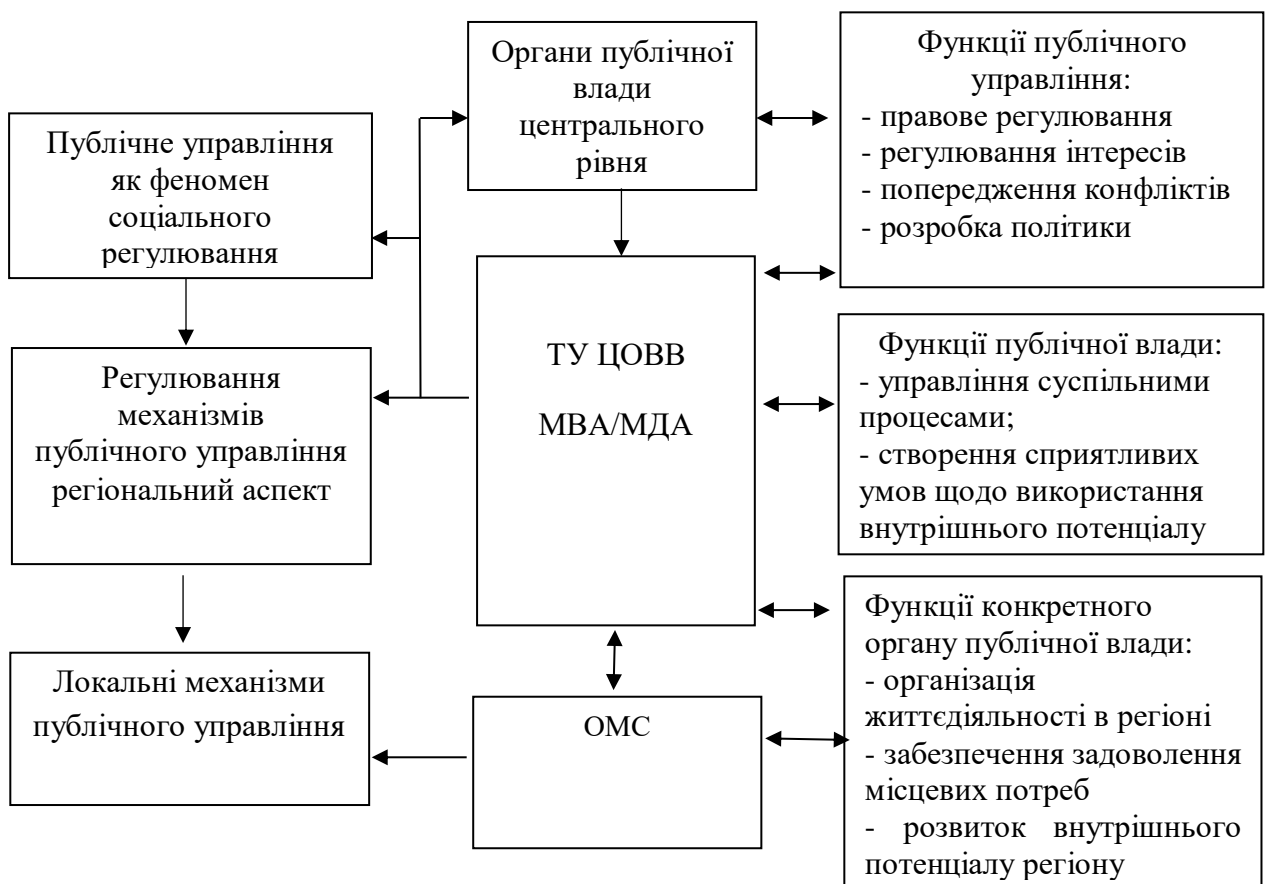


Рис. 2.1. Структуризація функцій суб'єктів публічного управління (модель незмінних характеристик)

Джерело: [1]; дослідження автора



Важливо також у процесі конституційних змін, що стосуються системи публічного управління визначити обсяг наднаціональних повноважень, адже визначення сфер, над якими наднаціональний союз матиме владу, має вирішальне значення для того, щоб держави-члени зберегли контроль над основними аспектами своєї національної ідентичності та суверенітету. Так само важливо, щоб створення сильних і прозорих наднаціональних інституцій забезпечило відповідний управлінський паритет, закріплений в національних конституціях, що враховує права країн-членів. При побудові моделі незмінних характеристик для структуризації функцій суб'єктів публічного управління було використано методологічні підходи А. Баштанник, В. Бакуменка, І. Юхно, у межах яких дослідники акцентували увагу на особливостях регулювання діяльності органів влади (А. Баштанник) [88], на форматі державноуправлінських рішень (В. Бакуменко) [89], на особливостях публічноуправлінської діяльності (І. Юхно) [90]. Разом з тим, важливо навести дослідників, які сформуvalи базис дослідження теорії публічного управління – А. Акімова, Л. Акімової, Є. Бородіна, Н. Гончарук, Н. Драгомирецької, М. Лахижі, Н. Липовської, Т. Маматової, Т. Тарасенко, І. Чикаренко, І. Шпекторенка, І. Хожило. Серед нових дослідників цієї проблеми – А. Новак, О. Гацуля, М. Сачко та інші.

У цьому контексті слід деталізувати наведену у працях І. Юхно контекстуальну теоретичну концепцію публічноуправлінської діяльності [91-93], й ввести до наукового обігу розширений формат – контекстуальний формат публічного управління:

1) семантичний контекст публічного управління – визначення публічного управління як сучасного феномену суспільних відносин, й на цій основі формулювання інституціональних основ публічного управління як теоретичного концепту, з урахуванням дихотомії традиційного і нового публічного управління. У межах предметного поля даного концепту зазначимо, що, по-перше, поняття управління використовується, коли мова йде про конкретне питання, певний суспільний напрямок, вирішення

суспільної проблеми, або про управління первинного рівня. По-друге, за умови, що мається на увазі конкретна управлінська структура, у межах якої коригується управління певним процесом, так само аналізується процес взаємодії складників механізму управління, й у цьому контексті публічне управління характеризується координацією, контролінгом та керівництвом. Саме тому новітні підходи європейських дослідників стосуються дослідження, чи може публічне управління спрямовувати економіку і суспільство до спільних цілей, так само чи може йти мова про контроль відносно автономної спільноти. По-третє, публічне управління завжди виходить за межі суто «врядування» («урядування»), фокусується на взаємодії між державою і громадянським суспільством;

2) змістовно теоретичний контекст – детермінація проблем, що є пріоритетними для публічного управління. Очевидно, що саме у такому контексті мала бути підготовлена Стратегія реформування публічного управління. Такий контекст поєднує сучасні тренди публічного управління: New public management, Good governance, громадську участь в управлінні, принцип респонсивного управління, антикризове управління тощо.

3) функціональний контекст – 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 публічного управління [92]. На нашу думку, варто вказати, що функціональний контекст державного управління стосується загальної структури, в якій працюють суб'єкти управління, а також завдань і обов'язків, які вони виконують. У межах цього контексту визначається політичне, соціальне, економічне та правове середовище, яке формує публічне управління та впливає на спосіб надання публічних послуг;

4) історичний контекст – Історичний контекст державного управління характеризується безперервною еволюцією практик управління, зумовленою зміною соціальних, політичних та економічних умов. З часом

публічне управління адаптувалося до вирішення нових викликів і задоволення потреб зростаючого та дедалі складнішого суспільства. Від середньовічних централізованих держав до класичного публічного управління, далі – до нового публічного управління, нової державної служби, та публічного управління сучасної доби, яке реформується в умовах глобалізації, технологічного прогресу і суспільної різноманітності.

5) інституціональний/інституційний контекст – визначення суб'єктів, об'єктів публічного управління, розробка комунікативної компоненти інституціонального концепту управління. Формальне закріплення інституціонального контекст характеризується визначеними формальними і неформальними правилами, нормами і структурами, які формують функціонування державних установ і надання публічних послуг. Головними елементами поняття «інституціональний контекст» виступають правова база, політична структура, організаційна структура, суспільні цінності, інституціональна пам'ять;

6) адміністративний контекст – передбачає весь спектр завдань публічного управління. Фактично, це внутрішній зміст, платформа публічного управління та адміністрування. У межах цього контексту формується комплекс принципів публічного управління, і власне, – цілепокладання публічного управління;

7) політичний контекст публічного управління – характеризує тип суспільних відносин в системі публічного управління, політичне середовище публічного управління, вплив політичних факторів. Політичний контекст охоплює політичну систему, роль обраних посадових осіб, вплив груп інтересів і політичний клімат. Саме політичний аспект детермінує напрями формування та реалізацію державної політики, розподіл ресурсів, підзвітність і прозорість, участь громадян в управлінні державними справами;

8) організаційний контекст публічного управління – це сукупність організаційних структур, процесів і відносин, які формують роботу державних органів і впливають на надання державних послуг, що поєднує діяльність

органів влади, уніфікує організаційну структуру, формалізує процедурну складову управління, регулює суспільні відносини. З позицій організаційного контексту досліджуються: 1) органи влади як основні структури публічного управління, які відповідають за розробку та реалізацію політики, надання послуг населенню та захист інтересів суспільства; 2) організаційні структури, які відповідають за різні сфери діяльності, визначають, як розподіляються завдання та повноваження між різними структурними одиницями органу влади, як приймаються рішення та як здійснюється контроль за виконанням завдань; 3) організаційні процеси, такі як розробка політики, надання послуг, контроль та моніторинг, що впливає на ефективність роботи органів влади і на якість надання державних послуг; організацію варіативності суспільних відносин.

Формування та реалізація політики є двома ключовими та взаємопов'язаними процесами, які формують наріжний камінь ефективного державного управління. Ці процеси охоплюють розробку, реалізацію та оцінку урядових ініціатив, спрямованих на вирішення суспільних проблем і досягнення бажаних результатів. Формування контекстного поля публічного управління дозволить створити сучасне наукове обґрунтування теорії публічного управління, визначити етапи еволюції публічного управління на основі нових методів дослідження. Запропоновані підходи дослідження теорії публічного управління сформовані на основі інституціонального підходу, разом з тим, авторське бачення питання розвитку публічного управління на засадах поступової відмови публічного управління від традиційних моделей ієрархічного управління, що здійснюється зверху вниз, і використовує підходи, що базуються на співпраці, участі та мережі. Ця зміна відображає зростаючу складність і взаємопов'язаність сучасних викликів управління, які вимагають співпраці між різними зацікавленими сторонами та інноваційних рішень.

Наступним складником виступає визначення суспільної цінності публічного управління, а не лише на наданні послуг. Це передбачає розуміння

та вирішення потреб і очікувань різних зацікавлених сторін, включаючи громадян, підприємства та організації громадянського суспільства, а також відмову від етатизації суспільних відносин.

Важливо наголосити, що одночасно варто інтегрувати науку державного управління та соціально-поведінкові (політологія, психологія економіка, соціологія), щоб зрозуміти людську поведінку та розробити більш ефективну стратегію співучасті. Прийняття рішень на основі фактичних даних також стає центральним принципом державного управління, наголошуючи на використанні даних і досліджень для інформування щодо вибору політики. Таким чином, варто вести мову про таку трансформацію публічного управління, яка забезпечує максимальну конвергенцію цілей і завдань сучасної держави.

## 2.2. Функціональний контекст публічного управління в умовах конституційних змін

Сучасний акцент на функціональному аспекті публічного управління є очевидним результатом формування нової платформи публічного управління. При цьому еволюційний тренд на звернення до різноманітності, справедливості та залучення як свідомого прояву наближення до феномену «ефективного та справедливого управління» (effective and fair administration – EFA). Це передбачає подолання системної нерівності, забезпечення рівного доступу до можливостей і сприяння інклюзивним процесам прийняття рішень. Функціональний контекст дозволяє розробити для подальшого практичного впровадження нову концепцію публічного управління в умовах конституційних змін.

Розвиваючи концепцію В. Баштанника про інтегровані системи публічного управління [1], варто запропонувати методологічне обґрунтування концепту EFA. Загалом, ефективне та справедливе адміністрування означає здатність державних установ і посадових осіб надавати послуги та приймати

рішення ефективним і справедливим способом. Таке адміністрування охоплює низку принципів і практик, які сприяють належному врядуванню, прозорості, підзвітності та чуйному реагуванню на потреби громадян. Зокрема, до характеристик ефективного та справедливого адміністрування варто віднести: по-перше, прозорість, яка забезпечує вільний доступ громадськості до інформації про діяльність уряду, політику та рішення – навіть в умовах воєнного стану. Така відкритість зміцнює довіру, забезпечує громадський контроль і допомагає запобігати корупції.

По-друге, підзвітність, що передбачає відповідальність публічних службовців за свої дії, яка передбачає формування механізмів нагляду та громадського контролю. Така підзвітність гарантує, що публічні службовці діють в інтересах громадян і несуть відповідальність за свої рішення. Сучасна концепція публічних інтересів розвиває цей дискурс до потреб всього суспільства.

По-третє, сприйнятливість (чуйність) як реакція на потреби громадян як складник більш загального терміну «респонсивність». За таких обставин формується підхід до управління, орієнтований на громадян, забезпечується адаптація публічних послуг до потреб громади. Сприйнятливість по суті гарантує комунікацію влади і громадян.

По-четверте, ефективність використання ресурсів, мінімізуючи «легкі» витрати та отримання максимального ефекту від надходження державних витрат. Така ефективність гарантує, що державні кошти використовуються відповідально, а кошти платників податків витрачаються правильно. Разом з тим, досягається ефект співучасті.

По-п'яте, справедливість у забезпеченні всім громадянам рівного доступу до можливостей, послуг і переваг. Цей імператив справедливості усуває системну нерівність і сприяє справедливому та інклюзивному суспільству. Водночас, співучасть виступає інтегративним чинником при формуванні суспільних потреб.

По-шосте, неупередженість, мінімізація конфлікту інтересів і особистих упереджень, налагодження міжособистісних комунікацій. Реалізовані на основі конституційних норм суспільні відносини апріорно формують модель суспільного консенсусу, що визначальною мірою забезпечує умови конституційного консенсусу.

По-сьоме, професіоналізм публічних службовців шляхом дотримання високих стандартів діяльності, на основі компетентності, чесності та етичної поведінки, а також безумовного дотримання статті 19 Конституції України. Професіоналізм підвищує довіру громадськості та гарантує, що публічні службовці дотримуються найвищих стандартів поведінки.

По-восьме, здатність і реалізація інновацій, як здатність і можливість експериментувати та адаптуватися, що забезпечує владі адаптуватися до конституційних змін та до навколишнього світу, що швидко змінюється, шляхом постійного вдосконалення як способу покращити свою продуктивність, ефективність та результативність. Це прагнення до вдосконалення стимулює інновації, сприяє вивченню минулого досвіду та гарантує, що публічне управління продовжує реагувати на мінливі потреби суспільства.

По-дев'яте, співпраця, партнерство з громадянами, підприємствами, некомерційними організаціями та іншими зацікавленими сторонами. Ця співпраця сприяє пошуку спільних рішень, використанню різноманітного досвіду та просуванню більш інклюзивного підходу до управління.

Загалом, в системі публічного управління досягаємо рівня адаптивного управління та стійкості, адаптуючись до динамічного та непередбачуваного характеру сучасних проблем управління. Це включає в себе розробку адаптивних стратегій управління, які можуть реагувати на кризи та обставини, що змінюються. За умов використання такого підходу досягається як автономність, так і інтегрованість систем управління, що дозволить вести мову про реалізацію принципово нової методології дослідження публічного управління. Загалом, ми досягаємо рівня адаптивного управління та стійкості,

адаптуючись до динамічного та непередбачуваного характеру сучасних проблем управління. Це включає в себе розробку адаптивних стратегій управління, які можуть реагувати на кризи та обставини, що змінюються. За умов використання такого підходу досягається як автономність, так і інтегрованість систем управління, що дозволить вести мову про реалізацію принципово нової методології дослідження публічного управління. Мова йде про адаптивну організацію, що здатна швидко і ефективно пристосовуватися до змін у навколишньому середовищі. Це досягається за рахунок того, що на рівні держави функціонує децентралізована структура публічного управління, в якій працівники мають значний ступінь автономії в прийнятті рішень. Однак організація також повинна підтримувати високий рівень інтегрованості між різними підрозділами, щоб забезпечити ефективну взаємодію та співпрацю. Натомість, організація, орієнтована на завдання розуміється як структурно-функціональний тип управління, за якого суб'єкти управління є відносно автономними у прийнятті рішень і виконанні визначених законами завдань управління. Однак вони також повинні взаємодіяти з іншими групами в організації, щоб досягти загальних цілей системи.

Застосування методики функціонального аналізу для дослідження публічного управління в умовах конституційних змін базується на моделі адаптивного функціонального аналізу для конституційних трансформацій (АФА). Основні принципи цієї функціонування цієї моделі:

1) адаптивність – модель АФА базується на твердженні, що система публічного управління адаптується до змін конституційних положень і суспільних потреб;

2) цілісна перспектива – модель АФА розглядає взаємодію між різними функціями публічного управління та їх взаємодію з конституційним і суспільним контекстом системних реформ;

3) динамічний аналіз – модель АФА посилює динамічний характер публічного управління, детермінує базову тезу управління – функції



управління змінюються та проявляють інтегративний характер в умовах конституційних змін;

4) контекстуальна чутливість функціонального підходу – модель АФА враховує унікальний інституційний, політичний і культурний контекст конкретної системи публічного управління, яка переживає конституційну трансформацію. Саме тому така модель не є національно обмеженою;

5) імператив фактичних даних – модель АФА спирається на емпіричні докази та дані для оцінки ефективності та впливу функцій державного управління в контексті конституційних змін.

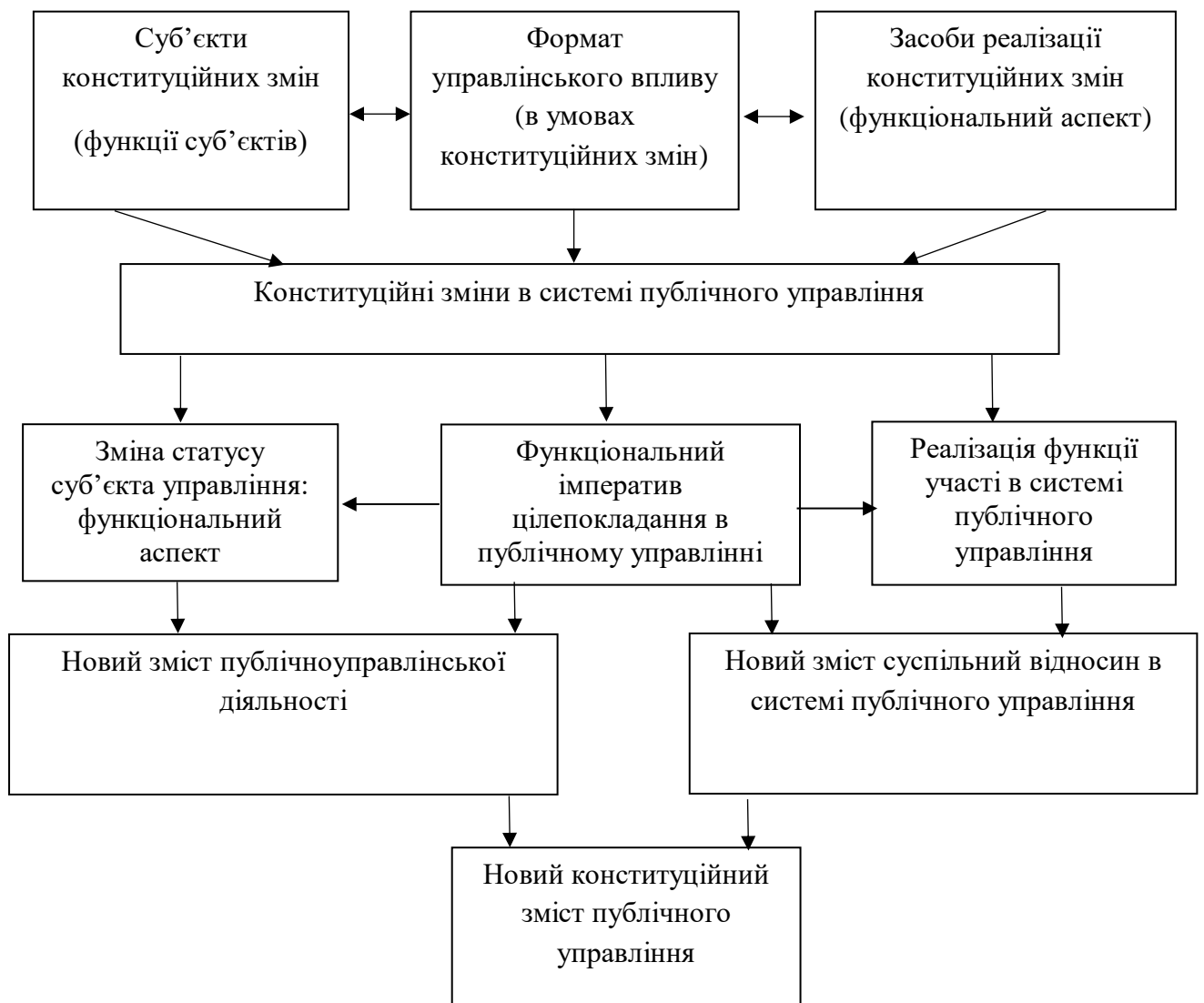


Рисунок 2.1. Модель АФА в контексті формування нового конституційного змісту публічного управління

Джерело: розроблено автором.

Відносно проста у побудові, модель АФА потребує наявності формалізованого конституційного контексту – кожна нова конституційна зміна веде до інституціонального виклику, й очевидно повинна мати прогнозований управлінський результат, отже, варто чітко визначити характер і масштаб конституційних змін та їхні наслідки для державного управління, ступінь функціональної ефективності, розробити адаптивні стратегії, забезпечити контрольованість показників ефективності системи публічного управління.

Модель адаптивного функціонального аналізу (АФА) конституційних перетворень є комплексним підходом до розуміння та оцінки процесу конституційних змін. Він ґрунтується на принципах адаптації та функціоналізму, визнаючи динамічний характер конституційних систем та їх роль у суспільстві. Основні характеристики системи публічного управління, трансформованої на основі принципів АФА: по-перше, адаптивність: конституційні зміни мають призвести до нового стану системи публічного управління, у межах якої зв'язки між елементами мають бути гнучкими та адаптованими, щоб відповідати мінливим потребам і викликам суспільства, отже, робиться наголос на важливості адаптації конституційних змін до конкретних суспільних проблем і прагнень.

По-друге, модель АФА використовує функціональну перспективу, досліджуючи новий конституційний лад з точки зору його функцій і внеску в суспільство з позицій, як конституційна платформа державної влади підтримує стабільність, легітимність і сталий розвиток національної спільноти. За класичним підходом, функціональна перспектива концентрується на розумінні суспільства як складної системи, що складається з різних соціальних інститутів та їх взаємодії. Згідно з цією перспективою, соціальні інститути і структури виконують конкретні функції, які сприяють забезпеченню стабільності і функціонуванню суспільства в цілому. Функціональна перспектива як концепт

базується на припущенні, що кожна частина суспільства виконує свою роль і має свої функції, які сприяють підтримці та забезпеченню рівноваги системи публічного управління.

По-третє, модель АФА використовує системний підхід, розглядаючи конституційну систему як складну взаємопов'язану мережу компонентів, включаючи окрім суб'єктів та об'єктів управління закони, інститути та права. Аналізуючи ці компоненти та їхню взаємодію, модель визначає потенційні сфери змін для підвищення загальної ефективності та чутливості конституційної системи.

По-четверте, процесно-орієнтований аналіз, що базується на твердженні, за яким модель АФА детермінує зміст конституційних змін як постійного процесу, а не одноразовою подією, розглядає послідовний і поступовий характер конституційних перетворень, визнаючи вплив зовнішніх і внутрішніх факторів, таких як політичні (зовнішні і внутрішні), економічні та соціальні умови.

По-п'яте, модель АФА побудована на цілеспрямованій трансформації, з акцентом на тому, що конституційні зміни мають керуватися головними цілями підвищення ефективності, легітимності та стабільності конституційного ладу. Отже, застосування моделі спрямоване на досягнення більшої відповідності між конституційними нормами та інститутами та мінливими потребами та цінностями суспільства.

Загалом, модель адаптивного функціонального аналізу конституційних перетворень (АФА) забезпечує цінну основу для розуміння складності конституційних змін і визначення ефективних стратегій реформ. Це сприяє поточному дискурсу щодо конституційного дизайну та пошуку стабільних, легітимних та адаптованих конституційних систем.

У цьому контексті варто вказати на позицію О. Руденко щодо орієнтації політики держави на глибокі системні реформи, які дадуть змогу вивести Україну на шлях сталого соціально-економічного розвитку, ставить перед державним управлінням важливе завдання щодо побудови сучасного, стійкого, відкритого і конкурентоспроможного суспільства, формування

професійної та ефективної системи державного управління [94, с. 207-209; ]. Ми вважаємо, що саме функціональний дискурс таких перетворень надасть новий імпульс державотворчим процесам.

Абсолютно підтримуючи позицію О. Руденко щодо ймовірної класифікації трансформаційних змін, вважаємо, що за сучасних обставин потребує подальшого розвитку наукова концепція професора О. Руденко щодо основних типів стабільності підсистем суспільства. Так само є можливість доповнити розроблений професором О. Руденко спеціальний категоріальний апарат предметної сфери суспільної стабільності в державному управлінні, згідно з яким: «стабільність свідомісної підсистеми розглядається в контексті ціннісно-ідеологічних установок і може бути визначена як базова орієнтуюча та спрямовуюча складова суспільної стабільності, в якій виокремлюються соціально значимі пріоритети суспільного розвитку; стабільність політичної підсистеми являє собою управлінську складову суспільної стабільності і, відповідно, один із найважливіших механізмів відтворення всіх складових суспільної стабільності, що реалізується на рівні державної влади; стабільність економічної підсистеми детермінована конкретним типом суспільних (виробничих) відносин і є складовою стабільності сталого розвитку; стабільність соціальної підсистеми являє собою структурно-орієнтуючу складову суспільної стабільності, яка формує загальні та індивідуальні пріоритети суспільного розвитку; стабільність культурної підсистеми визначається як ціннісно-орієнтуюча та ціннісно-формуюча складова суспільної стабільності» [95;96]. На нашу думку, важливо погодитись з О.Руденко, та визнати існує нова реальність конституційних трансформацій, у межах якої детермінантою перетворень виступає як стабільність системи (це апріорно визначальний контекст конституційних змін), так і загалом здатність до управлінських інновацій.

У контексті нашого дослідження важливо навести також позицію професора О. Руденко щодо найважливіших механізмів забезпечення відтворення усіх складових суспільної стабільності, що реалізується на рівні

державної влади шляхом регулювання впливу чинників політичної системи на процеси стабілізації суспільства, якими дослідниця визначає систему державного управління. На думку О. Руденко процес забезпечення суспільної стабільності у зв'язку з формами взаємодії держави та громадянського суспільства, може бути представлений у багатофакторних та варіативних моделях взаємодії, таких як ідеальна модель, модель конфлікту цінностей, модель домінування держави, модель корпоративної держави, модель домінування громадянського суспільства, модель інноваційного суспільства, модель інертного протистояння, модель держави системної кризи [97]. Виокремлення професором О. Руденко інноваційного кластера реформ започаткувало окремий напрям науки державного управління. Важливим результатом для науки виступає дослідницький концепт суспільної стабільності, запропонований О. Руденко [98, с. 364-367].

Ми використовуємо підхід професора О. Руденко до питань трансформаційних змін, наукові підходи О. Гацулі, Н. Драгомирецької, М. Лахижі, М. Сачко та інших дослідників для власної розробки методологічного забезпечення управлінської діяльності в умовах конституційних змін, й на цій основі вважаємо за доцільне доповнити сучасну публічноуправлінську концепцію конституційного реформування:

1. Функціональна визначність публічного управління – характеристика, яка визначає публічне управління як діяльність, спрямовану на реалізацію публічних інтересів і передбачає, що публічне управління має певні функції, які визначають його роль у суспільстві. Ці функції можуть бути класифіковані різними способами, але в цілому вони включають такі: 1) виконання законів та інших нормативно-правових актів для верховенства права та законності у суспільстві; 2) забезпечення надання публічних послуг; 3) регулювання суспільних відносин шляхом встановлення певних правил і норм, які повинні дотримуватися всі учасники суспільних відносин; 4) забезпечення захисту прав і свобод людини як однієї з найважливіших функцій

публічного управління, оскільки вона забезпечує права і свободи людини як основу демократичного суспільства.

2. Функціональна переорієнтація системи управління в цілому та на рівні окремих структурних компонентів, що здійснюється на основі цілісного проекту, програмно-цільових документів, загальнонаціональних програм.

3. Функціональна переорієнтація системи управління в цілому та на рівні окремих структурних компонентів, що здійснюється на основі цілісного проекту, програмно-цільових нормативних актів управління.

4. Структурно-функціональна перебудова системи управління згідно з новим функціональним імперативом, що означає надання нової якості діяльності інститутів управління відповідно до нових, нормативно оформлених управлінських функцій.

5. Формування нового соціокультурного середовища управлінської діяльності на основі ціннісних орієнтирів (норм), що закладають основу стратегії проведення модернізаційних реформ.

У 2019 році Верховна Рада України розглядала низку законодавчих ініціатив Президента України В. Зеленського щодо внесення змін до Конституції України шляхом підготовки семи законопроектів про внесення змін до Конституції України, що мали функціональний зміст:

1) щодо скасування адвокатської монополії (№1013), що передбачав редакцію статті 131-2. «Для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура. Незалежність адвокатури гарантується. Засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні визначаються законом. Виключно адвокат здійснює захист особи від кримінального обвинувачення» [99];

2) щодо закріплення повноважень президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро, призначати на посади та звільняти з посад директорів Національного антикорупційного бюро та Державного бюро розслідувань (№1014). Передбачалося внести зміни до статті 106 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996

р., № 30, ст. 141), доповнивши частину першу пунктами 11-1 та 12-1 такого змісту:

«11-1) утворює відповідно до закону Національне антикорупційне бюро України, призначає на посади та звільняє з посад у порядку, визначеному законами України, Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань»; 12-1) утворює незалежні регуляторні органи, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в окремих сферах, призначає на посади та звільняє з посад їх членів у порядку, визначеному законами України» [100 ];

3) щодо законодавчої ініціативи народу (№1015)в редакції Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України. Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово. Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України [101];

4) щодо уповноважених Верховної Ради (№1016), у частині викладення редакції статті 101. «Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Для здійснення парламентського контролю за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах Верховна Рада України може призначати уповноважених Верховної Ради України, правовий статус яких визначається окремими законами» [102];

5) щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради та закріплення пропорційної виборчої системи (№1017). Планувалося викласти статті Конституції України в такій редакції:

«Стаття 76. Конституційний склад Верховної Ради України – триста народних депутатів України, які обираються строком на п'ять років.

Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу, постійно проживає в Україні не менше останніх п'яти років і володіє державною мовою.

Не може бути народним депутатом України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України. Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років [103];

3) щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата (№1027). [104];

4) щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради (№1028) [105].

Такі функціональні зміни не були реалізовані у межах інституціональної процедури конституційних змін. До того ж, частина норм, включених до законопроектів, була визнана Конституційним Судом України як такі, що не відповідають Конституції України. Разом з тим, у системі публічного управління на інституціональних засадах публічноуправлінської діяльності відбулося формування алгоритму реалізації таких змін в умовах загального реформування суспільних відносин. Також невирішеним завданням залишається систематизація механізмів, форм, структури, підходів та інструментів реформування, спрямованих на вирішення таких управлінських завдань: формування інтегрованої системи державної влади на центральному, регіональному, субрегіональному рівнях управління, удосконалення механізмів територіального управління в умовах децентралізації; створення сучасної моделі раціональної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах адміністративного реформування з метою оптимізації процедур надання публічних (адміністративних, соціальних, поліцейських та ін.) послуг, забезпечення та реалізації прав і свобод громадян у сфері державного управління; організація сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів для забезпечення функціонування



механізмів регулювання діяльності органів державної влади; на законодавчому рівні запровадження нової моделі адміністративно-територіального устрою держави; систематизація засобів нормативно-правового забезпечення здійснення адміністративного реформування за галузевим принципом [106].

На нашу думку, загальною метою сучасних досліджень публічного управління в умовах конституційних змін має виступати розроблення методології аналізу засад реалізації державноуправлінських реформ в межах національного тренду на перезавантаження влади, запропонованого Президентом України [107], що потребує функціонального переосмислення функцій і ролі держави в сучасних умовах.

Досягнення мети реформування можливе внаслідок поєднання дослідження концептуальних засад формування внутрішньої політики держави одночасно із виконанням Україною зобов'язань як суб'єкта міжнародного права. Водночас, досліджений нами феномен функціональної визначності публічного управління в умовах конституційних змін дозволяє вказати на такі властивості публічного управління як адаптивність, гнучкість, результативність. Наведені властивості не є стабільними категоріями, мова йде про змінні характеристики.

Разом з тим, функціональна довершеність конституційного змісту публічного управління вказує на той факт, що в основу сучасного реформування публічного (державного) управління має бути покладено критерії функціональності систем, зокрема, ефективність, надійність, безпека, респонсивність. Очевидно, що аналіз функціонування інтегрованих систем публічного управління, функцій структур управління, становлення і розвиток алгоритмів конституційного реформування виступають завданням стратегічних програм по реформі державного управління, що передбачатимуть конституційні зміни.

Разом з тим, функціональний зміст конституційних реформ показує, що новели конституційно-правового змісту повинні визначатися на основі

суспільних потреб, і очевидно – відповідати самому змісту Основного закону. Адже функціональний зміст конституційних реформ полягає у зміні чи вдосконаленні функцій, які виконує встановлений конституційний порядок у суспільстві. Загалом, такі публічноуправлінські функції слід інтегрувати на основі таких властивостей:

1) функції забезпечення політичної стабільності та легітимності: отже, конституційні реформи мають спрямовані на зміцнення демократичних інститутів, розширення прав і свобод громадян, забезпечення верховенства права, стабільності функціонування державних інституцій;

2) функції забезпечення ефективного управління, на основі яких конституційні реформи мають бути спрямовані на вдосконалення системи органів державної влади, оптимізацію розподілу повноважень між ними, підвищення ефективності державного (публічного) управління;

3) функції забезпечення економічного розвитку, відповідно до яких конституційні реформи мають бути спрямовані на створення сприятливих умов для економічного зростання, забезпечення захисту прав власності, приватного підприємництва тощо;

4) функції забезпечення соціальної справедливості, відповідно до яких конституційні реформи мають бути спрямовані на забезпечення рівних прав і можливостей для всіх громадян, захист соціально незахищених верств населення, підвищення якості життя населення;

5) функції забезпечення цивілізаційного вибору, відповідно до яких формується конституційна платформа публічного управління;

6) функції забезпечення безпекової функції держави;

7) функції встановлення і забезпечення реалізації конституційних повноважень органів державної влади.

Саме тому функціональна парадигма є визначальною складовою в системі публічного управління у форматі конституційних змін.

### 2.3. Зовнішній вимір формування публічноуправлінської діяльності в системі публічного управління в умовах відсічі збройній агресії проти України

Російська агресія проти України стала викликом для системи публічного управління, яка розпочала свій черговий етап реформування. Становлення військової компоненти публічного управління потребувало самостійного дослідження процесів формування нової моделі публічноуправлінської діяльності, яка здійснюється в умовах правового режиму воєнного стану (ПРВС). Очевидно, що прийнятий у 2015 році Закон України «Про правовий режим воєнного стану» суттєво змінив композицію елементів системи публічного управління в частині структурно-функціональної побудови моделі державної влади в Україні [82].

Важливо наголосити, що в умовах ПРВС функціонує інтегрована модель публічного управління, що поєднує принципи цивільного та військового управління. Очевидною проблемою функціонування системи публічного управління за таких умов є питання організації керівництва органами влади регіонального рівня; функціонування військових адміністрацій обласного та районного рівня, а також воєнних адміністрацій населених пунктів ( у разі їх утворення), а також координація всіх рівнів управління з боку органів влади вищого і центрального рівня.

На національному рівні слід виокремити такі елементи системи публічного управління:

- 1) Інститут Президента України – Глава держави, Верховний Головнокомандувач Збройних сил України (формат Ставки Верховного Головнокомандувача ЗСУ), Голова Ради національної безпеки і оборони України, Глава Воєнного Кабінету при РНБОУ;
- 2) Верховна Рада України;
- 3) Органи системи правосуддя;
- 4) Кабінет Міністрів України, ЦОВВ, органи державної влади спеціальної компетенції, Генеральний Штаб Збройних Сил України;

- 5) Головнокомандувач Збройних сил України, Збройні Сили України;
- б) політичні партії, громадські об'єднання.

На регіональному рівні:

- 1) Обласні військові адміністрації (обласні державні адміністрації);
- 2) Територіальні органи центральних органів виконавчої влади;
- 3) Територіальні органи державних правоохоронних органів, інших державних органів спеціальної компетенції;
- 4) Районні військові адміністрації;
- 5) Органи місцевого самоврядування регіонального та субрегіонального рівня (обласні та районні ради);

На локальному рівні

- 1) Військові адміністрації населених пунктів;
- 2) Органи місцевого самоврядування базового рівня, громади.

Окремо визначаючи цивільну і військову компоненти сучасного публічного управління, закони України «Про Збройні Сили України» [108], «Про оборону України» [109], «Про національну безпеку» [110], «Про правовий режим воєнного стану» [82] тощо встановлюють відповідну публічноуправлінську модель функціонування органів влади в особливий період ПРВС. Фактично, мова йде про багаторівневу функціональну моноцентричну модель публічного управління, основними принципами побудови якої є централізація, децентралізація, концентрація, деконцентрація, субсидіарність.

На цьому фоні формалізовані базові суперечності сучасної моделі публічноуправлінської діяльності: 1) формування вертикально інтегрованих механізмів державного управління в системі виконавчої влади «Президент України – Кабінет Міністрів України» (централізація влади); 2) зростання ролі військового командування як інституту публічного управління; 3) посилення ролі центральних органів влади зі спеціальним статусом (СБУ, ДБР, НАБУ, БЕБ, Національної поліції, Національної гвардії України) як органів державної влади прямого підпорядкування, діяльність яких регламентована

Дисциплінарними статутами ЗСУ (СБУ) та МВС України, Національної поліції. Фактично відбулася інституціональна етатизація державного управління в умовах ПРВС, що є виправданим процесом. Водночас, в умовах правового режиму воєнного стану залишився формат демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони, започаткований у 2003 році та змінений у 2018 році.

Так, у 2003 р. був прийнятий Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (Закон, 2003), (нечинний). Цей Закон визначав правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями, був спеціальним законом, який регулює цивільно-військові відносини і становив собою достатню підставу для діяльності всіх державних органів, посадових осіб, громадських організацій та громадян у сфері цивільно-військових відносин, утвореними відповідно до законів України, а також над правоохоронними органами держави.

Цей Закон з метою захисту національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною, визначає правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави. У Законі дано визначення таким термінам, як:

- цивільно-військові відносини – сукупність правових взаємовідносин між суспільством та складовими частинами Воєнної організації держави, які охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки і оборони;

- Воєнна організація держави – охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених

відповідно до Конституції і законів України, діяльність яких перебуває під демократичним контролем суспільства і відповідно до Конституції та законів України безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз;

- правоохоронні органи – державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції;

- демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави (далі - цивільний контроль) – комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [111].

Воєнна організація держави є складною та багатогранною структурою, яка відіграє важливу роль у забезпеченні безпеки та стабільності нації. У мирний час воєнна організація відповідає за різноманітні завдання, зокрема: 1) захист кордонів країни від зовнішніх загроз, що передбачає підтримку сильної військової присутності вздовж кордонів країни та проведення регулярних військових навчань для стримування потенційних супротивників; 2) підтримка внутрішньої безпеки, що включає співпрацю з правоохоронними органами для запобігання та реагування на внутрішні загрози, такі як тероризм та організована злочинність; 3) надання гуманітарної допомоги, надання їжі, води та медичної допомоги людям, які постраждали від стихійних лих або інших надзвичайних ситуацій; 4) участь у миротворчих місіях, що включає розгортання військового персоналу в зонах конфлікту для підтримки миру та стабільності.

В умовах правового режиму воєнного стану воєнна організація держави відіграє вирішальну роль захисту національного суверенітету, територіальної цілісності, досягнення перемоги у війні. Такі цілі досягаються за рахунок: 1)

оборонного планування та проведення військових операцій, розробку та виконання планів перемоги над ворогом і досягнення цілей країни; 2) підготовку та забезпечення військового персоналу; 3) технічне обслуговування та експлуатацію військового обладнання; надання матеріально-технічної підтримки військовим операціям, забезпечення продовольством військового персоналу. Отже, фактично, система публічного управління в умовах ПРВС характеризується активною військовою компонентою.

Варто зауважити, що зміни у нормативно-правовому регулюванні системи публічного управління відбулися у межах стабільного конституційного режиму, адже широкий конституційний процес 2016-2020 рр. з акцентом на децентралізацію влади завершився внесенням змін до Конституції в системі правосуддя, а питання децентралізації влади не були реалізовані на рівні конституційних норм. Утім, процес раціоналізації військового управління здобув свій нормативний зміст у межах прийняття Закону України «Про національну безпеку».

Розробка такого нормативного акту і його прийняття відбулися в межах загальнонаціональної програми «Україна-2020», зокрема, у межах «Вектору безпеки», що був визначений як «вектор безпеки - це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Україна має стати державою, що здатна захистити свої кордони та забезпечити мир не тільки на своїй території, а й у європейському регіоні. Визначальною основою безпеки має також стати забезпечення чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції. Особливу увагу потрібно приділити безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів» [112]. У межах цього вектору передбачалося, що 2) за вектором безпеки: реформа

системи національної безпеки та оборони; реформа оборонно-промислового комплексу; судова реформа; оновлення влади та антикорупційна реформа; програма електронного урядування; реформа правоохоронної системи; програма енергонезалежності; реформа захисту інтелектуальної власності; програма збереження навколишнього природного середовища.

Важливо наголосити, що Стратегією «Україна-2020» були визначені напрями формування підсистеми військового управління, зокрема, визначено, що головною метою виступає підвищення обороноздатності держави, реформування Збройних Сил України та інших військових формувань України відповідно до сучасних вимог та з урахуванням досвіду, набутого у ході антитерористичної операції, а також розвиток оборонно-промислового комплексу для максимального задоволення потреб армії. Також було рекомендовано зосередити увагу на формуванні нових органів управління у сфері забезпечення національної безпеки, зробити акцент на системі управління, контролю, комунікацій, комп'ютерної підтримки, розвідки та інформаційного забезпечення, а також логістики в усьому секторі безпеки. У Збройних Силах України пріоритет визначався повному оновленню структури, починаючи від органів управління і закінчуючи штатними розписами частин та підрозділів, а також оптимізації всіх систем та норм забезпечення, впровадженню нових зразків озброєння та військової техніки, перегляду тактики і стратегії з урахуванням вимог сучасності.

Очевидним продовженням такого курсу виступило прийняттям Закону України «Про національну безпеку». Саме положення цього закону, разом із положеннями Законів України «Про оборону», «Про правовий режим воєнного стану», «Про Раду національної безпеки і оборони України» та «Про Збройні Сили України» складають основу військового управління.

Перш за все, варто звернути увагу, що система публічного управління в умовах ПРВС зазнає внутрішньої трансформації за межами конституційних змін. Посилюється її військова компонента, органи влади (обласні державні адміністрації, районні державні адміністрації, в окремих випадках – органи



самоврядування базового рівня) набувають статусу військових адміністрацій. Порядок організації діяльності таких місцевих військових адміністрацій визначений законом. Водночас, варто наголосити на особливій ролі Генерального штабу Збройних сил України, що у час дії ПРВС віднесений до структури Ставки Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України. Адже саме ГШ ЗСУ здійснює спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану Генеральний штаб Збройних Сил України.

З позицій конституційної стабільності в умовах ПРВС варто запропонувати визначення військового управління як складова публічного управління, яка відповідає за управління та організацію збройних сил через процес планування, організації, керівництва та контролю за діяльністю збройних сил для досягнення поставлених цілей у сфері безпеки і оборони, а в умовах воєнного стану виступає як спеціалізована форма державного управління, яка адаптована до унікальних потреб воєнної організації держави. Таке управління базується на принципах: 1) єдності командування, що передбачає жорстка ієрархічна вертикаль командування; 2) раціональний розподіл військової сили через максимізацію ефективності та і мінімізацію витрат (планування, координація та логістика); гнучкість управління, що передбачає, що військова організація держави повинна мати можливість адаптуватися до мінливих обставин; 4) дисципліна, як підпорядкування вимогам Дисциплінарного статуту Збройних Сил України для підтримки порядку та забезпечення виконання військових цілей; 5) моральний дух, в системі військового управління.

Військове управління в межах системи публічного управління при реалізації завдань у межах ПРВС зосереджено насамперед на досягненні військових цілей, характеризується сильним наголосом на ієрархії та дисципліні та виступає більш централізованою та контрольованою системою..

Принагідно, варто сформулювати *другий конституційний парадокс* (*перший на стор. 44*), який полягає у тому, що трансформація системи публічного управління в умовах ПРВС для відсічі збройної агресії проти України потребує дискретної зупинки конституційних реформ при одночасному зростанні ролі глави держави – Президента України у контексті його ролі як гаранта Конституції, нормативного регулювання зростання ролі військового управління, посилення військової компоненти публічного управління на вже закріплених засадах конституційного регулювання. Зовнішні фактори, як і у межах першого сформульованого конституційного парадоксу можуть як сприяти, так і перешкоджати загальному проведенню реформ. Проте очевидним є протиріччя щодо подальшої демократизації суспільних відносин, лібералізації правових норм і одночасне сприйняття нової форми публічного управління – воєнної організації держави в умовах зовнішньої агресії. При цьому варто говорити про військову компоненту публічноуправлінського змісту суспільних відносин, як єдино можливу в умовах зовнішньої агресії форму реалізації державної влади.

Ми вказуємо на той факт, що подальше ініціювання «конституційних реформ мирного часу» в умовах ПРВС є недоречним, і варто говорити про загальний формат мілітарної парадигми публічного управління, який забезпечує реалізацію завдань формування інституту спроможної держави. Очевидно, що розвиток конституційного процесу у такому контексті має відбуватися у напрямі уточнення основ управління державними справами, питаннями національної безпеки і воєнної безпеки, повноваженнями Президента України, конкретизації зовнішньополітичного вектору державної політики, уточнення поняття «реалізація державної влади», розумінні раціональної форми правління в умовах воєнного стану, формування нового інституціонального змісту верховенства права [113-115].

Ми пропонуємо визначити мілітарну парадигму публічного управління (*мілітарне публічне управління – МПУ*) в системі національної держави як діяльність (складову суспільного управління), яка забезпечує ефективне

функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб, інших суб'єктів громадянського суспільства в умовах правового режиму воєнного стану на засадах імперативних норм воєнної організації держави, формування військової компоненти управління, яка передбачає до мілітарного функціонування як системи публічного адміністрування, так і відповідного коригування акцентів розвитку суспільних відносин. Це стосується, перш за все, функціонування вертикалі виконавчої влади, а також в умовах тимчасової окупації частини території України потребує значного коригування діяльності інших складових державної влади. При цьому такі зміни не можуть бути реалізовані у межах змін до Конституції України, адже у цей період зміни не вносяться.

Маємо у цьому контексті зважити на такі обставини:

По-перше, діяльність органів державної влади в умовах ПРВС – це унормована нормами національного для спеціального режиму публічного управління інституціональна взаємодія суб'єктів в системі органів державної влади, що спрямована на регулювання суспільних відносин у сферах життєдіяльності на основі принципу поділу влади з урахуванням особливостей мілітарного публічного управління. Така діяльність органів влади знаходиться виключно у конституційному полі, але змінюються регулюючі норми, суб'єктність, повноваження суб'єктів, посилюється відповідальність.

По-друге, регулювання діяльності органів державної влади в умовах ПРВС – визначений нормативно-правовими актами регламентуючий процес упорядкування діяльності суб'єкта владних відносин, що спрямований на приведення стану функціонування системи органів влади у стан рівноваги в умовах правового режиму воєнного стану та відсічі збройної агресії проти України. При цьому регулювання здійснюється не лише в межах загальних норм діяльності органів влади, а й на основі наказів органів військового управління.

Очевидно, що тимчасова (коротко- чи довготривала) зміна цивільної парадигми публічного управління (ЦППУ) на мілітарну парадигму публічного управління (МППУ) передбачає формальну закріпленість основних норм функціонування такої системи на принципах, методах та алгоритмах, притаманних Воєнній організації держави, визначеної нормативно-правовими актами. Саме тому варто робити акцент на складних адміністративних системах визначеної управлінської ієрархії, що забезпечують відповідний процес суспільного розвитку.

Законодавством закріплене таке визначення «воєнна організація держави – охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до Конституції і законів України, діяльність яких перебуває під демократичним контролем суспільства і відповідно до Конституції та законів України безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз [111]. Дане визначення корелюється з положенням Закону України «Про Збройні Сили України» у частині інтеграції військової та цивільної компоненти публічного управління. Так у тексті закону визначені такі особливості:

Відповідно до статті 7, Президент України – Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, здійснює керівництво Збройними Силами України в межах, передбачених Конституцією України. В особливий період керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями Президент України може здійснювати через Ставку Верховного Головнокомандувача, робочим органом якої є Генеральний штаб Збройних Сил України.

Відповідно до статті 8, Міністр оборони України здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Збройними Силами України, а також інші повноваження, передбачені законодавством, як діяльність, спрямовану на забезпечення реалізації політики держави у Збройних Силах України, політичних та стратегічних цілей у сфері оборони, принципів і

напрямів розвитку Збройних Сил України. Так само, міністр оборони забезпечує адміністративне керівництво Збройними Силами України як діяльність, спрямовану на всебічне забезпечення життєдіяльності Збройних Сил України, їх функціонування та розвитку в межах виконання основних завдань державної політики у сфері оборони. При цьому Головнокомандувач Збройних Сил України є найвищою військовою посадовою особою у Збройних Силах України. Очевидно, що у межах мілітарної парадигми публічного управління та ПРВС така норма потребує подальшого регулювання у контексті поняття «військове управління»

З позицій формування мілітарної парадигми публічного управління, варто визначити її як теоретичну основу, яка запроваджує сучасні принципи та методи військової організації управління у сфері суспільних відносин, актуалізується зміст централізованого контролю, чітких і однозначних завдань, суворої дисципліни та готовності ризикувати. До принципів мілітарної парадигми державного управління слід віднести: 1) централізоване управління, оскільки мілітарна парадигма наголошує на необхідності централізованого військового управління для забезпечення ефективного та ефективного прийняття рішень; 2) інтегровані недвозначні завдання, визначені на рівні стратегічного та тактичного управління; 3) управлінська дисципліна, що потребує чіткої та зрозумілої ієрархії, усунення дублюючих повноважень; 4) виправданий ризик відображається в акценті військових на навчання, підготовці та плануванні на випадок надзвичайних ситуацій.

Мілітарна парадигма державного управління не позбавлена певних обмежень, оскільки є негнучкою для застосування до державного сектора, де часто існує потреба в діях на власний розсуд та інноваціях, до того ж характеризується ієрархічним та авторитарним стилем, що суперечить всім сучасним моделям публічного управління. Разом з тим, варто наголосити, що така парадигма має бути застосована лише в умовах збройної агресії і саме у такому форматі як мілітарна парадигма публічного управління власне

національна державність може бути стверджена. Фактично, мова йде про основу спроможності сучасній держави в особливий період..

Західні дослідники визначають, що мілітарна парадигма втрачає свою актуальність, тому що вона не відповідає сучасним викликам та потребам суспільства. На їх думку, по-перше, мілітарна парадигма базується на припущенні, що держава є монолітним та ізольованим суб'єктом, який повинен захищати свої інтереси від зовнішніх та внутрішніх загроз. Однак, в умовах глобалізації, інтеграції та мультикультурності, держава стає більш відкритою, взаємозалежною та різноманітною. По-друге, мілітарна парадигма також не враховує складність та динамічність сучасного світу, стикається з новими та непередбачуваними проблемами, такими як кліматичні зміни, тероризм, пандемії, кібератаки тощо. По-третє, для ефективного вирішення цих проблем, державі потрібна не тільки сила, але й гнучкість, креативність та навчання. По-четверте, мілітарна парадигма також суперечить цінностям та принципам демократичного суспільства. По-п'яте, мілітарна парадигма підтримує авторитаризм, ієрархію та конформізм, порушує права та свободи людини, обмежує громадянську участь та контроль, сприяє корупції та зловживанню владою.

Ми вважаємо, що такі перестороги є об'єктивними, проте в умовах протидії збройній агресії ні «Old public management» [116-119], ні «New public management» [120-121] не спрацюють. Адже потрібна концентрація влади і зусиль, централізація публічної влади, формування такої системи публічного управління, в межах якої формується спроможна державна політика. Важливо зазначити, що мілітарна парадигма є лише одним із багатьох різних підходів до публічного управління. Водночас, в умовах правового режиму воєнного стану основними зовнішніми викликами в системі публічного управління воєнного часу є:

- 1) безпекові виклики, пов'язані з активними бойовими діями на території країни, а також загрозами тероризму, диверсій та інших форм гібридної війни. Ці виклики вимагають від системи публічного управління

ефективної організації оборони країни, забезпечення безпеки населення та критичної інфраструктури;

2) ресурсні виклики, пов'язані з обмеженістю ресурсів, необхідних для забезпечення життєдіяльності держави та її громадян. Ці виклики вимагають від системи публічного управління ефективного використання наявних ресурсів, а також пошуку нових джерел фінансування;

3) інтеграційні виклики, пов'язані з необхідністю координації дій органів державної влади та місцевого самоврядування, а також з міжнародною підтримкою України, при цьому Ці виклики вимагають від системи публічного управління ефективного взаємодії з іншими суб'єктами державного управління, а також з міжнародними партнерами;

4) інформаційні виклики, пов'язані з поширенням дезінформації та пропаганди, які можуть дестабілізувати ситуацію в країні. Ці виклики вимагають від системи публічного управління ефективного управління інформаційним простором та забезпечення прав громадян на отримання достовірної інформації

Такі інституціональні виклики є взаємопов'язаними та вимагають від системи публічного управління комплексного підходу до їх вирішення. Для цього необхідно сформулювати єдину стратегію публічного управління в умовах воєнного стану, яка б враховувала всі основні виклики та забезпечувала ефективність їх вирішення; удосконалити нормативно-правову базу, необхідну для реалізації цієї стратегії.

Концепція мілітарного публічного управління (МПУ) дозволяє державі ефективно мобілізувати свої ресурси та потенціал для захисту своєї території, суверенітету та національних інтересів, забезпечує швидку та оперативну реакцію на виклики та загрози, які постають внаслідок зовнішньої агресії, створює умови для підтримання високої мотивації та відповідальності персоналу, який залучений до забезпечення національної безпеки та обороноздатності. МПУ сприяє формуванню єдиної та сильної нації, яка здатна протистояти зовнішнім ворогам та внутрішнім сепаратистам, зміцнює

національну ідентичність та патріотизм, виховує дух самопожертви та солідарності, підвищує соціальну та психологічну стійкість населення, підтримує авторитет та легітимність державної влади, яка діє в інтересах народу та захищає його від агресора.

Відкрите МПУ відповідає сучасним стандартам та вимогам міжнародного права та гуманітарних норм, адже у межах МПУ держава дотримується принципів суверенітету, територіальної цілісності, невтручання в справи інших держав, мирного вирішення конфліктів, поваги до прав людини та гуманітарного права. Мілітарне публічне управління співпрацює з міжнародними організаціями та партнерами, які підтримують та допомагають державі в боротьбі з зовнішньою агресією.

Саме тому формування сучасного теоретичного поля публічного управління у контексті конституційних змін доцільно розробити на основі МППУ як основи функціонування держави в умовах відсічі збройній агресії.

## Висновки до розділу 2

1. Очевидним результатом дослідження раціонального змісту публічного управління є досягнення соціально значущих результатів. Сучасна концепція національної держави та її реалізація є складною та розвивається в складних умовах державотворення, коли існують загрози національній ідентичності та суверенності. Декілька складників реформування публічного управління, що відбуваються одночасно – відсіч збройній агресії, набуття членства в ЄС, реформа децентралізації – потребують системного вирішення низки питань: зміна парадигми конституційного реформування, застосування мілітарної парадигми публічного управління на період дії правового режиму воєнного стану.

2. Розроблена у дисертації модель адаптивного функціонального аналізу конституційних перетворень є комплексним підходом до розуміння та



оцінки процесу конституційних змін, що ґрунтується на принципах адаптації та функціоналізму, визнаючи динамічний характер конституційних систем та їх роль у суспільстві. Нами визначені основні характеристики системи публічного управління, трансформованої на основі принципів АФА: по-перше, адаптивність: конституційні зміни мають призвести до нового стану системи публічного управління; по-друге, модель АФА використовує функціональну перспективу, досліджуючи новий конституційний лад з точки зору його функцій і внеску в суспільство з позицій, як конституційна платформа державної влади підтримує стабільність, легітимність і сталий розвиток національної спільноти; по-третє, модель АФА використовує системний підхід, розглядаючи конституційну систему як складну взаємопов'язану мережу компонентів; по-четверте, актуалізується процесно-орієнтований аналіз, що базується на твердженні, за яким модель АФА детермінує зміст конституційних змін як постійного процесу, а не одноразовою подією, розглядає послідовний і поступовий характер конституційних перетворень, визнаючи вплив зовнішніх і внутрішніх факторів, таких як політичні (зовнішні і внутрішні), економічні та соціальні умови; по-п'яте, модель АФА побудована на цілеспрямованій трансформації, з акцентом на тому, що конституційні зміни мають керуватися головними цілями підвищення ефективності, легітимності та стабільності конституційного ладу. Отже, застосування моделі спрямоване на досягнення більшої відповідності між конституційними нормами та інститутами та мінливими потребами та цінностями суспільства.

3. В умовах правового режиму воєнного стану публічне управління проходить етап централізації, що є об'єктивним процесом. Запропонована в роботі мілітарна парадигма публічного управління - це підхід до організації та функціонування державних органів, який базується на використанні принципів військового управління, методів та структур воєнної організації держави. Мілітарна парадигма публічного управління (МППУ) характеризується такими особливостями: централізація влади та ієрархічна підпорядкованість; сувора дисципліна та підконтрольність; висока ступінь

формалізації та регламентації процесів управління; використання силових заходів для забезпечення ефективності управління. Це дозволяє забезпечити: швидкість та оперативність прийняття рішень; чіткість та однозначність розподілу функцій та обов'язків; високу мотивацію та відповідальність персоналу; здатність до адаптації до в контексті змінюваних умов.

Основні результати дисертаційного дослідження, що надані у цьому розділі, були опубліковані у фахових наукових виданнях зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування» і включені до списку публікацій автора [3-5].

## РОЗДІЛ 3

ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В  
УМОВАХ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН НА ОСНОВІ КОНЦЕПТУ ЦІЛЬОВОЇ  
ЕФЕКТИВНОСТІ (TARGETED EFFICIENCY CONCEPT)

3.1. Досвід країн сталої демократії з позицій трансформаційного процесу в публічному управлінні під впливом конституційних змін

Як ми вже зазначали у 1 та 2 розділі дисертації, система публічного управління в умовах конституційних змін зазнає суттєвої трансформації. Мова йде про три типи управлінської моделі: 1) самокерована система публічного управління (СПУ), що має відносно самостійний тип організації діяльності, з вторинним акцентом на внутрішню інтеграцію системи; 2) адаптивна СПУ – це тип організації, яка здатна швидко і ефективно пристосовуватися до змін у навколишньому середовищі; 3) СПУ, орієнтована на завдання – це тип організації, яка функціонує на основі цільової установки на результат. Весь зарубіжний досвід післявоєнного відновлення Європи від 1945 до сьогодні показує, що в європейських країнах сформована система публічного управління на основі концепту цільової ефективності (Targeted efficiency Concept – TEC). Концепція цільової ефективності (ТЕС) відноситься до ідеї оптимізації ресурсів і зусиль для досягнення конкретних цілей або результатів. Це передбачає визначення та визначення пріоритетів для найважливіших завдань або областей для покращення з метою максимізації ефективності та результативності [122;123].

Варто вказати на основні виклики, які отримали країни повоєнної Європи:

- 1) декомпозиція моделі публічного управління;
- 2) фрагментація діяльності інститутів державної влади;
- 3) послаблення інститутів громадянського суспільства;

4) відносно стабільна система місцевого самоврядування, яка через первинність рівнів управління забезпечила відновлення національних механізмів управління.

Стабільність відновлюваної структури європейських країн того часу базувалася на широких конституційних традиціях державотворення, правовій основі функціонування державних інституцій, що створило умови швидкого відновлення загальної моделі управління державою. Прийняття нових конституцій або внесення змін до тексту довоєнних конституцій у більшості країн не змінило композицію державної влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства.

Широкий інституціонально-правовий процес у повоєнній Європі базувався на класичній моделі раціонального управління, доповнений положеннями Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Розпочаті у 1948-1950 рр. процеси формування Ради Європи, Організації Північно-Атлантичного договору, європейські інтеграційні процеси сформували новий тип публічноуправлінської діяльності в Європі [124-125]. Втім, концепція А. Мілворда не є ідеальною з точки зору дискриптивного аналізу подій в Європі, зокрема, процесів поглиблення євроінтеграції для нових країн-членів і кандидатів, а також дезінтеграційних процесів (Сполучене Королівство).

Міжнародний досвід функціонування органів влади в умовах децентралізації демонструє, що ефективне управління державою потребує не лише збалансованого розподілу функцій влади та ефективної системи стримувань і противаг, а й орієнтації на співпрацю, досягнення консенсусу та компромісу між усі державні суб'єкти. Цей наголос на співпраці та досягненні консенсусу є особливо важливим у контексті Європейського Союзу (ЄС), де тісна співпраця та прагнення знайти спільні рішення є важливими для успішної інтеграції та членства. Дослідження державного управління в зарубіжних країнах незмінно показують, що децентралізація відіграє значну роль у демократизації, суспільній трансформації та переході до інституцій,

заснованих на індивідуальній та громадській ініціативі та відповідальності. Децентралізація може сприяти розвитку людського потенціалу, підвищити підзвітність органів влади, покращити якість надання публічних послуг, зміцнити соціальну згуртованість і полегшити вирішення економічних, правових, політичних та етнічних питань.

На думку І. Лозицької, на даний час існує значний розрив у результатах сучасних досліджень і потреб науки державного управління, певна відстороненість висновків наукових праць і потреб реального управління в імплементації зарубіжного досвіду. Поза увагою дослідників залишилися суто практичні аспекти імплементаційного тренду в державному управлінні: особливості адаптації європейських принципів управління, специфіка формування методології адаптації, розвиток наукового контенту адаптації. По-перше, аналіз актуальності, доцільності та вірогідності адаптації принципів європейського управління до вітчизняних управлінських систем у контексті загальної проблеми управління – формування адаптаційної моделі системи органів влади національної держави. По-друге, формування методологічної моделі трансформації державного управління в контексті євроінтеграційного курсу державної політики. При цьому дослідження окремих складників: організація самоврядування, діяльність виконавчої влади, судова система, галузеве управління, безпекові питання розглядається відокремлено, хоча кожне самостійне дослідження вітчизняних науковців претендує на роль інноваційного продукту. По-третє, функціонування наукових центрів дослідження проблем реформування державного управління, серед яких державноуправлінська, а також юридична, політологічна, економічна наукові школи, у межах яких сформовані дотичні, проте різноспрямовані, дихотомічні підходи щодо предметної сфери реформування, принципів та моделей трансформаційного процесу [126].

За таких обставин І. Лозицькою наголошено на потребі інтегративних теоретичних досліджень, головною метою яких буде формування наукового підґрунтя еволюції державного управління у форматі модернізації управління

[126]. Вважаємо такий підхід правомірним, проте маємо зауважити – такі підходи можливі виключно в межах загальноєвропейської демократичної процедури імперативу права, правових інститутів, суб'єктів державотворення, тощо. Крім того, формування підходу І. Лозицької характерно для умов мирного часу, але для ПРВС потрібна власна концепція публічного управління, іманентно властива для режиму воєнного стану.

Разом з тим, властива для сучасного стану суспільних відносин європейських національних держав модель публічного управління (за І. Лозицькою [127]) в межах національного процесу реформування, формування основ публічно-управлінської діяльності для забезпечення виконання міжнародних зобов'язань держави на внутрішньодержавному рівні реалізується шляхом імплементації норм міжнародного права в систему національного законодавства. Загалом варто виділити три типи країн для аналізу закономірностей та особливостей, тенденцій і чинників, у межах функціонування механізму імплементації. На прикладі країн першого типу (країни, що сформували моделі традиційного публічного управління – зокрема, ФРН, Франція, Велика Британія) – доцільно досліджувати формування принципів та засад процесу імплементації у широкому розумінні шляхом аналізу дихотомії «держава – наддержавне утворення», особливості реалізації норм права ЄС та інших міжнародних організацій [1]. На нашу думку, саме національний конституційний процес і конституційне реформування забезпечують реалізацію демократичного стилю реформ в національних державах.

У дослідженні досвіду центральноєвропейських країн М. Лахижа спирається на особливості трансформації суспільства та модернізації публічної адміністрації в європейських країнах, які тісно пов'язані з глобалізацією та європейською інтеграцією. Зміни в цих державах відбуваються з урахуванням принципів європейського адміністративного простору. При цьому дослідник виокремлює «модернізацію навздогін» та «модернізацію на випередження» [19]. М. Лахижа вважає що таку

методологію варто застосовувати до країн ЦСЄ, особливості інститутів які не є усталеними у організаційно-правовому сенсі [19]. Разом з тим, на думку В. Баштанника, М. Лахижі, І Лозицької, О. Руденко доцільно зосередити увагу на тому факті, що 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. Головним критерієм раціональної децентралізації виступає досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидіарність, що встановила міру втручання національного уряду в місцеві справи. Водночас, велике значення у процесі формування механізмів імплементації зарубіжного досвіду в умовах децентралізації відіграють спеціальні управлінські моделі управління [128]. Такий підхід, на нашу думку, поступово поступається регламентації нормами конституцій національних держав і норм інститутів Європейського Союзу, й очевидно, що така врегульованість навіть в умовах особливих періодів виправдовує використання неklasичних методів правового регулювання.

Варто вказати на досвід окремих європейських країн, що пройшли етапи конституційного реформування одночасно із побудовою спроможної системи публічного управління. Перш за все варто вказати на досвід Франції, адже саме в цій країні конституційні зміни визначають формат державного устрою. Серед європейських країн Франція має найбільш демократичну процедуру змін до Конституції, й досить часто у сучасній історії такі зміни вносились. Зокрема, з 1789 року – року першої французької революції, було прийнято п'ятнадцять конституцій (або конституційних редакцій). Навіть прийнята у 1958 році Конституція П'ятої республіки, прийнята в 1958 році, зазнала кілька змін. Зокрема, перша конституція Франції, Конституція 1791 р., встановила конституційну монархію з поділом влади. Однак ця конституція була повалена

в 1792 році і замінена Першою республікою. Перша Республіка була періодом радикальних змін, і протягом цього часу було прийнято кілька конституцій. Найвизначнішою з них була Конституція III року, яка заснувала Директорію у складі п'яти осіб як виконавчу гілку влади. У 1804 році Наполеон проголосив себе імператором, і була прийнята Конституція VIII року [129].

У цьому контексті варто вказати на суттєву відмінність конституційних змін у Франції від інших країн. Будь-яка модель конституційних змін завжди фокусується переважно на встановленні адміністративного режиму. Прийнято вказувати, що загалом у Франції 15 разів відбувалися конституційні процеси, й нинішній формат Конституції Франції знаходиться у русі. Водночас, для зменшення інституційного навантаження на системи публічного управління у процесі конституційних змін було прийнято два нормативних акти:

1) *Кодекс відносин між громадськістю та адміністрацією*, прийнятий 30 червня 2015 року, є кодифікацією адміністративного права Франції. Він містить положення про широкий спектр питань, пов'язаних з діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, а також відносинами між цими органами та громадянами.

2) *Закон «Про права громадян у їх відносинах з адміністрацією»* від 12.04.2000 № 2000-321 містить положення про права громадян у відносинах з адміністрацією, а також порядок їх захисту [130].

Ці два документи доповнюють один одного. Кодекс відносин між громадськістю та адміністрацією є більш загальним документом, який містить положення про широкий спектр питань. Закон «Про права громадян у їх відносинах з адміністрацією» від 12.04.2000 № 2000-321 є більш конкретним документом, який містить положення про права громадян у відносинах з адміністрацією. Кодекс відносин між громадськістю та адміністрацією визначає структуру та організацію органів державної влади та місцевого самоврядування, а також компетенцію цих органів. Закон «Про права громадян у їх відносинах з адміністрацією» встановлює права громадян у відносинах з цими органами.



Кодекс відносин між громадськістю та адміністрацією визначає процедуру прийняття адміністративних рішень. Закон «Про права громадян у їх відносинах з адміністрацією» встановлює права громадян на участь у процедурі прийняття адміністративних рішень. Кодекс відносин між громадськістю та адміністрацією визначає порядок адміністративного контролю. Закон «Про права громадян у їх відносинах з адміністрацією» встановлює права громадян на доступ до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

З цього приводу О.Маркова вказує, що Кодекс відносин між громадськістю та адміністрацією і Закон «Про права громадян у їх відносинах з адміністрацією» були прийнятий у Франції році після періоду «ізоляції» Франції всередині ЄС. Хоча «Кодекс відносин між громадськістю та адміністрацією» являє собою кодифікацію *à droit constant*, він ввів деякі важливі і новаторські принципи. Автор розглядає види адміністративних актів, серед яких виділяє: 1) припускаються рішення; 2) односторонні адміністративні акти; 3) адміністративні акти. Новий революційний принцип мовчазної згоди має на увазі впровадження принципу “*silence de l’administration vaut acceptation*” – мовчання адміністрації розглядається тепер як згоду або як безмовне прийняття адміністративного рішення. Даний принцип є однією з найважливіших новел Кодексу. Таким чином, ефект, досягнутий Кодексом, полягав у тому, щоб інвертувати зв’язок між правилом і винятком. Автор вказує, що французьким законодавцем були почуті прохання прихильників принципу «мовчання означає визнання вимога. Французьке законодавство теж відрізняється рядом особливостей пов’язаних, в першу чергу, з наявністю такої форми як мовчазні рішення і односторонні адміністративні рішення [130].

Втім, наша позиція оцінки впливу конституційних змін на систему публічного дозволяє говорити про домінування в конституційних змінах будь-якої країни саме публічноуправлінського аспекту. Природньо, що розвантаження законопроектів щодо змін до конституції окремими законами,

як у Франції є достатньо раціональним заходом. Втім, для цього варто посилити спроможність органів державної влади, й закріпити конституційне положення про автономію регулювання діяльності таких органів. Адже всі зміни до Конституції України стосувалися розподілу повноважень в системі державної влади, посилення чи послаблення окремого інституту. При цьому фундаментальні зміни у функціонування системи управління досить часто реалізують на рівні змін до законів, а також прийняття нових законів і постанов Верховної Ради України.

Варто вказати на ще одну важливу характеристику досвіду Франції – розвиток системи публічного управління в конституційному полі. Прийняття законів, що формують адміністративний режим сучасної Франції, забезпечило проведення політики адміністративної децентралізації без суттєвого коригування тексту Конституції. Тут варто погодитись із теоретичним узагальненням, що правова сутність організації публічної влади у процесі децентралізації стала визначальною, оскільки власне механізми регулювання діяльності органів влади забезпечили перехід до нової моделі адміністративно-територіального устрою. При цьому у Франції не проводили укрупнення («об'єднання») територіальних громад, а у процесі розподілу повноважень між рівнями управління (концепція багаторівневого управління) повноваження у сфері регулювання були делеговані на різні рівні. Варто погодитись з позицією І. Лозицької, що концепція муніципальних реформ на основі принципу децентралізації та деконцентрації у цій країні являє собою створення моделі трансформаційного переходу: «формування механізмів регулювання – формування механізмів реалізації повноважень органів виконавчої влади – передання (делегування) повноважень від держави до виконавчих органів місцевого самоврядування – моніторинг з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування» [126-127;131-134].

Ми вважаємо, що саме досвід публічного управління у Франції показує, що особливі умови, зокрема правовий режим воєнного стану, дозволяють визначити спроможність як системи публічного управління, так і

раціональності норм конституції, що може стабілізувати країну у кризовий період. Діюча зараз П'ята республіка (як прийнято називати Францію) має успішну конституцію, яка допомагає принести стабільність у Францію навіть в умовах політичних і військових криз. Однак західні експерти її також критикують за те, що контекстуально конституція зосереджена переважно на виконавчій владі та надає занадто багато повноважень президенту. Цілком ймовірно, що П'ята республіка продовжить розвиватися в майбутньому, і не виключено, що до конституції будуть внесені подальші поправки.

Важливо у форматі нашого дослідження відзначити не тільки зміст конституційних змін у зарубіжних країнах, а також важливо вказати на інституційну сутність конституційних змін. Більшість таких змін, як наголошує українська дослідниця Андріана Бадида, встановлюється у форматі «конституційного блоку» (або, за перекладом А. Бадида, «еталонних стандартів для перевірки конституційності») [135;136]. Відповідно, конституційні зміни мають правовий формат Конституційного закону, наприклад, «Про модернізацію інститутів V Республіки (2008 р.). Варто вказати, що сутнісні зміни в системі публічного управління Франції регулюються Конституційною радою, спеціально утвореним конституційним органом, діяльність якого регулюється конституційним законом Конституційна рада - вищий конституційний орган у Франції. Він був заснований Конституцією П'ятої республіки 4 жовтня 1958 року для забезпечення дотримання конституційних принципів і правил (Ордонанс № 58-1067 від 7 листопада 1958 р. про органічний закон про Конституційну раду). Варто наголосити, що конституційні зміни, ініційовані Президентом або парламентом, мають бути схвалені Конституційною радою .

Діяльність Конституційної ради Франції відрізняється від Конституційного Суду України, який є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення

Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України [55].

Важливо наголосити, що рішення по внесенню змін до Конституції, а також будь-який закон, прийнятий парламентом, має бути схвалений Конституційною радою. При цьому існує процедурний трикутник «Конституційна рада – Державна рада – Касаційний Суд» [137;138].

Для тематики нашого дослідження варто навести особливості діяльності Державної ради, яка здійснює захист основних прав і свобод людини, захист суспільних інтересів, контроль за якістю державного управління. Державна рада є радником уряду з питань підготування законопроектів, проектів розпоряджень і деяких указів. Вона також відповідає на звернення уряду про підготування висновків з юридичних питань. Державна рада здійснює підготовку звітів з адміністративних питань або відносно державної політики на запит уряду або з власної ініціативи.

Державна рада є також вищою адміністративною інстанцією: вона є вищим судовим органом, що розглядає діяльність виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, незалежних владних структур, державних адміністративних закладів або закладів з державним статусом. Завдяки своїй подвійній судовій та консультативній ролі Державна рада гарантує дійсне виконання законодавства адміністрацією Франції. Таким чином, вона є одним з головних механізмів правової держави у нашій країні. Нарешті, Державна рада виконує управлінські функції щодо адміністративних трибуналів та адміністративних апеляційних судів. Щороку розглядається 110 законопроектів, 900 проектів указів, що носять нормативний характер, 300 проектів ненормативного характеру. Представники міністрів, які мають звання комісарів уряду, уповноважені пояснювати у Державній раді загальне значення того чи іншого положення законопроекту, умови його розроблення та причини його вибору. Розроблений доповідачем проект обговорюється на засіданні відділу, на якому в ході дискусій і голосування розглядаються поправки до нього [138 ].

Щорічно 170 000 рішень виносяться адміністративними трибуналами, 26 000 рішень – адміністративними апеляційними судами та 12 000 рішень – Державною радою. Адміністративна юрисдикція розглядає спори між суб'єктом владних повноважень і окремим суб'єктом (окрема особа, асоціація, підприємство) або між двома суб'єктами владних повноважень. Державна рада здійснює управління 40 адміністративними трибуналами, 8 адміністративними апеляційними судами тощо [138].

Разом з Державною радою працює незалежний консультативний орган, що допомагає Державній раді в управлінні суддями – Вища рада адміністративних трибуналів та адміністративних апеляційних судів. Її очолює заступник голови Державної ради. До її складу входять члени Державної ради, директори центральної адміністрації, обрані представники адміністративних суддів та три кваліфікованих спеціаліста. Вища рада адміністративних трибуналів та адміністративних апеляційних судів зокрема займається питаннями кар'єрного росту адміністративних суддів та проектами документів, що мають інтерес для адміністративної юстиції. Завдяки своєму мандату та складу Вища рада адміністративних трибуналів та адміністративних апеляційних судів гарантує незалежність адміністративних суддів, що дуже важливо. Ці судді призначаються довічно [138].

На відміну від членів Конституційної Ради службовці Державної ради призначаються одночасно або послідовно до секції розгляду скарг (вищий судовий орган, що розглядає адміністративні справи) та до адміністративної секції (що надає поради уряду). Вони також можуть працювати на тимчасовому призначенні і займати вищі посади в адміністративній системі Франції. Деякі державні радники працюють національними суддями у найвищих міжнародних юрисдикціях (Міжнародний суд, Суд Європейського Союзу, Європейський суд з прав людини). Деякі службовці Державної ради користуються своїм правом попросити дозвіл на перехід на роботу до приватного сектору на обмежений час.

Загалом, якщо характеризувати сучасну модель публічного управління Франції [140-142], варто вказати на такі особливості:

- 1) відчутна централізація влади – у французькій моделі публічного управління влада зосереджена в руках центрального уряду.
- 2) принципова ієрархія – французька модель публічного управління характеризується чіткою ієрархією органів державної влади.
- 3) імператив Декларації прав людини – французька модель публічного управління базується на принципах прав людини, закріплених у Декларації прав людини і громадянина 1789 року.

З позицій демократизації суспільства:

- 1) централізації влади дозволяє уряду ефективно забезпечувати дотримання прав людини та законності на всій території країни.
- 2) ієрархія органів державної влади дозволяє уряду швидко і ефективно реагувати на потреби громадян.
- 3) імператив Декларації прав людини і громадянина 1789 р. гарантує права та свободи як основу демократичного суспільства.

У той самий час з позицій справедливості:

- 1) централізація влади дозволяє уряду рівномірно розподіляти ресурси та послуги по всій території країни.
- 2) ієрархія органів державної влади дозволяє уряду ефективно протидіяти дискримінації та іншим порушенням прав людини.
- 3) імператив Декларації прав людини і громадянина 1789 р. гарантує рівність перед законом як основу справедливого суспільства.

Створення нової інституційної посади «Захисник прав», яку запровадили у 2011 році, що доповнює проаналізовану нами модель конституційних змін. Власне, така інституція завершила побудову інтегрованої системи публічного управління Франції. Стаття 71-1 Конституції Франції встановлює, що Захисник прав (*Defenseur des droits*) наглядає за дотриманням прав і свобод адміністративними органами держави і територіальних колективів, публічними установами, а також будь-якою

організацією, що здійснює публічні функції або повноваження згідно з органічним законом. За умов, передбачених органічним законом, до Захисника прав може звернутися будь-який індивід, який вважає, що його права порушені діяльністю органів або установ, передбачених у попередній частині. Він може відповідно діяти і за власною ініціативою. Органічним законом визначаються повноваження Захисника прав і умови, за яких він при здійсненні визначених повноважень може звернутися до інших організацій. Захисник прав призначається Президентом Республіки строком на шість років у порядку, передбаченому в останній частині статті 13, і не може бути призначений повторно, ця посада несумісна з посадами в уряді і парламенті. Інші випадки несумісності встановлюються органічним законом. Захисник прав звітує про свою діяльність перед Президентом Республіки і перед Парламентом [138].

Отже, модель правового формату публічного управління (рис.3.1).

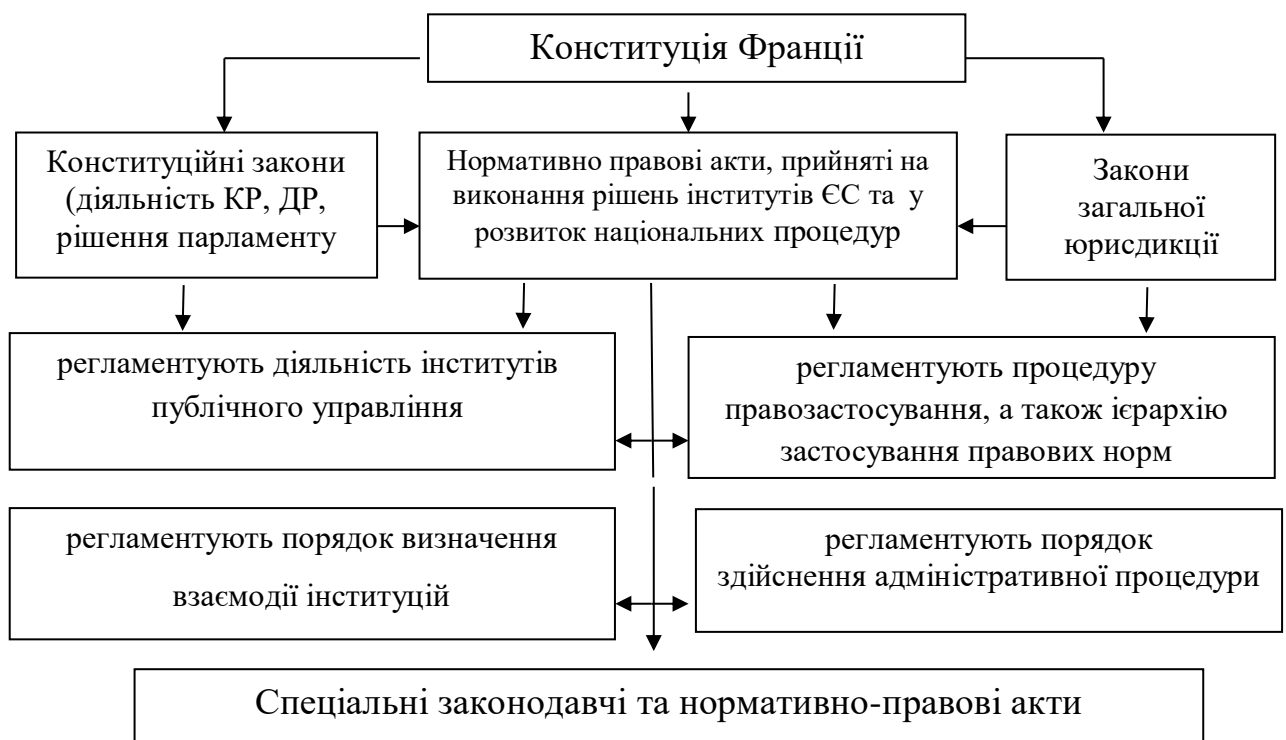


Рис. 3.1. Нормативно-правові акти, що регламентують формування правового формату функціонування системи публічного управління Франції в умовах конституційних змін

Джерело: [139-141] ; дослідження автора

Політика конституційних змін у Франції побудована навколо сильних громадських дій та ефективних державних послуг. Але сьогодні ефективність громадських дій все частіше ставиться під сумнів. Зокрема, предметом дискусії є його здатність досягати адресатів. Вже наведені нами особливості французької моделі публічного управління варто детермінувати через базові цінності французького суспільства. Таким чином, досвід Французької Республіки доводить, що публічне управління в умовах конституційних змін потребує власної методологічної визначеності, а власне конституційні зміни можуть бути формалізованими не шляхом внесення змін до конституції, а прийняттям окремих законів (конституційних законів).

З позицій дослідників зарубіжного досвіду державного управління [142], на основі концепту розвитку інтегрованої системи публічного управління (В. Баштанник), імплементаційного ефекту (І. Лозицька) та власного дослідження зауважимо, що сутність конституційних змін у європейських країнах полягає у змістовному доповненні норм регулювання публічноуправлінської діяльності у спосіб, що розширює зміст конституційної норми (конституційний закон), а також доповнює повноваження органу державної влади. Таким чином, в умовах сучасного реформування акцент в засадах реформування переноситься із прямих змін до Конституції України в площину операційного розвитку конституційної норми, шляхом прийняття відповідного закону. Це очевидно забезпечить розвиток всієї системи публічного управління.

країна, як і Франція, є країною з традицією парламентської демократії. Однак, після розпаду Радянського Союзу, Україна пережила період політичної нестабільності та авторитарних тенденцій. У 2014 році, після Революції Гідності, Україна розпочала процес конституційних змін, спрямований на зміцнення демократичних інститутів та захист прав людини.

При розробці конституційних змін в Україні народні депутати України, експерти, наковці досить часто звертаються до досвіду Франції, яка є однією з найстаріших демократій у світі. Головний акцент робиться на таких складових



як захист прав людини та основних свобод, адже конституція Франції певним еталоном демократії, її положення гарантують широкі права та свободи громадянам, включаючи свободу слова, свободу зібрань, свободу віросповідання та право на справедливий суд, і не просто гарантують, а визначають їх як основні цінності. Також мова йде про конституційну стабільність та адаптацію, адже конституція Франції має складну систему захисту від змін, які можуть призвести до порушення демократичних інститутів – конституційна процедура потребує більшості у двох палатах парламенту та референдуму. Певною мірою варто говорити про розподіл державної влади, що не передбачає значних коливань у змінності конституційних принципів.

Впровадження позитивного досвіду Франції в процесі конституційних змін в Україні має ряд особливостей, які пов'язані з історичним контекстом та політичною ситуацією в Україні. Однією з особливостей є те, що Україна є посттоталітарною країною, яка переживає тривалий процес суспільної трансформації до демократії. Це означає, що в Україні не існує міцної громадянської традиції та розвинених демократичних інститутів. Впровадження досвіду Франції в таких умовах є більш складним і потребує більших зусиль. Іншою особливістю є те, що Україна не має традицій суспільного консенсусу, існує широкий спектр політичних поглядів та інтересів. Впровадження конституційних змін, які задовольняли б усі ці інтереси, є непростим завданням. Незважаючи на ці особливості, впровадження досвіду Франції в процесі конституційних змін в Україні є важливим кроком у напрямку зміцнення демократичних інститутів та захисту прав людини.

### 3.2. Конституційні зміни і сучасний концепт ефективного управління у контексті інституціональних альтерацій в публічному управлінні

Стратегічні засади реформування державного управління на даний час визначені нормативними актами Кабінету Міністрів України, і зрозуміло, у контексті суб'єктності управління переважно стосуються системи виконавчої влади. Разом з тим, інституціональні виклики вимагають комплексного підходу до формування основ трансформаційних процесів в системі публічної влади, розробки нових підходів до розвитку національної моделі державотворення. Запровадження правового режиму воєнного стану встановило особливий порядок діяльності органів управління в Україні, обумовлений специфікою діяльності територіальних органів управління, розробкою і затвердженням сучасних короткострокових стратегій реформування в системі державного управління [143-146]. За таких умов важливим завданням науки державного управління виступає напрацювання універсального алгоритму реформування державного управління і формування національної стратегії реформ на довгостроковий період в умовах повоєнного відновлення України.

Варто наголосити, що головною проблемою реалізації системних реформ виступає недостатня розробленість загальної моделі функціонування публічної влади на довгостроковий період. Загальними інституціональними альтераціями, як ми вже зазначали у 1 розділі виступили: 1) конституційні зміни 2004 р., визнані Конституційним Судом України як такі, що прийняті з порушенням конституційної процедури, та відновлені постановою Верховної Ради України; 2) внесення до тексту Конституції концепту європейської ідентичності Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України (2019 р.); 3) конституційні зміни щодо правосуддя (2016 р.). Разом з тим, виникали ситуації порушення загальної конституційної процедури, зокрема, у питанні проведення реформи

децентралізації – Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), який подавали двічі до розгляду.

На нашу думку, сутність децентралізаційної альтерації полягає у тому, що відбуваються зміни в інституційній структурі, які супроводжують процес передачі повноважень і ресурсів від центрального до регіонального рівня управління.

Ми визначаємо декілька аспектів такого підходу:

по-перше, виключно конституційно-правовий формат децентралізації [147-148];

по-друге, економіко-правовий формат децентралізації [149-150];

по-третє, суспільний формат децентралізації [151-153].

Загалом, конституційні зміни можуть стосуватися різних аспектів інституційної системи, включаючи: 1) структуру управління – створення нових інституцій на регіональному рівні, а також до зміни структури існуючих інституцій. Наприклад, можуть бути створені нові місцеві органи влади (інститут префектів); 2) функціонування інституцій – зміни функцій і повноважень існуючих інституцій, правового статусу, чисельності апарату тощо; 3) взаємовідносини між інституціями на різних рівнях управління. Інституціональні альтерації в процесі децентралізації є необхідними для забезпечення ефективної реалізації власне децентралізаційних реформ. Вони дозволяють створити нову інституційну систему, яка відповідає вимогам децентралізації, а також забезпечити ефективну взаємодію між інституціями на різних рівнях управління. Разом з тим, такий процес має простий алгоритм реалізації – конституційну процедуру, що визначена статтею 19 Конституції України – імператив норм Конституції України і законів України.

Вочевидь, реформування засад публічного управління має спиратися на таку систему дій: по-перше, створення нових інституцій на регіональному рівні. Цей напрямок передбачає створення нових органів влади, які будуть відповідати за виконання повноважень, переданих від центрального рівня. По-друге, реформування існуючих інституцій шляхом зміни функцій і

повноважень існуючих органів влади на місцевому рівні, (отримання в рамках децентралізації районними державними адміністраціями нових повноважень у сфері місцевого економічного розвитку. По-третє, створення нових механізмів взаємодії між центральним і регіональним рівнями управління, а також між різними місцевими органами влади. Проте визначально важливо закріпити конституційний зміст таких перетворень. При цьому сучасний парадокс публічного управління полягає у реалізації конституційної реформи без прийняття законів про внесення змін до Конституції України, типовим прикладом чого є процес децентралізації [154].

У тексті Конституції України від 1996 року і дотепер вживається поняття-принцип «децентралізація державної влади» [55], й відповідно до статті 132, 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.

Також побудова моделі територіального управління визначена Законом України «Про основи державної регіональної політики» [57], проте у тексті даного закону термін «децентралізація» опосередковано вживається один раз. При цьому широковживаним словосполученням в контексті проведення квазі-реформи виступає термін «реформа децентралізації», що не містить наукового змісту. Адже нормативно-правовий акт, що регулює процес децентралізації – проект змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) не прийнятий і на даний час відкликаний з Верховної Ради України. Так само і Стратегія реформування державного управління на 2022-2025 рр. не містить терміну децентралізації. Маємо зазначити, що у такому разі виникає перша проблемна сфера – конституційно-правова регламентація реформи публічного управління. Намагання зміни наріжний камінь конституційного змісту є інституціональним викликом для системи державної влади.

Другим інституціональним викликом є квазі-системність реформи

децентралізації. Адже у контексті децентралізації державної влади у сучасному інституціональному вимірі варто вказати, що децентралізація є складником реформи в системі виконавчої влади. У частині децентралізації в підсистемі законодавчої влади досить часто ведеться мова про передання повноважень до органів місцевого самоврядування на рівні рішень відповідних рад, але це можна зробити і без децентралізації. Саме тому проблемою реформування державного управління в контексті інституціональних викликів виступає відсутність концептуального змісту реформ, прогностичний характер наявних стратегій реформування, стохастичність аналізу і напрямів впровадження зарубіжного досвіду реформування.

Мета реформування публічного управління полягає у формалізації основ сучасних стратегій реформування державного управління в умовах інституціональних викликів. Для досягнення мети важливо вирішити такі завдання: систематизувати підходи до формування стратегій реформування державного управління та визначити загальну проблему сучасного реформування; детермінувати найбільш важливі напрями реформування державного управління; дослідити основні інституціональні виклики в умовах правового режиму воєнного стану.

Аналіз сучасних стратегій реформування державного управління показує, що завдання концептуалізації реформ на даний момент залишається актуальним. Започаткована у 1998 році адміністративна реформа була з позицій нормативно-правового регулювання феноменом в системі публічної влади, проте заплановані цілі були скоріше орієнтирами, ніж індикаторами розвитку системи державного управління [58; 156]. Адже як наголошують дослідники, для створення ефективної системи державного управління, здатної розв'язувати складні проблеми суспільства, необхідно, щоб така система була більш різноманітною, ніж усе суспільство [157]. Водночас, тривалий час у науковій спільноті України дискутується сама проблема

виникнення і становлення системи державного управління, що обумовлено як історичними, так і суто інституціональними чинниками.

Власне, можемо вести мову про формування від 1990-1991 рр. і дотепер складної адміністративної системи, у межах якої функціонують підсистеми публічної влади, взаємовплив яких породжує як інституціональні кризи, так і інституціональну взаємодію. прийняття Декларації про державний суверенітет УРСР у 1990 р. забезпечило умови для розвитку процесу набуття реальної незалежності для України. При цьому станом на 1991 рік Україна мала всі основні інститути незалежної держави і статус країни-засновниці ООН. Були засновані і функціонували основні інститути публічної влади, з єдиною відмінністю щодо інститутів місцевої влади – рад відповідних рівнів, що забезпечували функціонування системи державної влади і були її складовими. Саме тому важливо вказати на інституціональні виклики такої системи у вигляді конфліктів суб'єктів публічного управління, зокрема:

1) інституціональний конфлікт 1994 р. – між Президентом України і Головою Верховної Ради України у межах конституційного процесу (вирішення конфлікту – дострокові вибори Президента України, вибори до Верховної Ради України;

2) інституціональний конфлікт 1995 р. між Президентом України і Головою Верховної Ради України щодо формування підсистеми виконавчої влади в Україні (вирішення конфлікту – прийняття Конституційного договору 1995 року [158];

3) інституціональний конфлікт «Україна без Кучми» 2000-2001 р., – не вирішено, «Заява трьох» щодо діяльності опозиції, як продовження – інституціональний конфлікт 2002-2003 років «Повстань, Україно» – конфлікт не вирішено;

4) інституціональний конфлікт 2004 року під час виборчого процесу, «Помаранчева революція», перший Майдан (вирішення конфлікту – Конституційна реформа 2004 р.), зміна більшості Верховної Ради України без проведення нових виборів;

5) інституціональний конфлікт 2006 року, у результаті виборів до Верховної Ради України формування конфлікту між Президентом України і більшістю у Верховній Раді України (вирішення конфлікту – розпуск Верховної Ради України, дострокові вибори;

б) інституціональний конфлікт 2010 року, обрання президентом України В.Януковича, формування нової більшості у Верховній Раді України без дострокових виборів, конфлікт не вирішено, рішенням Конституційного Суду України скасовано Конституційну реформу 2004 р., підписано Харківські угоди;

7) інституціональний конфлікт 2013-2014 рр., Революція Гідності, формування нової більшості у Верховній Раді України без дострокових виборів, вирішення конфлікту – повернення до засад Конституційної реформи 2004 р., прийняття базових законів функціонування системи публічної влади, проведення позачергових виборів до Верховної Ради України, прийняття базових законів про основи функціонування системи публічної влади.

Важливо вказати, що від 1991 року і на даний час було прийнято низку стратегій, що прямо чи опосередковано передбачали реформування державного управління:

1) Стратегія інтеграція України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 року № 615 (втратив чинність);

2) Стратегія реформування системи державної служби в Україні, затверджена Указом Президента України від 14 квітня 2000 року № 599;

3) Стратегія Сталого розвитку «Україна -2020», затверджена Указом Президента України від 12 січня 2000 року № 5;

4) Стратегія реформування державного управління України до 2021 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474;

5) Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831;

б) Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, затвержені Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722.

На думку вітчизняних науковців, реформування державного управління (О. Акімов, В. Баштанник, Н. Гончарук, М. Лахижа, Н. Липовська, Лозицька, О. Руденко, І. Хожило, І. Юхно), зміст сучасної трансформаційної парадигми державного управління у контексті положень стратегій реформування державного управління полягає у формуванні системи методологічних підходів, детермінованих цілями, засобами та цінностями процесу реформування державного управління на основі пізнавальної та практичної діяльності. Зазначена парадигма являє собою модель методології державно-управлінської діяльності, що базується на концепціях, меті, методах, засобах і способах дії органів влади в умовах трансформації державного управління, що реалізується в об'єктивації державного управління [.

Такий підхід є виправданим за умови розвитку процесу реформування на основі стабільних індикаторів розвитку країни. В умовах правового режиму воєнного стану воєнного стану навіть ідеально побудовані стратегії не дозволяють отримати запланований результат реформ, тим більше, коли мета реформування визначена досить опосередковано. Так, мета реформування державного управління до 2021 року, визначена Стратегією реформування-2015 – «вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни» [63]. Мета реформування державного управління до 2025 року, визначена Стратегією реформування-2021 – «побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду» [64]. Абсолютно підтримуючи визначені цілі, варто вказати, що формування спроможної і сервісної держави – цілі досить загальні і є такими, що розуміються апіорно. В умовах реалізації завдань розвитку держави, визначених Президентом України В. Зеленським, метою має виступати комплексний підхід, що передбачає конкретизацію таких понять як:



– національна система стійкості - комплекс цілеспрямованих дій, методів та механізмів взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, інститутів громадянського суспільства, які гарантують збереження безпеки і безперервності функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства і держави до, під час і після настання кризової ситуації;

– національна стійкість - здатність держави і суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження і характеру, адаптуватися до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, швидко відновлюватися до бажаної рівноваги після кризових ситуацій;

– організаційна стійкість - здатність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій ідентифікувати, готуватися, реагувати на загрози, адаптуватися до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування до, під час і після настання кризової ситуації задля збереження функціонування і подальшого розвитку;

– спроможність - сукупність людських, матеріально-технічних та фінансових ресурсів суб'єктів забезпечення національної стійкості, що визначають їх здатність ефективно протидіяти загрозам, надзвичайним і кризовим ситуаціям, забезпечити відновлення та стале функціонування основних сфер життєдіяльності держави і суспільства [159].

Отже, потрібна нова концепція публічного управління, котра базуватиметься на конституційних принципах Української держави, концепції багаторівневого управління, іманентно властивої сучасній територіальній організації влади. Для цього необхідно визначити поняття і сутності управління, адже тільки публічне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого. У сучасних умовах адміністративного реформування й виокремлення європейської інтеграції як пріоритету національної зовнішньої політики раціоналізація владних відносин на засадах впровадження зарубіжного досвіду виступає як важливий засіб реалізації комплексу пріоритетів державної політики.

Серед цих пріоритетів – економічний розвиток, гуманізація управління, забезпечення ефективного управління на центральному і регіональному рівнях, розвиток самоврядних структур управління на основі конституційних принципів, створення умов соціального партнерства, стратегічне реформування державного управління, інтеграція України до європейських економічних, політичних структур та європейського правового простору. Адже процеси децентралізації, впровадження принципу субсидіарності, конкурентне середовище, підвищення рівня вимог людини до різноманітності та якості отримуваних нею послуг, посилення її впливу на владу зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності демократичних інститутів влади з урахуванням усталених практик «Good governance» (належного врядування) [160].

Фактично, у контексті напрацювання сучасної стратегії реформування державного управління в умовах інституціональних викликів важливо розробити загальнонаціональну стратегію реформування державного управління, що окрім суто процедурних завдань буде визначати функціональну спроможність системи державного управління реалізувати цілі національного розвитку, що детермінуються в сучасних умовах концептом національної держави (Nation state), забезпечують національні інтереси і державну політику набуття членства в Європейському Союзі і НАТО. Так само, у тексті Стратегії мають бути відображені вектори сучасних конституційних реформ – судової реформи, реформи децентралізації.

Варто погодитись із концептом раціональності реформування державного управління, відповідно до якого декларовані органами влади загальні положення щодо реформування досить часто несуть у собі різне смислове навантаження і розраховані більше як пропагандистський вплив на строкатий український електорат [161-162]. 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 ґрунтовно 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.

Важливо у сучасній стратегії реформування державного управління визначити комплекс інституціональних викликів і запропонувати дієві засоби реалізації реформ. Досить часто у цьому контексті мова йде про повноваження Президента .України, його особливої ролі в умовах ПРВС [163]. Наша концепція розвитку публічного управління базується на посиленні ролі Президента .України в регулюванні публічноуправлінських процесів, у тому числі наданні пропозицій щодо конституційних змін.

У такому аспекті визначальною місією реформування державного управління є створення сучасної моделі організації публічної влади щодо забезпечення державної безпеки і правопорядку, управління державними справами та надання публічних послуг, територіального розвитку у контексті принципів регіональної політики ЄС, розвитку механізмів галузевого управління у контексті європейського принципу 4 свобод, побудови системи реального, а не «централізованого» місцевого самоврядування як права мешканців одного або декількох (а не понад 50) населених пунктів вирішувати питання місцевого значення. Результатом реформування має виступати інституціоналізація системи державного управління на засадах децентралізації державної влади та значного підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні питань як місцевого, так і загальнодержавного значення.

Окремим блоком реформування має виступити напрацювання нової моделі публічної служби в Україні. Адже базовий Закон України «Про державну службу» не вирішує питання спеціальних видів державної служби (у тому числі, військової та правоохоронної служби), не забезпечує інституціональне визначення понять патронатної служби та перебування на

політичних посадах [69]. Окремою проблемою виступає скасування на період воєнного стану конкурсних процедур на посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, запровадження інституту військових адміністрацій, диверсифікація статусу начальників військових адміністрацій, функціонування інституту посадових осіб, що не віднесені до жодної із наведених категорій.

Вважаємо, саме такі проблеми мають бути вирішені у форматі Стратегії реформування публічного управління, що дозволить проводити ефективні реформи у сфері публічної влади в Україні. Дієва політика держави у забезпеченні формування механізму управління на основі потреби в ефективному державному адмініструванні має поєднувати адміністративні, організаційні, функціональні та галузеві індикатори, й при цьому певною мірою бути «вільною» від надмірної деталізації технічних питань цифровізації управління, сервісності та інфраструктурності управління, що мають бути не метою, а засобами реформування.

Головним завданням сучасного реформування публічного управління є втілення у практику державного управління визначених Конституцією України правових основ територіальної організації влади, які передбачають поєднання: 1) механізмів вирішення завдань державного управління в умовах правового режиму воєнного стану; 2) методів раціонального регулювання діяльності органів державної влади на основі критеріїв ефективності, 3) прямого державного управління на регіональному рівні (область) та непрямого – на первинному територіальному рівні (село, селище, місто) а також і на субрегіональному рівні (район); 4) поєднання питань загальних та галузевих реформ з підвищенням ефективності механізму реалізації завдань реформ; 5) політико-правове, фінансове, матеріальне, організаційне та інформаційне забезпечення завдань, функцій та повноважень, які реалізуються в сфері публічної влади; 6) чітке законодавче розмежування сфер компетенції органів публічної влади, неухильне дотримання на практиці такого розмежування шляхом створення системи належних правових гарантій

місцевого самоврядування базового рівня, забезпечення природнього права мешканців населених пунктів права на самоврядування; 7) вирішення інституціональних завдань реалізації інтеграційної політики України, відповідності критеріям на вступ до ЄС. Нагальним завданням є прийняття Концепції розвитку публічного управління, й основою такої Концепції виступатиме структурна схема формування системи публічного управління (рис.3.2) як відкрита система управління.

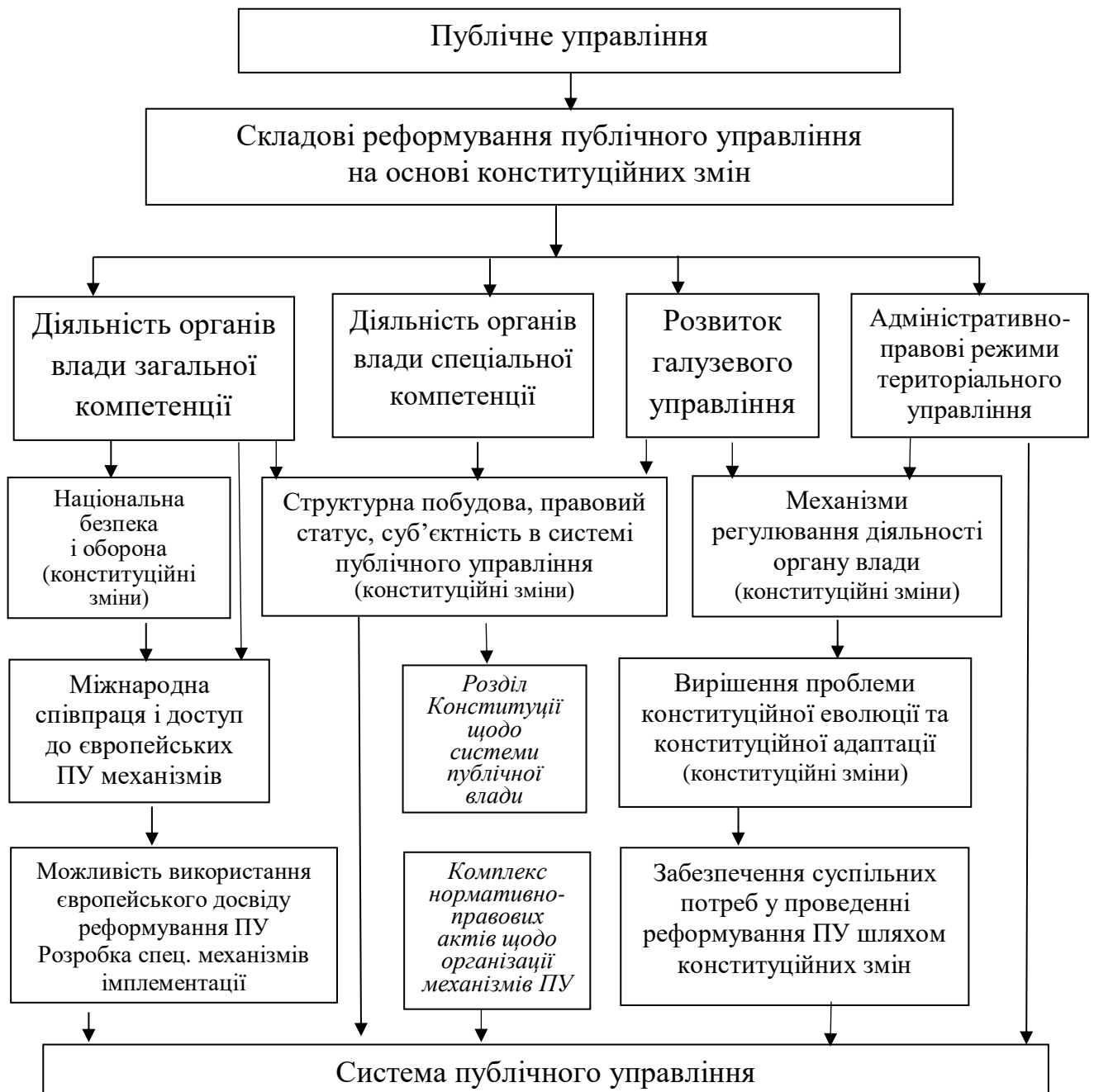


Рис. 3.2. Структурна схема реформування публічного управління в умовах конституційних змін

Джерело: дослідження автора

Важливо наголосити, що система публічного управління в умовах конституційних змін має залишатися у стабільному стані. Стабільність системи завжди залежить визначальною мірою від посилення демократичних інституцій та механізмів захисту прав людини, удосконалення системи управління та забезпечення верховенства права, приведення Конституції у відповідність до нових економічних та соціальних реалій, забезпечення більшої стабільності та передбачуваності конституційного ладу. При цьому конституційні зміни не можуть базуватися на процедурах, що не передбачені самою Конституцією України. Саме тому важливу роль у реформуванні публічного управління відіграє феномен конституційного консенсусу.

3.3. Феномен конституційного консенсусу як чинника удосконалення системи публічного управління

Успішність конституційного реформування залежить від досягнення конституційного консенсусу між ключовими політичними силами суспільства. Для цього необхідно вести діалог і пошук компромісів між суб'єктами політичного процесу, а також залучати громадян до конституційного реформування. Головні механізми конституційного процесу у Європі – участь громадян, респонсивність та правова доцільність. Фактично, мова йде про актуальність внесення змін до тексту конституції, або прийняття конституційного закону, що розкриває сутність змін, пропонує новий управлінський механізм, у тому числі – декларує сутність конституційних змін [163-164]. У випадку конституційного консенсусу мова йде про суспільну одноформатність, сприйняття новел конституційного законодавства як спільного суспільного результату між різними соціальними групами та політичними силами щодо основних принципів і норм конституції.

Варто зауважити, що модель конституційного консенсусу у якості наукової парадигми є важливим напрямом наукових досліджень західної філософсько-юридичної школи. Варто навести дослідження Д. Ролза (Rawls, John. (1999) A Theory of Justice ) «Теорія справедливості», де він заклав основи своєї найбільш обговорюваної концепції. Д.Ролз проектує суспільство, яке складається з вільних громадян, які мають рівні основні права та співпрацюють у рамках егалітарної економічної системи. Громадяни знаходяться під «завісою невігластва» в «первісному положенні», коли вони отримують доступ до гіпотетичного суспільного договору та коли створюються принципи справедливості. Побудова оригінальної позиції Д. Ролза передбачає, що люди або гіпотетичні виконавці суспільного договору знаходяться за «завісою невігластва», через що вони не усвідомлюють своїх конкретних обставин. Справедливість як справедливість є витонченою версією загальновідомої ідеї суспільного договору, представлені Роулзом [165-166]. Його ідеї вважалися дуже амбітними та прогресивними. Вони отримали величезну оцінку і надихнули багатьох авторів на створення літератури на основі його текстів. Крім того, критики стежили за роботами Роулза, виявляючи слабкі місця в окремих аспектах його теорії справедливості.

Фактично, дотичні наукові школи Д. Дьюї, К. Шміта базувалися на єдиному вимірі конституційного консенсусу. Так, Д. Дьюї вважав, що повна демократія не може існувати лише за рахунок загального виборчого права. Для того, щоб громадяни могли ефективно впливати на державні процеси, вони повинні мати ґрунтовну інформацію про поточні події та бути зацікавленими в їхньому вирішенні. Цього можна досягти лише за умови ефективною системи спілкування між громадянами, фахівцями та політиками. Дьюї вважав, що саме політики несуть основну відповідальність за формування громадської думки. Вони повинні інформувати громадян про свої плани та програми, а також відкрито обговорювати з ними актуальні проблеми. У свою чергу,

громадяни повинні бути готові до обговорення цих проблем та критичного аналізу інформації, яку надає їм влада [167].

Для того, щоб забезпечити ефективне спілкування між різними групами суспільства, Д. Дьюї пропонував розвивати громадянське суспільство. На його думку, громадське суспільство – це сукупність організацій та інститутів, які не є частиною держави, але відіграють важливу роль у її житті. Дослідниця І.Владленова вказує, що Д. Дьюї вважає, що можлива гармонійна взаємодія з навколишнім середовищем за допомогою досвіду. Наука завжди інтернаціональна. Новітні технології, які є науковим продуктом, дозволяють людям миттєво спілкуватися один з одним, незважаючи на великі географічні відстані, що їх розділяють. Територія в традиційному розумінні як географічно ідентифіковане місце більше не має чіткого визначення.

Громадські організації можуть захищати права громадян, сприяти розвитку освіти та культури, а також інформувати громадськість про діяльність влади. Варто екстраполювати ідеї Д. Дьюї на сучасний стан системи публічного управління на основні напрями трансформації системи публічного управління: 1) розвиток громадянського суспільства шляхом підтримки громадських організацій, а також створення нових інститутів, які сприяють участі громадян у політичному житті; 2) розвиток і зростання політичної свідомості громадян; 3) забезпечення прозорості діяльності влади шляхом впровадження відкритості публічного управління, цифровізації послуг тощо.

Для впровадження розвитку публічного управління в умовах правового режиму воєнного стану варто досягати конституційного консенсусу як у просторі розвитку конституційних норм, так і забезпечення конституційної стабільності конституції та інших законодавчих актів. Зміни до конституції можуть бути необхідними для забезпечення правової основи та легітимності нових управлінських моделей та підходів, які, очевидно, будуть реалізовані навіть в умовах ПРВС.

Такі зміни до конституції можуть включати: по-перше, закріплення прав та свобод громадян: Зміни можуть включати розширення прав та свобод



громадян, забезпечення рівності перед законом та захисту від дискримінації, що зміцнює гарантії прав людини в умовах воєнного стану. По-друге, формування нової композиції механізмів контролю та балансу влади, очевидні зміни можуть передбачати створення незалежних органів контролю, які будуть виконувати функцію нагляду за воєнною владою, забезпечувати відповідальність та захист прав громадян, що навіть за умови ПРВС забезпечить конституційну акомодацию. По-третє, закріплення основних принципів демократії, адже конституційні зміни можуть включати закріплення принципів демократії, таких як розділення влади, громадська участь та відповідальність перед громадянами. Це може забезпечити більшу участь громадськості в управлінні та контролі за військовою адміністрацією у разі реалізації мілітарної пара владою [168]. Такі підходи на основі дискриптивності дозволяють реалізувати комбіновану модель публічного управління, що відповідає нашим

На нашу думку, варто розвивати концепти Д.Дьюї та Д.Ролса і пропонувати ідею інтегрованої конституційної моделі публічного управління.

Інтегрована конституційна модель публічного управління (ІКМ ПУ) – це комплексна система, що поєднує політичні, правові, соціальні та економічні аспекти публічного управління як на основі суспільно-політичного формату суспільних відносин, так і на основі респонсивного характеру самого процесу реформування управління державою, обумовленого конституційними змінами. У такому випадку інституціонально забезпечується ефективне функціонування держави, посилюється дія конституційних норм щодо захист прав та свобод громадян, підвищенню рівня життя населення. В умовах ПРВС така модель дозволяє за умови обмеження можливості реалізації конституційних прав спеціальними законами (зокрема, Законом України «Про правовий режим воєнного стану»), розширити («компенсувати») такі обмеження посиленням гарантій тих прав і свобод, що не можуть бути обмежені. До основних принципів інтегрованої конституційної моделі публічного управління слід віднести: по-перше, конституційну демократію:

ІКМ ПУ заснована на класичному принципі народовладдя, де громадяни мають право вибирати своїх представників та брати участь у прийнятті рішень через демократичні процедури, що доповнені в частині застосування нових форм – шляхом публічного обговорення, доступу до інформації, посилення відповідальності політиків. По-друге, розвиток принципу поділу державної влади шляхом конкретизації функціонального і змістовного навантаження діяльності державних інституцій. По-третє, формування механізму конституційних гарантій, в форматі якого ІКМ передбачає наявність норм конституції, які забезпечують захист прав і свобод громадян, а також встановлює межі влади; по-четверте, забезпечення прозорості та відкритості з публічним доступом до інформації про рішення та процеси, що впливають на життя громадян; по-п'яте, досягнення ефективного та результативного управління шляхом впровадження сучасних методів та інструментів управління; по-шосте, розвиток людського капіталу; по-сьоме, політична участь громадян; по-восьме, сталість конституційного процесу для забезпечення сталого розвитку.

Формування умов конституційного консенсусу можуть включати більш широкий діапазон учасників суспільних відносин, сформувані умови для діалогу та взаєморозуміння, посилити гуманізаційну складову публічного управління (як поєднання імперативу громадянських, політичних, економічних та соціальних прав), забезпечення рівності учасників конституційного процесу на основі принципу «non-discrimination», врахування інтересів всіх соціальних груп, розробка довгострокових стратегій конституційного консенсусу (з урахуванням легітимності будь-яких строків самого процесу конституційних змін), встановлення конституційних процедур та механізмів забезпечення дотримання консенсусу.

Значна фрагментація конституційного процесу в Україні в останні 20 років визначена такими факторами як по-перше, недостатнім рівнем координації діяльності органів публічної влади, що призводить до дублювання функцій та невиправданого дублювання ресурсів (адміністративний аспект);

по-друге, недосконалістю системи контролю та відповідальності органів публічної влади, що сприяє корупції та зловживанням (дезорганізаційна компонента); по-третє, недостатнім рівнем відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, що ускладнює контроль за їхньою роботою з боку суспільства. Доповнена нами на основі аналізу теорій Д. Роулза і Д. Дьюї ідея конституційного консенсусу (інтегрована конституційна модель публічного управління) є основою дослідження теоретико-методологічних засад публічного управління в умовах конституційних змін.



Рис. 3.4. Інтегрована конституційна модель публічного управління

На основі проведеного дисертаційного дослідження нами була розроблена анкета експертного опитування. З метою удосконалення діяльності органів влади ГО «ГНО «Фундація публічно-правових ініціатив» вивчала думку громадян про діяльність правоохоронних органів. Результати опитування були, серед іншого, використані при розробці концептуальних засад впровадження механізмів публічноуправлінської діяльності в контексті конституційних змін (вбірка складала 386 експертів).

Зокрема, на питання «Що в процесі сучасного конституційного реформування найбільше Вас хвилює?» були отримані такі відповіді

1. Політична боротьба – 78%,
2. Виборча система – 34 %.
3. Хід економічних реформ – 37%.
4. Проведення управлінських реформ – 29 %.
5. Вступ України до Європейського Союзу (2020 рік – 31%, 2023 рік – 67%).
6. Удосконалення регіональної політики, децентралізація влади – 45%.
7. Запобігання корупції – 61 %
8. Реформа системи правосуддя – 55%.
9. Дотримання прав і свобод людини – 34%

На питання «Чи змінить запровадження європейських принципів у державно-управлінську практику стан дотримання законності в Україні?» були отримані такі відповіді: Поліпшить – 44%, Не змінить – 55%.

При цьому позитивно оцінили діяльність органів влади щодо реалізації конституційних прав і свобод лише 28% опитаних.

Водночас діяльність органів влади щодо реалізації конституційних норм у сфері громадського порядку головним напрямом визначили 71% опитаних, при цьому забезпечення прав на ефективне управління вказали лише 19%. Одночасно серед напрямів роботи органів влади вважали в даний час найменш важливими теж вказали забезпечення прав на ефективне управління – 78%.

На контрольне запитання, з працівниками яких служб експертам доводилось спілкуватися (контактувати), більшість респондентів вибрала відповідь «інше», і уточнила – працівниками Національної поліції (77%). При цьому таку рису як уважність у ставленні до громадян визначило 45%, а професіоналізм – 41%. У той самий час, 26% вказали на зловживання службовим становищем. Змістовне запитання «Наскільки Ви знайомі з проблемою запровадження спеціальних механізмів державного управління у процесі конституційних змін?» показало малу обізнаність із питанням конституційних змін загалом. Так, основна відповідь була «Спостерігаю час від часу» (56%), вважали, що вільно орієнтуються – 20%, «Бачив телепередачу, читав в соціальних мережах» – 20%. На запитання «Яким чином Ви звичайно отримуєте інформацію про заходи щодо реалізації конституційної реформи», більшість експертів відповіла «інше», і вказала соціальні мережі (61%). При цьому серед заходів які необхідно зробити для реалізації змісту сучасного публічного управління, 49% вказало «визначити правові засади реформ» – досить прикметний вибір для аналізу саме конституційної реформи.

Так само цікавими виявились особистісні виміри участі у реалізації публічноуправлінської діяльності у процесі конституційного реформування. При цьому сприяти політикам під час виборів готові 72% експертів, а виступати на масових заходах готові 11%. Також важливим напрямом виступило запровадження нових конституційних норм щодо діяльності органів влади в Україні, адже позитивно відповіли 29 %, а негативно – 41%. Цікавим фактом є практичне малосприйнятне виокремлення корупційних ризиків в публічному управлінні. Це досить цікавий феномен, коли абсолютно резонансна тема для суспільства – протидія корупції в управлінні для експертів не була значимим фактором для запровадження конституційних змін. Загалом, ставлення експертів до самої тематики конституційних змін було досить однотайним і при цьому є можливість визначити, що ця тема експертам загалом не цікава.

Наша позиція при цьому – суспільство широко не підтримує ті пріоритети конституційних змін, які були запропоновані у 2014-2019 рр. Наявна на даний момент суперечлива структура інституціонального виміру конституційного процесу не вирішується лише на рівні законодавчих ініціатив, зміст яких потребує власного методологічного наповнення, адже конституційні зміни є частиною системних реформ, сутність яких передбачає трансформаційний перехід до нової форми суспільного управління. Для успішної реалізації інтегрованої конституційної моделі публічного управління необхідні наступні заходи: розробка та прийняття нової або реформа існуючої конституції, що передбачає принципи та цінності інтегрованої моделі, встановлення механізмів контролю та забезпечення дотримання конституційних принципів, залучення експертів та спеціалістів для розробки політик, стратегій та програм, що сприяють реалізації моделі ІКМ, організація навчання та підготовки державних службовців для забезпечення можливості реалізації реформ, залучення громадських організацій та громадян до процесу управління шляхом створення механізмів зворотного зв'язку та залучення до прийняття рішень, моніторинг та оцінка ефективності реалізації моделі для вдосконалення та внесення необхідних змін. Адже інтегрована конституційна модель публічного управління має на меті створення сучасної та ефективною системи управління, яка відповідає потребам громадян та сприяє сталому розвитку держави.

Очевидно, що запропоновані нами теоретико-методологічні засади реформування публічного управління в умовах конституційних змін доцільно покласти в основу концепції розробки нової стратегії реформування державного управління. Така концепція Стратегії реформування має базуватися на актуалізації розвитку системи державного управління в умовах конституційних змін та інституціональних викликів в умовах ПРВС та повоєнного відновлення, визначення комплексу базових понять: державна влада, державне управління, конституційні зміни, конституційна адаптація, механізми державного управління тощо. На цій основі у Концепції варто

систематизувати шляхи і засоби розв'язання проблеми організаційного забезпечення реформування державного управління, визначено особливості реалізації конституційних норм в умовах ПРВС.

Наш підхід до розробки такої концепції полягає у формуванні базових класифікаційних вимог до проведення інституціональної реформи в системі державного управління на основі концептів респонсивності і пропорційності; конкретизації конституційних чинників у здійсненні публічноуправлінської діяльності на всіх рівнях, чіткої юридичної детермінації проведення системних реформ. Ми вважаємо, що сучасний стан адміністративного регулювання суспільних відносин варто змінити на основі принципу локальної композиції, що передбачатиме функціональну визначеність процесу реформ, їх галузеву компоненту, та інституціональну сутність.

Конституційні зміни є одним з найважливіших інструментів державного управління. Вони дозволяють внести зміни в основоположний закон держави, який визначає її структуру, компетенцію органів влади, права і свободи громадян. Інституціональна функція конституційних змін полягає в тому, що такі зміни формують базові суспільні орієнтири розвитку держави і суспільства в умовах криз, у тому числі – післявоєнного відновлення. Конституційні зміни можуть бути спрямовані на встановлення нового формату відносин в системі державної влади, запровадження нових політичних та економічних інститутів, реформування існуючої системи державного управління через децентралізація державної влади, розвиток нових форм місцевого самоврядування, перш за все – міжмуніципальної взаємодії. Важливо також вказати, що завжди конституційні зміни налаштовані на формування умов стабільності суспільного розвитку шляхом врегулювання конфліктів, розширення прав і свобод громадян, запровадження нових інститутів демократії.

Державне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, характер зумовлюються завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп



На основі авторських розробок варто навести інтегровану модель реформування публічного управління в умовах конституційних змін (рис.3.3).

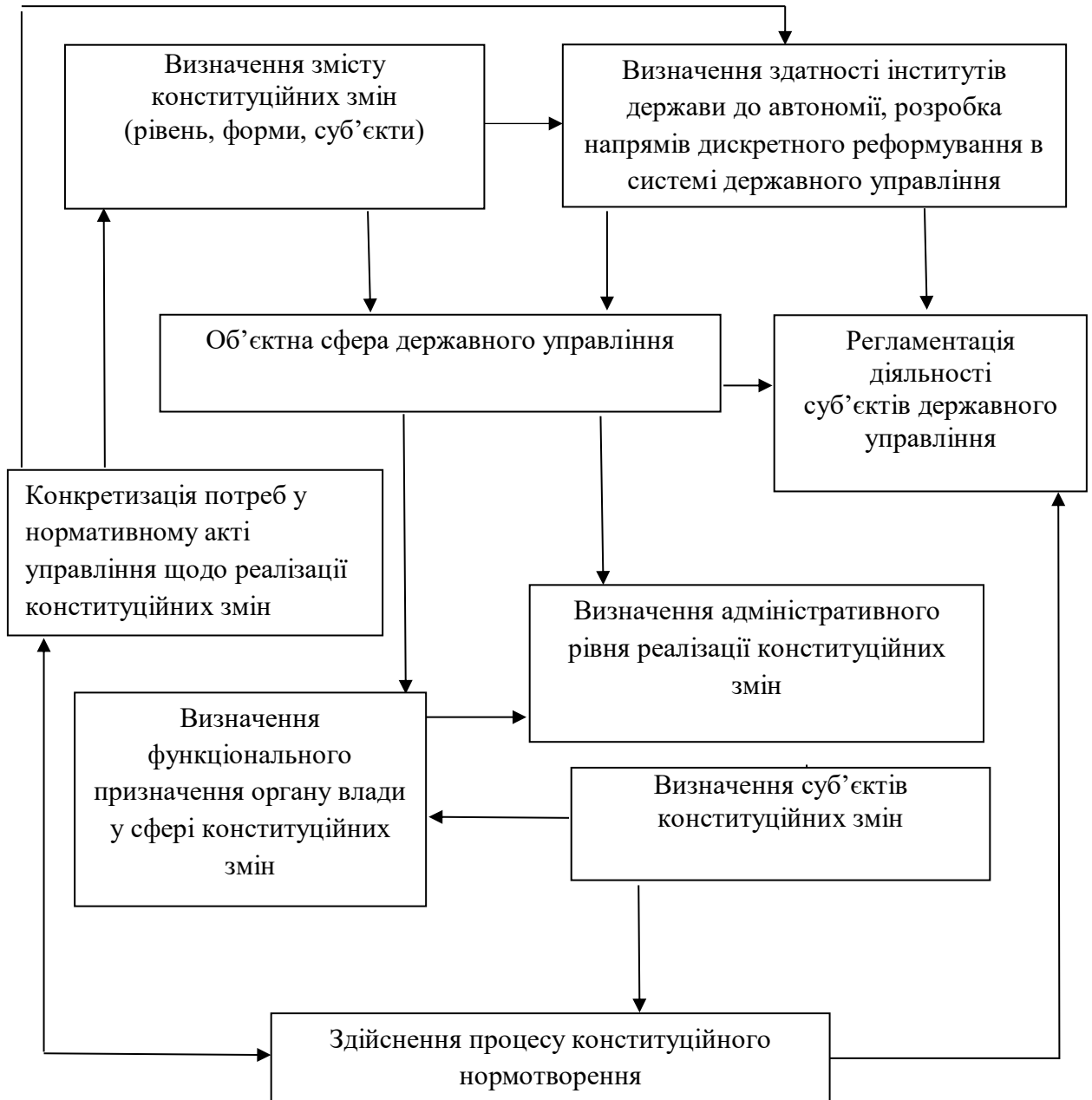


Рис. 3.5. Інтегровану модель реформування публічного управління в умовах конституційних змін

Джерело: дослідження автора

Загалом, умови конституційного консенсусу можуть змінюватися в залежності від контексту та особливостей країни, проте загальна мета полягає у досягненні широкого підтримання та легітимності конституційних норм та

інституцій серед різних груп населення. На основі аналізу складових такої моделі доцільно визначити такі критерії оцінювання конституційних змін: по-перше, система показників ефективності конституційного реформування: 1) політико-правові показники: відповідність Конституції України міжнародним стандартам та нормам права; відповідність Конституції України принципам верховенства права, поділу влади, захисту прав людини; ефективність реалізації конституційних норм та принципів; 2) економічні показники: стабільність економічної системи, рівень економічного розвитку; соціальний добробут населення; 3) соціальні показники: рівень життя населення, соціальна справедливість, забезпечення прав і свобод людини; 4) політичні показники: стабільність політичної системи, демократичність політичного режиму, забезпечення прав громадян на участь у політичному житті.

Відповідно до наведених критеріїв можна сформувати комплекс показників ефективності конституційного реформування:

- показники відповідності Конституції України міжнародним стандартам та нормам права:
  - кількість міжнародних договорів, які Україна ратифікувала після конституційного реформування.
  - кількість рішень міжнародних судових інстанцій, які Україна виконала після конституційного реформування.
- показники відповідності Конституції України принципам верховенства права, поділу влади, захисту прав людини:
  - кількість судових рішень, які були прийняті відповідно до конституційних норм та принципів.
  - кількість випадків порушення прав людини, які були виявлені та усунуті після реалізації конституційного реформування.

По суті, наші підходи до формування теоретико-методологічних засад публічного управління в умовах конституційних змін передбачають, що за умови існування в суспільстві конституційного консенсусу щодо

функціонування системи публічного управління процес реформування характеризується послідовністю та прогнозованістю, а результати реформування посилюють значення конституційних норм для інституціонального розвитку, зокрема, рівень довіри населення до Конституції України та рівень дотримання конституційних норм та принципів органами державної влади та місцевого самоврядування.

Система показників ефективності конституційних змін відноситься до оцінки результатів та впливу внесених змін у конституцію країни. Ця система дозволяє оцінити, наскільки успішно впроваджуються конституційні зміни, як вони впливають на суспільство та правову систему, а також які результати були досягнуті. Важливими показниками ефективності конституційних змін можуть бути:

1) зміни загального політичного процесу шляхом оцінки стабільності політичної системи, рівня демократії та прозорості влади після впровадження конституційних змін.

2) зміни в правовому середовищі шляхом аналізу реформ правової системи, зокрема, судової системи, правової культури та доступу до правосуддя після конституційних змін у сфері правосуддя;

3) соціально-економічні показники шляхом оцінки впливу конституційних змін на економіку, розвиток суспільства, рівень життя громадян тощо;

4) зміни у гарантіях прав людини шляхом оцінки реалізації конституційних гарантій прав людини та громадянина, захисту меншин та розширення правових свобод;

5) аналіз впливу конституційних змін на відносини з іншими країнами, міжнародними організаціями.

Конституційні зміни - це процес або результат внесення змін до конституції країни. Конституція є основним законом країни, який встановлює структуру та функціонування держави, права та обов'язки громадян, а також інші основні принципи, на яких ґрунтується держава. Конституційні зміни

можуть бути внесені з різних причин, таких як необхідність адаптації законодавства до сучасних викликів та потреб суспільства, політичні або соціальні зміни, або реформа державної системи. Це може включати зміни до окремих статей або розділів конституції, або повну перегляд та переписку всього документу.

Процес внесення конституційних змін може варіюватися в залежності від країни. Зазвичай це вимагає певної процедури, яку необхідно дотримуватися для прийняття змін. Ця процедура може включати голосування в парламенті, референдуми або інші форми громадського обговорення та затвердження. Конституційні зміни можуть мати значний вплив на життя громадян та функціонування держави. Вони можуть стосуватися прав людини, політичної системи, економічних політик та інших аспектів суспільства. Важливо пам'ятати, що конституційні зміни повинні бути здійснені в рамках законодавства та демократичних процедур, щоб забезпечити легітимність та належне представництво громадян, а також відповідати гуманітарній парадигмі публічного управління.

У контексті конституційних змін можна запропонувати такі нові форми публічного управління: 1) публічне управління на основі інформаційного масиву, що передбачає використання інформації при прийнятті рішень та забезпечення ефективності діяльності органів влади, отже необхідно впровадити системи збору, обробки та аналізу даних, а також забезпечити доступ до цих даних для громадян та громадських організацій; 2) публічне управління на основі результатів, що передбачає фокусування на досягненні конкретних результатів, а не на виконанні управлінських процедур, встановлення цілей та показників результативності управління; 3) публічне управління на основі участі, що передбачає співпрацю органів влади з громадянами, громадськими організаціями, на основі громадянської платформи, представленої від всього громадянського суспільства, що відповідає інтересам громадянського суспільства, й буде реалізована на основі потреб суспільства.

### Висновки до розділу 3

1. Конституція України як об'єкт системних змін є багатоплановим і багатофункціональним феноменом. Вона визначає основи державного ладу, права та свободи людини і громадянина, структуру і повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, порядок їхньої взаємодії. Тому всі основні аспекти її сутності, особливості характеру і засобів її впливу на державу і суспільство мають прямий вияв у змісті та порядку її перетворення (оновлення, модифікації). Реалізація конституційних змін обов'язково передбачає врахування основних аспектів Конституції України як Основного Закону держави. Це її фундаментальний характер (вищий юридичний статус порівняно з іншими законами і нормативно-правовими актами), загальнообов'язковість, ієрархічний характер (верховенство над іншими законами і нормативно-правовими актами). Реалізація конституційних змін повинна враховувати глибинний сенс феномену Конституції як акту установчої влади народу. Разом з тим, реалізація конституційних змін (реформ) повинна враховувати сутність основних ідей конституціоналізму – принципу верховенства права, принципу поділу влади, принципу свободи і рівності.

2. Проведений аналіз зарубіжного досвіду доводить, що конституцій м, наша позиція оцінки впливу конституційних змін на систему публічного дозволяє говорити про домінування в конституційних змінах будь-якої країни саме публічноуправлінського аспекту. Природньо, що розвантаження законопроектів щодо змін до конституції окремими законами, як у Франції є достатньо раціональним заходом. Втім, для цього варто посилити спроможність органів державної влади, й закріпити конституційне положення про автономію регулювання діяльності таких органів. Адже всі зміни до Конституції України стосувалися розподілу повноважень в системі державної влади, посилення чи послаблення окремого інституту. При цьому фундаментальні зміни у функціонування системи управління досить часто

реалізують на рівні змін до законів, а також прийняття нових законів і постанов Верховної Ради України.

3. Сутність децентралізаційної альтерації полягає у тому, що відбуваються зміни в інституційній структурі, які супроводжують процес передачі повноважень і ресурсів від центрального до регіонального рівня управління. Отже, зміни можуть стосуватися різних аспектів інституційної системи, включаючи: 1) структуру управління – створення нових інституцій на регіональному рівні, а також до зміни структури існуючих інституцій. Наприклад, можуть бути створені нові місцеві органи влади (інститут префектів); 2) функціонування інституцій – зміни функцій і повноважень існуючих інституцій, правового статусу, чисельності апарату тощо; 3) взаємовідносини між інституціями на різних рівнях управління. Інституціональні альтерації в процесі децентралізації є необхідними для забезпечення ефективної реалізації власне децентралізаційних реформ. Вони дозволяють створити нову інституційну систему, яка відповідає вимогам децентралізації, а також забезпечити ефективну взаємодію між інституціями на різних рівнях управління. Разом з тим, такий процес має простий алгоритм реалізації – конституційну процедуру, що визначена статтею 19 Конституції України – імператив норм Конституції України і законів України

4. Формування умов конституційного консенсусу можуть включати більш широкий діапазон учасників суспільних відносин, сформувавши умови для діалогу та взаєморозуміння, посилити гуманізаційну складову публічного управління (як поєднання імперативу громадянських, політичних, економічних та соціальних прав), забезпечення рівності учасників конституційного процесу на основі принципу «non-discrimination», врахування інтересів всіх соціальних груп, розробка довгострокових стратегій конституційного консенсусу (з урахуванням легітимності будь-яких строків самого процесу конституційних змін), встановлення конституційних процедур та механізмів забезпечення дотримання консенсусу. Загалом, умови конституційного консенсусу можуть змінюватися в залежності від контексту

та особливостей країни, проте загальна мета полягає у досягненні широкого підтримання та легітимності конституційних норм та інституцій серед різних груп населення.

Основні результати дисертаційного дослідження, що надані у цьому розділі, були опубліковані у фахових наукових виданнях зі спеціальності «Публічне управління і адміністрування» і включені до списку публікацій автора [4-11].

## ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дисертаційного дослідження вирішено актуальне наукове завдання, яке полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні розвитку публічного управління в умовах конституційних змін. Одержані наукові результати дозволяють зробити такі висновки.

1. Конституційні зміни у форматі політичних реформ 2000-2016 рр. були зумовлені потребою у напрацюванні сучасних підходів до розвитку системи публічного управління, національного права, економічних інститутів, формування демократичної, правової та соціальної держави. Аналіз праць вітчизняних науковців, присвячених становленню системи публічного управління засвідчив, що фокус наукового дискурсу конституційних змін змістився з власне проблеми інституціоналізації влади до формату реалізації державної влади. Разом з тим, за межами досліджень залишилися питання, які пов'язані з комплексним, насамперед публічноуправлінським обґрунтуванням респонсивності конституційних змін як у мирний час, так і в умовах правового режиму воєнного стану. Актуальність дисертації визначається її інтегративним дослідницьким спрямуванням, результатом якого виступає наукове вирішення таких дослідницьких завдань: по-перше, конкретизація правового регулювання структури органів влади, їхніх повноважень, принципів діяльності тощо шляхом адаптації системи публічного управління до нових правових норм. По-друге, підвищення ефективності публічного управління шляхом впровадження нових принципів публічного управління, таких як супервентність, респонсивність, адаптивність, еволютивність та самоорганізація. По-третє, конкретизація стратегічного бачення реформування публічного управління. По-четверте, дослідження конституційних змін з позицій аналізу системоутворюючого чинника для публічного управління і розробка на цій основі нової редакції термінів «конституційна інституціоналізація», «конституційна адаптація» у межах предметного поля публічного управління та адміністрування.



У результаті дослідження виокремлено етапи процесу реалізації державної влади в умовах конституційних змін, а також напрями забезпечення ефективної та демократичної реалізації державної влади у динамічному ландшафті публічного управління в умовах конституційних змін конституційних перетворень.

2. Досліджено сучасні виклики і загрози в системі публічного управління у контексті конституційних змін, детерміновано комплекс понять, що складають зміст публічного управління в умовах суспільних трансформацій. Встановлено особливості розвитку процесу державотворення на основі конституційних змін в умовах відсічі збройної агресії проти України та проаналізовано властивості національної конституційної парадигми з позицій стабільності державного механізму. Запропоновано досліджувати систему публічного управління в умовах конституційних змін з позицій інтегрованого аналізу характеристик як функцій суб'єктів такого управління, так і ймовірного варіанту декомпозиції системи публічного управління шляхом зміни (на тимчасовій або постійній основі) структури та функцій суспільних інституцій.

На цій основі виокремлені проблемні питання публічноуправлінської діяльності: інституціональна дихотомія принципів «децентралізація – централізація» як основ державної політики, у тому числі – державної регіональної політики; невизначеність інституційного статусу органів управління територіального рівня в умовах політики «реформи децентралізації»; запровадження інституту публічної служби, при відсутності законодавчого акту щодо організації такого виду служби; функціонування інституту політичних посад. Також у дисертації на основі доробку вітчизняних вчених формалізовано контекстуальний формат публічного управління.

3. На основі проведеного дослідження у роботі запропоновано інституціональні принципи конституційних змін на основі наявної парадигми публічного управління та адміністрування: верховенство норм Конституції України в процесі розробки та реалізації державноуправлінських реформ;

принцип демократичності реформування; принцип управлінської наступності; принцип управлінського балансу; принцип конституційної стабільності; принцип пропорційності; принцип гуманізму в державотворенні; принцип партнерства; принцип дотримання міжнародних зобов'язань; принцип суспільного паритету в системі публічного управління. Формалізація таких принципів в нормативно-правових актах, що регламентують впровадження конституційних змін, забезпечує прогнозованість результатів конституційного реформування.

На цій основі обгрунтовано засадничі категорії сучасного публічного управління як:

- публічне адміністрування – інтегрована єдність управлінських алгоритмів, що базуються на функціонуванні механізмів та структур державної влади, спрямованих на ефективне виконання завдань, визначених Конституцією України в інтересах суспільства;

- демократичне управління - здійснення функцій державної влади в умовах демократичного режиму управління на основі норм Конституції України, що передбачає право громадян на управління державними справами, не зазнає змін у процесі конституційного реформування, виступає стабілізаційним чинником реформ;

- інституціональне публічне управління – спеціальний режим адміністрування, що передбачає партнерство як форму суспільної взаємодії на основі прозорості і відкритості, функціонуванні контрольних процедур та реалізації принципу пропорційності, інноваційності та сервісній орієнтації.

4. На основі історичного аналізу та наявного методологічного інструментарію науки державного управління концептуалізовано систему показників ефективності конституційних змін, яка дозволяє оцінити, наскільки успішно впроваджуються конституційні зміни, як вони впливають на суспільство та правову систему, а також які результати були досягнуті. До основних показників ефективності конституційних змін віднесено: 1) зміни в політичному процесі: оцінка стабільності політичної системи, рівня демократії

та прозорості влади після впровадження змін; зміни в правовому середовищі: аналіз реформ правової системи, зокрема судової системи, правової культури та доступу до правосуддя; соціально-економічні показники: оцінка впливу конституційних змін на економіку, розвиток суспільства, рівень життя громадян тощо; 4) зміни у гарантіях забезпечення прав людини: оцінка реалізації конституційних гарантій прав людини та громадянина, захисту меншин та розширення правових свобод; 5) аналіз впливу конституційних змін на відносини з іншими країнами, міжнародними організаціями, поляризація міжнародної підтримки.

У роботі розроблено функціональний концепт «ефективного та справедливого управління» (effective and fair administration – EFA). Це передбачає подолання системної нерівності, забезпечення рівного доступу до можливостей і сприяння інклюзивним процесам прийняття рішень. Функціональний контекст дозволяє розробити для подальшого практичного впровадження нову концепцію публічного управління в умовах конституційних змін.

5. Встановлено інституціональний зміст та характеристики запровадження конституційних змін в публічному управлінні на основі авторської методології конституціонального консенсусу шляхом застосування методики функціонального аналізу для дослідження публічного управління в умовах конституційних змін та розробці авторської моделі адаптивного функціонального аналізу для конституційних трансформацій (AFA). На цій основі сформульовано поняття «конституційний формат публічноуправлінської діяльності» як стан системи публічного управління, у межах якого встановлений і дотримується управлінський стандарт функціонування органів влади, відносини між ними, ступінь підпорядкування і звітності, при цьому такий формат визначає основні принципи, засади та механізми публічного управління, які повинні дотримуватися органами влади при здійсненні своїх функцій. Запропоновано визначити публічноуправлінський контекст конституційного консенсусу як досягнення

стану взаємодії головних суб'єктів суспільних відносин, коли існує суспільна єдність щодо основних цінностей і принципів, на яких базується конституція (верховенство права, народовладдя, поділ влади, права людини), щодо основних структур і механізмів конституції (функціонування конституційного ладу); щодо основних цілей і завдань конституції у форматі подальшого реформування.

На цій основі систематизовано основні ідентифікаційні ознаки, властиві конституційним змінам в Україні. У соціальному плані конституційна реформа зумовлена необхідністю вирішення (зняття) суперечностей між потребами розвитку суспільства та можливостями, заданими в рамках Основного Закону. Тому сутнісний аспект конституційної реформи полягає у змінах правових засад державної організації. На основі норм позитивного права такі зміни в системі публічного управління відбуваються шляхом цілеспрямованої діяльності уповноважених суб'єктів, що реалізується в межах конституційного процесу. Матеріальна і процесуальна сторони конституційних змін характеризуються вимогами верховенства права і законності, системності, демократизму, легітимності.

6. Досліджуваний у роботі конституційний формат публічноуправлінської діяльності має важливе значення для забезпечення законності, справедливості та ефективності публічного управління в державі, є основою для формування та реалізації публічної політики, а також для забезпечення прав і свобод громадян у контексті прав людини третього покоління, до яких віднесено і право на ефективне врядування. У дисетації детерміновано мілітарну парадигму публічного управління – МППУ (як основу поняття «*мілітарне публічне управління – МПУ*») в системі національної держави як діяльність (складову суспільного управління), яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб, інших суб'єктів громадянського суспільства в умовах правового режиму воєнного стану на засадах

імперативних норм воєнної організації держави, формування військової компоненти управління, яка передбачає до мілітарного функціонування як системи публічного адміністрування, так і відповідного коригування акцентів розвитку суспільних відносин.

7. Основні елементи конституційного формату публічноуправлінської діяльності: система органів публічної влади, поняття публічного управління, яке включає в себе діяльність органів публічної влади, а також діяльність інших суб'єктів публічного права; цілі публічного управління, які спрямовані на забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їхніх інтересів та реалізацію державної політики; завдання публічного управління, які спрямовані на виконання функцій держави; принципи публічноуправлінської діяльності, які визначають порядок її здійснення; норми публічноуправлінської діяльності, які встановлюють права та обов'язки суб'єктів публічного управління; правила публічноуправлінської діяльності, які визначають порядок здійснення публічноуправлінських процедур; процедури публічноуправлінської діяльності, які є сукупністю дій суб'єктів публічноуправлінської діяльності, спрямованих на досягнення поставлених цілей.

У контексті функціонування в Україні правового режиму воєнного стану запропоновано визначення мілітарної парадигми публічного управління (*мілітарне публічне управління*) в системі національної держави як діяльність (складову суспільного управління), яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб, інших суб'єктів громадянського суспільства в умовах правового режиму воєнного стану на засадах імперативних норм воєнної організації держави, формування військової компоненти управління, яка передбачає до мілітарного функціонування як системи публічного адміністрування, так і відповідного коригування акцентів розвитку суспільних відносин. Також визначені зовнішні інституціональні виклики: безпекові виклики, пов'язані з активними

бойовими діями на території країни; ресурсні виклики, пов'язані з обмеженістю ресурсів, необхідних для забезпечення життєдіяльності держави та її громадян; інтеграційні виклики, пов'язані з необхідністю координації дій органів державної влади та місцевого самоврядування, а також з міжнародною підтримкою України; інформаційні виклики.

8. Запропоновано теоретичну концепцію еволюції публічного управління в умовах конституційних змін, яка передбачає зміни нормативно-правового регулювання, структури органів влади, а також їхніх повноважень і функцій, при цьому публічноуправлінська діяльність повинна бути спрямована на забезпечення стабільності і функціонування конституційного ладу, а також на підвищення ефективності реалізації публічної політики. Доцільність такої концепції обумовлена відсутністю «ідеології реформ» (що частково виправдано особливостями правового режиму воєнного стану. Уточнено зміст, сутність, суб'єктність в системі публічного управління і на цій основі розроблено авторський підхід до визначення конституційного змісту публічного управління:

1) публічне управління має бути спрямоване на забезпечення стабільності і функціонування державної влади на засадах суверенності. Таким чином конституційні зміни мають забезпечити формування стійкого публічного управління як системи, що врегульована нормами права;

2) публічне управління повинно мати демократичний зміст, відповідати інтересам громадян. Таким чином, конституційні зміни повинні забезпечити посилення впливу громадян на прийняття управлінських рішень;

3) публічне управління повинно мати чітке цілепокладання, а суб'єкти управління мають використовувати сучасні методи управління і технології для досягнення поставлених цілей з мінімальними витратами.

9. У дисертації на основі дослідження зарубіжного досвіду розвитку систем публічного управління в умовах конституційних змін встановлено особливості конституційно-правового регулювання публічного управління. Загальними тенденціями розвитку систем публічного управління в умовах

конституційних змін є зростаюча роль конституційних норм у регулюванні публічного управління, децентралізація публічного управління, посилення ролі громадянського суспільства в публічному управлінні та впровадження нових методів і технологій публічного управління.

Проведений аналіз конституційних змін в країнах-членах ЄС у контексті їх впливу на публічне управління дозволив визначити головні складники: децентралізація, дерегуляція, інноваційність, транспарентність, відповідальність. Важливим аспектом конституційних змін є запровадження інституту європейського права в текстах національних конституцій, інтегровані підходи до конституційних змін для країн з відмінними формами державного правління, відмінними правовими сім'ями, відмінними історичними традиціями існування держав. Разом з тим, європейський досвід імплементації конституційних змін показав, що європеїзація як сучасний контент державотворення в Європі не руйнує національну модель конституційного державотворення.

Теоретично визначено і запропоновано для подальших наукових досліджень алгоритм впровадження конституційних змін в систему публічного управління, розроблено і обгрунтовано низку управлінських заходів, обумовлених суспільною потребою в ефективному врядуванні. Алгоритм впровадження конституційних змін в систему публічного управління представлено таким чином: 1) аналіз конституційних змін з точки зору їх впливу на систему публічного управління (за сферами та напрямками діяльності, які будуть регулюються конституційними змінами; 2) розробка плану впровадження конституційних змін в систему публічного управління (для адаптації системи публічного управління до нових конституційних норм); 3) реалізація плану впровадження конституційних змін в систему публічного управління; оцінка ефективності впровадження конституційних змін в систему публічного управління.

На цій основі запропонована наукова концепція інтегрованої конституційної моделі публічного управління (ІКМ ПУ) як комплексної

системи, що поєднує політичні, правові, соціальні та економічні аспекти публічного управління як на основі суспільно-політичного формату суспільних відносин, так і на основі респонсивного характеру самого процесу реформування управління державою, обумовленого конституційними змінами.



## ДОДАТКИ

## ДОДАТОК А

## СПИСОК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Черниша Василя Івановича

Статті в наукових закордонних виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus

1. Chernysh V. Humanization of the education process of professional training of civil servants as a methodological basis for improving the human resources potential of the civil service of Ukraine and the EU experience. *Ad Alta Journal of Interdisciplinary research*. 2022, Volume 12. Issue 1, special XX, P. 41-48. (WoS).

*Автором визначено сутність публічноуправлінської діяльності в умовах конституційних змін, охарактеризовано гуманізаційний концепт сучасного публічного управління, встановлено властивості сучасної системи*

## Колективні монографії

2. Черниш В., Юхно І. Інституціональні принципи публічноуправлінської діяльності в умовах конституційної реформи /Modernization of the system of public management and administration in Ukraine: the experience of the Republic of Latvia : Scientific monograph. Riga, Latvia : “Baltija Publishing”, 2023. – С. 203-230. <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-279-1-9>.

*Автором визначено особливості сучасного конституційного реформування в Україні, властивості розвитку системи публічного в умовах конституційних змін, запропонував для подальших досліджень авторську концепцію сучасної парадигми публічного управління.*

Статті в наукових виданнях, включених до переліку наукових фахових  
видань України з присвоєнням категорії «Б»

3. Черниш В. Сучасна трансформація системи публічного управління в умовах конституційних змін: теоретико-методологічні засади. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. №4. 2022. С. 210-213.

4. Черниш В., Баштанник В. Публічне управління в умовах інституціональних альтерацій в системі державної влади: теоретико-методологічні засади. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. №. 5. С. 7-13.

*Автором здійснено розробку поняття інституціональних альтерацій в системі державної влади в мовах конституційного реформування, розроблено авторську методику класифікації сучасних альтерацій.*

5. Черниш В. Стратегії реформування державного управління в умовах інституціональних викликів для системи публічної влади. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. №. 6. С. 198-202.

Статті у наукових виданнях інших держав з напрямку, за яким  
підготовлено дисертацію

6. Черниш В. Інституціональні виклики для системи публічного влади в особливих режимах адміністрування. *Slovak international scientific journal*. 2023. № 70. С. 81-85. doi: 10.5281/zenodo.7808851.

Матеріали конференцій

7. Черниш В. Публічноуправлінська діяльність в умовах конституційних змін / The I International Scientific and Practical Conference «Modern methods for the development of science», January 09 – 11, Haifa, Israel. С. 126-128.  
doi. 10.36074/logos-18.08.2023.12

8. Chernysh V. Public administration in the condition of constitutional changes: theoretical and methodological basis / International scientific conference «Influence of Europeanization on public management and administration in Ukraine»: conference proceedings (October 5–6, 2022. Riga, the Republic of Latvia). Riga, Latvia : “Baltija Publishing”, 2022. 104 pages. <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-249-4-3>.

9. Черниш В. Стратегії реформування державного управління в умовах інституційних викликів для системи публічної влади в контексті майбутнього членства в ЄС // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали XX-ї регіон. наук.-практ. конф. 18 трав. 2023 р., м. Дніпро / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпро : НТУ ДП, 2023. С. 146 – 149.

10. Черниш В. Інституційні виклики для системи публічної влади в особливих режимах адміністрування / Education and science of today: intersectoral issues and development of sciences: Collection of scientific papers «ΛΟΓΟΣ» with Proceedings of the V International Scientific and Practical Conference, Cambridge, August 18, 2023. Cambridge-Vinnytsia: P.C. Publishing House & European Scientific Platform, 2023

11. Черниш В. Реформування державного управління в умовах інституціональних викликів повоєнного відновлення / Забезпечення стійкості, ревіталізації та розвитку територій і громад в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, , 4 травня 2023 р. / за заг.ред. І.А. Чикаренко; Т.В.Маматової. Дніпро : НТУ «Дніпровська політехніка», 2023. – С.223-225.

## Додаток Б

## Довідки про впровадження

1. Довідка про впровадження від Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду;
2. Довідка про впровадження від Громадської організації ГНО «Фундація публічно-правових ініціатив».

**ГРОМАДСЬКА НАУКОВА ОРГАНІЗАЦІЯ «ФУНДАЦІЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ІНІЦІАТИВ»**

код ЄДРПОУ 43232102,

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



від 05.10.2023 р. № 05-10/23-2

**ДОВІДКА ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ВПРОВАДЖЕННЯ  
РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

**Черниша Василя Івановича**

**«Публічне управління в умовах конституційних змін: теоретико-методологічні засади»**

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

Результати дисертаційного дослідження аспіранта Черниша Василя Івановича на тему «Публічне управління в умовах конституційних змін: теоретико-методологічні засади» на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування впроваджуються в діяльності ГО ГНО «Фундація публічно-правових ініціатив» у межах дослідження захисту прав людини в контексті конституційних змін у тому числі реалізації положень судової реформи в Україні.

У межах наукових проектів, які реалізує ГО ГНО «Фундація публічно-правових ініціатив», знайшли реалізацію практичні пропозиції В. Черниша щодо організації діяльності органів влади для подальшого реформування публічноуправлінської діяльності, у тому числі пропозиції автора щодо розвитку сучасної форми публічноправової експертизи нормативно-правових актів, формування механізму публічного управління на основі даних, формування сучасної мережі громадських об'єднань.

Керівник ГО



Н.О. Бойко

АКТИ  
Чтoby  
"Пара



**ТРЕТІЙ АПЕЛЯЦІЙНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД**  
 вул. Лук'яненка Левка, 23, м. Дніпро, 49005, тел./факс: (056) 740 19 30;  
 inbox@3aa.court.gov.ua; https://3aa.court.gov.ua/sud4852/  
 Код ЄДРПОУ 42268164

01.08.2023 № 01/31/23

**ДОВІДКА ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ВПРОВАДЖЕННЯ  
 РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

**Черниша Василя Івановича**

**«Публічне управління в умовах конституційних змін: теоретико-методологічні засади»**

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

Результати дисертаційного дослідження аспіранта кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» Черниша Василя Івановича на тему «Публічне управління в умовах конституційних змін: теоретико-методологічні засади» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю «281 – Публічне управління та адміністрування» впроваджуються в діяльності Третього апеляційного адміністративного суду.

Важливим досягненням дисертанта виступає розробка методології аналізу адміністративної спроможності органів влади в процесі конституційних змін, зокрема, реалізації положень судової реформи в Україні. Запропоновані рекомендації, висновки та результати дисертаційного дослідження були враховані при підготовці аналітичних матеріалів з питань удосконалення діяльності апарату Третього апеляційного адміністративного суду, у формуванні пропозицій щодо регулювання публічно-службових відносин в системі органів судової влади в умовах повоєнного відновлення, розробки пропозицій щодо організації діяльності органів судової влади на деокупованих територіях.

Голова суду  
 Доктор філософії з права



Анатолій КОРШУН

## ДОДАТОК В

## А Н К Е Т А

Шановні експерти!

З метою удосконалення діяльності органів влади ГО «ГНО «Фундація публічно-правових ініціатив» вивчає думку громадян про діяльність правоохоронних органів. Результати опитування будуть використані при розробці концептуальних засад впровадження механізмів публічноуправлінської діяльності в контексті конституційних змін. Підкресліть варіант своєї відповіді або викладіть іншу точку зору. Підписувати анкету не потрібно.

1. Що в процесі сучасного конституційного реформування найбільше Вас хвилює?

(можна зазначити не більше трьох варіантів відповіді).

1. Політична боротьба.
2. Виборча система.
3. Хід економічних реформ.
4. Проведення управлінських реформ.
5. Вступ України до Європейського Союзу.
6. Удосконалення регіональної політики, децентралізація влади.
7. Запобігання корупції.
8. Реформа системи правосуддя.
9. Дотримання прав і свобод людини.
10. Інше \_\_\_\_\_.

2. Чи змінить запровадження європейських принципів у державно-управлінську практику стан дотримання законності в Україні?

1. Поліпшить.
2. Погіршить.
3. Не змінить.
4. Змінить політику держави.
5. Частково покращить ситуацію.
6. Не можу відповісти.

3. Як Ви оцінюєте діяльність органів влади щодо реалізації конституційних прав і свобод?

1. Задовільна.
2. Незадовільна.
3. Позитивно – для центральних органів влади.
4. Позитивно – для органів влади регіонального рівня.
5. Не можу відповісти.

4. Які напрями роботи органів влади щодо реалізації конституційних норм Ви вважаєте в даний час головними? (Можна зазначити не більше трьох варіантів відповіді)

1. Проведення економічних реформ.
2. Забезпечення прав на ефективне управління.
3. Забезпечення курсу на європейську інтеграцію.
4. Створення нових органів влади у сфері запобігання корупції.
5. Охорона громадського порядку.
6. Проведення соціальних реформ.
7. Не можу відповісти.
8. Децентралізація влади.
9. Інші (вказіть) \_\_\_\_\_.

5. Які напрями роботи органів влади Ви вважаєте в даний час найменш важливими? (Можна зазначити не більше трьох варіантів відповіді)

1. Проведення економічних реформ.
2. Забезпечення прав на ефективне управління.
3. Забезпечення курсу на європейську інтеграцію.
4. Створення нових правоохоронних органів влади.
5. Охорона громадського порядку.
6. Проведення соціальних реформ.
7. Не можу відповісти.
8. Децентралізація влади.
9. Інші (вказіть) \_\_\_\_\_.

6. З працівниками яких служб Вам, можливо, доводилося контактувати у сфері захисту прав і свобод?

1. Керівниками обласного рівня.
2. Керівниками міста.
3. Керівниками району.
4. Посадовими особами НАБУ.
5. Працівниками прокуратури.
6. Працівниками приватних фірм.
7. Не доводилось контактувати.
8. Електронний документообіг.
8. Інше.

7. Що, на Ваш погляд, найбільше властиве представникам органів влади у процесі реалізації норм Конституції України?

(можна зазначити не більше 3 варіантів відповіді)

1. Професіоналізм.
2. Оперативність.
3. Зловживання службовим становищем.
4. Уважність у ставленні до громадян.
5. Освіченість
6. Некомпетентність.
7. Байдужість.



8. Незнання нормативної бази.
9. Не можу відповісти.
10. Інше \_\_\_\_\_.

8. Наскільки Ви знайомі з проблемою запровадження спеціальних механізмів державного управління у процесі конституційних змін?

(можливі 2 варіанти)

1. Вільно орієнтуюся.
2. Спостерігаю час від часу.
3. Бачив телепередачу, читав в соціальних мережах.
4. Не володію інформацією взагалі.
5. Це входить до моїх посадових обов'язків.

9. Чи задоволені Ви обсягом інформації про доцільність та ефективність запровадження європейських механізмів державного управління в Україні.

1. Частково.
2. Задоволений повністю.
3. Незадоволений.
4. Мені байдуже.
5. Інше \_\_\_\_\_.

10. Яким чином Ви звичайно отримуєте інформацію про заходи щодо реалізації конституційної реформи.

(можна вказати не більше 3 варіантів відповідей)

1. Особисті спостереження
2. Радіопередачі
3. В процесі спілкування з родичами, друзями.
4. Газетні публікації
5. Телепередачі.
6. Інше джерело інформації (вказіть)\_\_\_\_\_.

11. Чи задовольняє Вас висвітлення напрямів державних реформ в електронних та друкованих ЗМІ?

1. Так.
2. Частково.
3. Ні.
4. Мені байдуже.
5. Не розумію змісту реформ.

12. Якщо Вас не задовольняє висвітлення конституційних змін, вкажіть чому саме?

1. Недостатня кількість матеріалів.
2. Необ'єктивність інформації.
3. Теми, яким присвячені матеріали, неактуальні і нецікаві.
4. Надмірна деталізація.
5. Не вказується суб'єкт реалізації такої політики.
6. Майже завжди фігурує один і той же суб'єкт влади.

7. Інше \_\_\_\_\_.

13. Що, на Ваш погляд, найперше необхідно зробити для реалізації змісту сучасного публічного управління?

1. Прийняти зміни до Конституції України.
2. Узгодити такий курс держави з ЄС (МВФ, Світовим банком).
3. Визначити правові засади реформ.
4. Зменшити кількість спеціальних державних органів.
5. Збільшити кількість спеціальних державних органів.
6. Децентралізувати управління державою.

7. Інше.

14. Що, на Ваш погляд, найперше необхідно зробити для вдосконалення роботи органів влади на регіональному рівні? (вказати не більше 3 варіантів відповіді).

1. Удосконалити законодавство.
3. Посилити вимоги під час добору кандидатів на службу в органах влади.
4. Підвищити рівень правової освіти.
5. Посилити контроль з боку суспільства.
6. Привести напрями державної політики у відповідність до стандартів ЄС.
7. Збільшити штат працівників органів влади.

8. Інше \_\_\_\_\_.

15. У якій формі Ви погодилися б сприяти у реалізації публічноуправлінської діяльності у процесі конституційного реформування? (можна зазначити декілька варіантів відповіді).

1. Брати участь у реалізації цієї політики на робочому місці.
2. Виступати на масових заходах.
3. Виступати на ТБ та радіо.
4. Сприяти політикам під час виборів.
5. Не вважаю за необхідне брати участь у такій роботі
6. Співпрацювати із правоохоронними органами.
7. Інше (вказіть) \_\_\_\_\_.

16. Як Ви вважаєте, запровадження нових конституційних норм вплине на діяльність органів влади в Україні? Можете вказати 3 варіанти відповіді.

1. Вплине позитивно, сприятиме «відкритості» влади.
2. Вплине негативно, сприятиме «закритості» влади.
3. Ніяк не вплине.
4. Скоріше вплине на відносини з ЄС.
5. Зменшиться корупція.
6. Збільшиться корупція.

Деякі дані про себе:

---



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів. Дніпро. ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
2. Новак А. Формування антикорупційних стандартів публічного управління в умовах трансформації владних відносин в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. №4/1. С. 158 – 163.
3. Стрельцов В. Ю. Ціннісний феномен європейського врядування. Харків. ДокНаукдержУпр, 2012. 274 с.
4. Лозицька І.О. Адаптація європейського досвіду як основа реформ у національній системі місцевого самоврядування. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. №6 Ч.2. С.87–92.
5. Лозицька І. Імплементация зарубіжного досвіду в умовах розвитку державотворення та державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2. С. 42-49.
6. Лозицька І. Європейський досвід трансформації систем публічного управління та можливість його впровадження в Україні. *Право та державне управління*. 2018. №1. Т. 1. 186–192.
7. Кудрявцева М.В. Особливості організації діяльності органів державної влади в умовах реформи децентралізації. *Slovak international scientific journal*. 2020. № 45. Vol. 3. С. 53 – 57.
8. Кудрявцева М.В. Функціонування органів державної влади в умовах децентралізації: особливості наукового аналізу. *Slovak international scientific journal*. 2020. № 44. Vol. 2. С. 50 – 54.
9. Кудрявцева М.В. Перезавантаження влади як публічноуправлінський феномен: теоретико-методологічні засади. *Державне управління та місцеве самоврядування* : 2019. Вип. 3 (42). С.6 – 12.
10. Гацуля О.М. Теоретико-методологічні засади реформи публічного управління в умовах децентралізації. *Slovak international scientific journal*. № 41. Vol. 2. С. 9 – 15.

11. Агафонова Н. В. Конституційна реформа в Україні: механізми реалізації та проблеми ефективності : монографія. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2016. 416 с.

12. Агафонова Н. В. Окремі проблеми забезпечення ефективності конституційної реформи в Україні. *Jurnalul Juridic National: teorie si practica*. 2016. Жовтень. С. 23-26

13. Агафонова Н.В. Загальнотеоретичні підходи до поняття «конституційна реформа». *Наукові записки Інституту законодавства Верховної ради України*. – 2015. – № 6. – С. 5–11.

14. Коліушко І. Старт чи фальстарт конституційної реформи? URL : режим доступу : [http://gazeta.dt.ua/POLITICS/start\\_chi\\_falstart\\_konstitutsiynoyi\\_reformi\\_.html](http://gazeta.dt.ua/POLITICS/start_chi_falstart_konstitutsiynoyi_reformi_.html).

15. Кальниш Ю. Г. Формування теоретико-методологічних засад політичної аналітики в державному управлінні. Автореф. дис... д-ра наук з держ. управління. Нац. акад. держ. управління при Президентові України. Київ, 2007. 37 с.

16. Бутирська Т.О. Оптимізація взаємодії державної влади і громадянського суспільства (управлінський аспект) : автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Бутирська Тетяна Олександрівна ; Одеський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. – О., 2004. – 20 с.

17. Бутирська Т.О. Теоретико-методологічні засади державотворення в Україні : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Бутирська Тетяна Олександрівна ; Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2009. – 36 с.

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

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

20. Лахижа М.І. Децентралізація влади: болгарський досвід для України/ М. І. Лахижа//Децентралізація влади в Україні: виклики та можливості для громад міст обласного значення : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. 01 лист. 2017 р., (ПДАА, м. Полтава). – Полтава : Дивосвіт, 2017. – 214 с. (с. 48-55)
21. Лахижа М. І. Словаччина: досвід реформ для України/ М.Лахижа, О. Черчатий. *Теорія та практика державного управління*. 2016, №1 (52). С. 171-178
22. Rudenko O. Conceptualization of the theory of public stability in the science of public administration Association agreement : driving integrational changes : monograph. Chicago, Illinois, USA. 2019. P. 13-25
23. Руденко О. Суспільні протиріччя як важливий фактор впливу на стабільність суспільного розвитку. *Вісник НАДУ*. 2005. № 4. С. 59–68.
24. Руденко О. Влада в системі забезпечення політичної стабільності : теоретико-методологічні аспекти. *Актуальні проблеми державного управління та самоврядування* : Донецьк : ДонДУУ, 2008. Т. ІХ. С. 202–217.
25. Руденко О. Інноваційна модель державного управління в контексті забезпечення суспільної стабільності. *Механізми державного управління та місцевого самоврядування : наук. вісн. Акад. муніцип. упр.* 2008. Вип. 1 (3). С. 95–103.
26. Руденко О. Забезпечення державної безпеки України в системі захисту національних інтересів. *Збірник наукових праць Донецького державного університету управління. Серія «Державне управління»*. 2019. Т. ХХ; Вип. 312. С. 42-50.
27. Гацуля О.М. Удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління на регіональному та галузевому рівнях у контексті процесів децентралізації. *Державне управління та місцевого самоврядування: зб. наук. праць*. 2015. Вип. 3 (26). С. 17 – 24.
28. Гацуля О. Розвиток галузевого управління у сфері фізичної культури та спорту: концептуальні засади. *Державне управління та місцевого самоврядування*. 2015. Вип. 1. С. 176 – 185.

29. Karpa M., Akimova L., Akimov O., Serohina N., Oleshko O., Lipovska N. (2021). Public administration as a systemic phenomenon in society. *Journal of interdisciplinary research*. 11. p. 56 – 63.

30. Gaievska, L., Kveliashvili, I., Lipovska, N., Ieroshkina, O., Niema, O. & Kokhalyk, K. (2021). Theoretical foundations of innovation in public administration. *Ad Alta. Journal of interdisciplinary research*, 11(1-XVII), 6-10.

31. Sukhova, K., Borodin, Y., Tarasenko, T., Komarova, K., Akimova, L.M, Akimov, O.O. (2022) Organizational mechanism of state management of social services in territorial communities. *Ad Alta: Journal of interdisciplinary research*, 12(1), XXVII, 188-192.

32. Хожило І.І., Полякова О.С. Сучасний стан функціонування системи правової освіти в Україні: публічно-управлінський аспект. *Наукові перспективи*. 2021. 2(8). С. 28-034

33. Gaievska, L., Karlova, V., Bobrovska, O. Kulynych, M., Akimova, L. M., Akimov, O. O. (2023) *Public-private partnership as a tool for implementing state policy*. *Ad Alta: Journal of interdisciplinary research* (12(1)). pp. 21-30.

34. Karpa, M. I., Akimova, L. M., Akimov, O. O. (2022). *Problems of public-private partnership implementation in ukraine: position of public administration science and international experience*. *Public Administration and Law Review* (1(9)). pp. 4-12.

35. Karpa, M. I., Akimov, O. O., Akimova, L. M. (2022). *Public and management influence on mass political consciousness: methodological and humanization problems*. «Baltija Publishing». pp. 122-138.

36. Wallace H. EU Enlargement: A Neglected Subject. *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance and Revival*. Oxford : Oxford University Press, 2000. Vol. 5. P. 149 – 164.

37. Wallace H. *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1998. 510 p.

38. Ірха Ю.Б. Загрози верховенству права в умовах війни. Актуальні проблеми контррозвідувальної діяльності Служби безпеки України: збір.

матер. відом. Наук.-практ. семін. (Київ, 31 січ. 2023р.). Київ: Нац. акад. СБУ. 2023. У 2.ч. Ч. 1. С. 66 -71.

39. Кіцила Л. Чеська Республіка на шляху інтеграції до Європейського Союзу. *Вісник Львівського університету. Серія Міжнародні відносини*. 2004. Вип.12. С.53–58.

40. Кіцила Л. Трансформація зовнішньої політики Чеської Республіки в контексті європейської інтеграції (1990–2004). *Вісник Львівського університету. Серія Міжнародні відносини*. 2004. Вип.14. С. 22–28.

41. Лахижа М. Проблеми розвитку публічної адміністрації : досвід Республіки Польща. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021.№2. С. 7-10.

42. Лахижа М. І. Словаччина: досвід реформ для України. *Теорія та практика державного управління*. 2016, №1 (52). С. 171-178

43. Лахижа М. Вивчення та впровадження в Україні досвіду підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців в посткомуністичних країнах//Матеріали III міжнародної науково-практичної конференції «Механізми, стратегії, моделі та технології управління економічними системами за умов інтеграційних процесів: теорія, методологія, практика» ( 6-8 жовтня 2016 року, Хмельницький- Кам'янець-Подільський).- Кам'янець-Подільський.-2016,-216 с. (с. 161-163).

44. Лахижа М.І. Європеїзація публічної адміністрації посткомуністичних країн як неодмінна складова європейської інтеграції/М. Лахижа//Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: матеріали 13-ї регіональної наук.-практ конф. 19 трав.2016 р., м. Дніпропетровськ/ за заг. Ред. Л.Л. Прокопенка.-Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016.- 264 с. ( с. 177-179 ).

45. Лахижа М., Черчатий О. Європейський досвід деінституціоналізації, деконцентрації та деконцентрації соціальних послуг: приклад Республіки Болгарія // Назустріч викликам співробітництва між Україною та ЄС: досвід Центрів ім. Жана Моне в Києві та Донецьку: Матеріали Міжнародної науково-



практичної конференції (м.Маріуполь, 2015 р.). Маріуполь: ДонДУУ, 2015. С. 45-51.

46. Лахижа М.І. Болгарський досвід деінституціоналізації соціальних послуг. Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток південного регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції : зб. статей для проведення I Всеукр. наук.-практ. конф. 21-22 трав. 2015 року Електронне наукове видання. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 86-88

47. Лахижа М.І. Децентралізація публічного управління: досвід посткомуністичних країн М.І.Лахижа. Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації: матеріали наук.-практ. конф. До 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України та з нагоди 5-річчя кафедри регіональної політики та публічного адміністрування. 29 квітня 2015 р. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 49-52

48. Лозицька І. О. Теоретико-методологічні засади імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 1-2. С. 34-41.

49. Лозицька І.О. Зарубіжний досвід адміністративного реформування: організаційні та інституціональні засади теоретичного аналізу. *Наук. вісн. Академії муніципального управління*. 2016. Вип. 4. С. 161–168.

50. Лозицька І.О. Аналіз та адаптація зарубіжного досвіду як напрям удосконалення системи державного управління. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. № 2. Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/index.html](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/index.html).

51. Лозицька І. Імплементація зарубіжного досвіду в умовах розвитку державотворення та державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2. С. 42-49.

52. Лозицька І. О. Теоретико-методологічні засади імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління : Дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 Теорія та історія держ. упр.;

Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Дніпропетров. регіон. ін-т держ. упр. Дніпро, 2018. 220 с.

53. Лозицька І. О. Теоретико-методологічні засади імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 Теорія та історія держ. упр.; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Дніпропетров. регіон. ін-т держ. упр. Дніпро, 2018. 20 с.

54. Сачко М. В. Теоретико-методологічні засади функціонування органів державної влади в умовах децентралізації. Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / М. В. Сачко; Національна академія державного управління при Президентіві України. Дніпро, 2021. 20 с.

55. Конституція України від 28.06.1996 року. URL: Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

56. Деякі питання реформування державного управління / Стратегія реформування державного управління на 2022–2025 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>.

57. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.

58. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.

59. Мартищенко, С. Л. (2022). Концептуальні особливості сучасного етапу адміністративної реформи в Україні. *Часопис Київського університету права*, (2-4), 32-37. <https://doi.org/10.36695/2219-5521.2-4.2022.04>

60. Про Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615. URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/194869\\_518505](https://zakononline.com.ua/documents/show/194869_518505).

61. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні:

Указ Президента України від 14 квітня 2000 року № 599. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599/2000#Text>.

62. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2000 року № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>.

63. Деякі питання реформування державного управління: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474 . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>.

64. Деякі питання реформування державного управління: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>.

65. Баштанник В. Організаційні засади формування інтегрованих систем публічного управління як основи процесу реформування державного управління. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2020. № 1. С. 5-12.

66. Барановський Ф. В. Становлення демократичної політичної системи та процес європейської інтеграції України: фактори взаємовпливу: дис. д-ра політ. наук : 23.00.02 / Ф. В. Барановський; Ін-т політ. і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ., 2009. 396 с.

67. Lozytska I. Theoretical and methodological basis of implementation of the foreign experience of administrative regulation in the system of public administration / Lozytska Iryna, Bashtannyk Vitalii // Development trends in legal science and practice: the experience of countries of Eastern Europe and prospects of Ukraine: monograph / edited by authors. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2018. 244 p. P. 126–144.

68. Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції: теорія і практика реалізації : автореф. дис. докт. юрид. наук: Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2013. 42 с.

69. Про державну службу (нова редакція) : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

70. Скрипнюк О. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації. К., 2005. 97 с.

71. Юхно І. В. Інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі публічного управління та адміністрування за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування» – Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро, 2022. 230 с.

72. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. Київ : АртЕк, 1997. 264 с.

73. Право в публічному управлінні : навч. посіб., за заг. ред. В.В. Баштанника. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 408 с.

74. Мелащенко В. Ф. Конституційне право – галузь національного права України. Київ : Наук. думка, 2000.

75. Баштанник А.Г. Удосконалення механізмів регулювання діяльності органів судової влади в контексті зарубіжного досвіду правових реформ. *Науковий вісник АМУ*. 2016. Вип. 1. С. 47–55.

76. Баштанник А.Г. Теоретико-методологічні засади функціонування механізмів регулювання діяльності органів державної влади. *Visegrad Journal of human rights*. 2016. № 4. Ч. 2. С. 64–69.

77. Баштанник А.Г. Особливості регулювання діяльності органів державної влади в умовах децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 1. С. 6-13.

78. Акімов О.О. Концептуальні основи системогенезу професійної діяльності державних службовців в Україні. Київ : «Центр учбової літератури», 2019. 370 с.

79. Акімов О.О. Формування та реалізація повноважень органів державної влади: системогенезний аспект. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 3(60). С. 71–81.

80. Акімов О.О. Аналіз системогенезу комунікації як складової державно-управлінської діяльності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>.

81. Акімов О.О. Akimov O. O. Public administration: robustness and the systemic genesis aspect. *Public administration and law review (Palr)*. Scientific Center of Innovative Researches OÜ. Issue 1. Tallinn, Estonia. 2020. Pp. 46-54.

82. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-УІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

83. Концепція реформування діяльності центральних органів виконавчої влади: Розпорядження Кабінету міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80#Text>.

84. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2372-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

85. Програма Sigma: <https://www.center.gov.ua/component/k2/item/3399-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-sigma>.

86. Constitutional Reform: reforming the Office of the Lord Chancellor /Сайт департаменту з конституційних питань. Лондон, 2003. URL: <http://www.dca.gov.uk/publications>.

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

88. Баштанник А.Г. Методологічні основи дослідження механізмів регулювання діяльності установ та органів державної влади. *Проблеми розвитку публічного управління в Україні* : зб. матер. науково-практ. конф. за міжнар. участю, м. Львів, 6–7 квіт. 2017 р. ЛРІДУ НАДУ. С. 100–102

89. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

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

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

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

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

94. Світова гібридна війна: український фронт: Харків: Фоліо, 2017. 496 с.

95. Руденко О. Державно-управлінські механізми забезпечення суспільної стабільності. Державне управління : удосконалення та розвиток. 2009. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua>. (дата звернення: 11.08.2023).

96. Руденко О. Загальні моделі формування теорії суспільної стабільності. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. № 3 (39). С. 24–31

97. Руденко О. М. Державне управління та державна служба в країнах ЄС в контексті Європейської інтеграції України : навч.-метод. матеріали / упоряд. І. В. Поліщук. Київ : НАДУ, 2013. 68 с.

98. Руденко О. Концепція теоретичного осмислення суспільної стабільності в пост-некласичній парадигмі державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування : наук. вісн. Акад. муніцип. упр.* 2010. Вип. 3 (13). С. 36 URL:4–377.

99. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії). URL:

[https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66242/](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66242/)

100. Проект Закону про внесення змін до Конституції України щодо закріплення повноважень президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро, призначати на посади та звільняти з посад директорів Національного антикорупційного бюро та Державного бюро розслідувань (№1014). URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/29-20#Text/>

101. Проект Закону про внесення змін до Конституції України щодо законодавчої ініціативи народу (№1015). URL:

[https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66254.](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254.)

102. Проект Закону про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (№1016). URL:

[https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66256](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66256)

103. Проект Закону про внесення змін до Конституції України щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради та закріплення пропорційної виборчої системи (№1017). URL:

[:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/488-IX#Text.](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/488-IX#Text.)

104. Проект Закону про внесення змін до Конституції України щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата.. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JI00017A?an=332.>

105. Проект Закону про внесення змін до Конституції України щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради (№1028) URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JI00016A.>

106. Гацуля О.М., Рагімов Ф.В. Удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління на регіональному та галузевому рівнях у контексті процесів децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 3 (26). С. 17 – 24.

107. Кудрявцева М.В. Перезавантаження влади як публічноуправлінський феномен: теоретико-методологічні засади // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – 2019. – Вип. 3 (42). – С.6 – 12.

108. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text>.

109. Про оборону України: URL: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.

110. Про національну безпеку: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

111. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України 19 червня 2003 року №1975-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15#Text>.

112. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

113. Богуцький П.П. Право національної безпеки та військове право як предметний напрям досліджень у галузі знань право / Освіта і наука у сфері національної безпеки: проблеми та пріоритети розвитку : матеріали круглого столу (м. Острог, 27 січня 2023 р.). Острог : Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2023. 121 с. С.9-13/

114. Доронін І.М. Особливості реалізації повноважень Президента України в умовах воєнного стану. / Освіта і наука у сфері національної безпеки: проблеми та пріоритети розвитку: матеріали круглого столу (м. Острог, 27 січня 2023 р.) / За ред. проф. М. С. Романова, доц. Р. С. Мартинюка, доц. О. О. Дацюка. Острог : Видавництво Національно-го університету «Острозька академія», 2023. 121 с. С. 18-21.

115. Корж І.Ф. Роздуми про пошук оптимальної форми правління в Україні. / Закарпатські правові читання. Право як інструмент стійкості та розвитку в умовах сучасних цивілізаційних викликів: Матеріали XV



міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 27 квітня 2023 року. Частина I. Львів Торунь : Liha-Pres, 2023. – 328 с. -С.142-146.

116. European Principles for Public Administration: Sigma Papers: № 27. Paris: OECD, 1998. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60zwd7h.pdf?expires=1394106861&id>.

117. Kovac P., Gajdushek G. (Eds). (2015). Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe : selected revised papers from the 22<sup>nd</sup> NISPAcee Annual Conference, May 22-24, 2014, Budapest, Hungary. Bratislava: NISPAcee Press.

118. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis Oxford : Second edition, 2004. 362 p.

119. Pollitt C. Public management reform: Reliable knowledge and international experience London : School of Economics, 2002. 16 p. URL: <http://www.iadb.org/publicftions/index.cfm? language=English>.

120. Котуков О. А. Нове публічне врядування в країнах постсоціалістичного табору та можливості запровадження його принципів в Україні. URL : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/24766/%CE>.

121. The new handbook of organizational communication: advances in theory, research, and methods / Fredric M. Jablin, Linda L. Putnam, editors. Thousand Oaks, CA; London ; New Dehli : Sage Publications, 2001. XXXI, 911 p.

122. Johnson, Justin P. (2013-03-01). Targeted advertising and advertising avoidance. *The RAND Journal of Economics*. 44 (1): 128–144.

123. Ganesh Iyer, David Soberman and J. Miguel Villas-Boas. The Targeting of Advertising. *Marketing Science*. Vol. 24, No. 3 (Summer, 2005), pp. 461-476. URL: <https://www.jstor.org/stable/40056974>

124. Milward Alan S. The European Rescue of the Nation State . London : Routledge. 2000. 453 p.

125. Стандарти європейського врядування : Київ : НАДУ, 2011. 184 с.

126. Лозицька І.О. Концептуалізація європейського досвіду у процесі реалізації стратегії сталого розвитку як наряду системних реформ в Україні.

*Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України* : матеріали 13-ї регіон. наук.-практ. конф. 19 трав. 2016 р., Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. С. 182–184.

127. Лозицька І.О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування публічного управління в Україні: національні особливості / Проблеми розвитку публічного управління в Україні : матеріали наук.-практ.конф. за міжнар. участю, 6-7 квіт. 2017 р., м. Львів / за наук. ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2017. С. 40-42.

128. Баштанник В. Управління в системі наддержавних інтеграційних процесів в Європі : теоретико-методологічні засади. *Вісник НАДУ*. 2006. №3. С. 302 – 307.

129. Сухонос В. Від конституційної монархії до змішаної республіки. Еволюція французького конституціоналізму. *Форум права*. 2013. №1. С. 996-1002.

130. Markova, O. O. French approach to administrative act. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 5. С. 82-85.

131. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.

132. Nikos M. Trends of administrative reform in Europe: towards administrative convergence? *International Public Management Review*. 2001. Vol. 2. № 2 P. 39-53. URL : <http://www.inpuma.net/test2/issue3/Nikos2.pdf>

133. Public management in the Central and Eastern European transition: Concepts and cases ed. by J. Nemes, G. Wright, R. J. Stillman. Bratislava : NISPAcee, 2002. 504 p.

134. Wollmann H. Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. Hellmut Wollmann / *Local Government Studies*, 2004. Vol. 30. № 4. P. 639–665.

135. Бадида А. Модель конституційного нагляду в IV Республіці у Франції: реальна охорона Конституції чи швидкий параліч інституційної системи держави. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 15-19.

136. Бадида А. Поняття «конституційного блоку» в Французькій Республіці: доктрина і судова практика. Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики: матеріали наукового семінару (19 червня 2020 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2020. С. 7-13
137. Конституція Французької Республіки (прийнята на референдумі 4 жовтня 1958 р.) : станом на 30 серпня 2015 р. : Право, 2015. 68
138. Офіційний сайт Конституційної Ради Франції : <https://www.conseil-etat.fr/uk>.
139. Blondel, J. Comparative Government / J. Blondel. Harvester, Prentice Hall, 1995. 418 p.
140. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник Київ : АртЕк, 1997. 264 с.
141. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : монографія. Київ : Основи, 1996. 420 с.
142. Світові моделі державного управління: досвід для України : 2-ге вид. Київ : НАДУ, 2015. Ч. 1. 612 с. Ч. 2. 520 с.
143. Гацуля О.М. Теоретико-методологічні засади становлення системи публічного управління в контексті реалізації зовнішнього вектору конституційних змін. *Проблеми розвитку публічного управління в Україні* : матер. наук.-практ. конф. за між нар. уч. (11-12 квіт. 2019 р., м. Львів). Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 42-44/
144. Constitutional Reform: a new way of appointing judges. Сайт департаменту з конституційних справ. -Лондон, 2003. Режим доступу: <http://www.dca.gov.uk/publications.htm>.
145. Bashtannyk V (and others). Determinants of the influence of innovation on sustainable state development: Aspects of public administration. *International Journal of Management*. 2020, 11(3), 642–656. URL: <http://dx.doi.org/10.34218/IJM.11.3.2020>.

146. Баштанник А. Організаційно-правові засади управління в складних адміністративних системах: європейський досвід та Україна. *Право України*. 2007. № 11. С. 153 – 157.

147. Нестерович В.Ф. Децентралізація як конституційний принцип здійснення публічної влади на регіональному та місцевому рівнях. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 3. С. 47-54.

148. Батанов О. Конституційно-правове забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування: досвід компаративного аналізу : Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 316 с.

149. Данилишин Б. М. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5-11.

150. Адміністративна та економічні реформи в Україні: проблеми взаємозв'язку.: Національний інститут стратегічних досліджень. URL: [www.niss.gov.ua/public/File/2010\\_table/1123n\\_dop.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2010_table/1123n_dop.pdf).

151. Воробйова О. П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 230-234.

152. Будник М.А. Трансформація системи державного управління України в умовах суспільно-політичних змін (регіональний аспект): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011. 21с.

153. Гарнець О. Децентралізація в Україні: соціологічний погляд. Київ: Софія-А, 2013. 160 с.

154. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Картка законопроекту. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644)

155. Декларація про державний суверенітет України: Відом. Верховної Ради УРСР.1990. № 31. Ст. 429.

156. 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.

157. Конституційно-правові засади становлення української державності. Харків : Право, 2003. 328 с.

158. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», укладений 08 червня 1995 року. Вісн. державної служби. 1995. № 2. С. 6–28.

159. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 479. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/2021#Text>.

160. Гройсман В. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. 2015. Вип. 2 (25). С. 26–37.

161. Роман В. Досвід децентралізації та деконцентрації влади країн ЄС/ *Державне управління та місцеве самоврядування* : Вип. 2 (29). 2016. С. 51–58.

162. Роман В. Імплементация європейського досвіду децентралізації та деконцентрації влади в Україні. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. ОРІДУ. 2016. Вип. 2(66). С. 94–98.

163. Доронін І.М. Особливості реалізації повноважень Президента України в умовах воєнного стану. Освіта і наука у сфері національної безпеки: проблеми та пріоритети розвитку: матеріали круглого столу (м. Острого, 27 січня 2023 р.) / За ред. проф. М. С. Романова, доц. Р. С. Мартинюка, доц. О. О. Дацюка. Острого : Видавництво Національно-го університету «Острозька академія», 2023. 121 с. С. 18-21.

164. Корж І.Ф. Міжнародні стандарти для е-урядування в Україні / Корж І.Ф.// *Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез VI Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 85-річчю*

від дня народження доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 31 березня 2023 року)- с.599 - С. 239-242

165. Rawls, John. (1993) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press,

166. Rawls, John. (1999) *A Theory of Justice*. Revised ed. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 538 p.

167. Петровський П. М. Гуманітарна парадигма як методологія реалізації інтерактивної сутності держави. *Ефективність державного управління: зб. наук. пр.* Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 12. С. 153–161.