

Міністерство освіти і науки України
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління
Кафедра публічного управління та адміністрування

Дирів Іван Ярославович

УДК 351:3.077.1342.4:316.422

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

**Інституціональні засади публічно-управлінської діяльності в умовах
конституційного реформування**

281 «Публічне управління та адміністрування»

_____ І.Я. Дирів

Науковий керівник Гончарук Олег Романович

Допущено до захисту
В.о.завідувача кафедри,
д.держ.упр., професор

_____ І.П. Лопушинський

Рецензент
доцент кафедри ПУА,
к.ю.н. доцент

_____ М.О. Красій

Робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Івано-Франківськ – 2023

АНОТАЦІЯ

Дирів І. Я. Інституціональні засади публічно-управлінської діяльності в умовах конституційного реформування. – Рукопис.

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2023.

У магістерській роботі розкрито інституціональні засади трансформаційного процесу в державному управлінні, виокремлено особливості конституційного реформування в контексті модернізації державного управління в Україні. Систематизовано сучасні підходи до формування комплексного алгоритму реалізації демократичних засад конституційного реформування. Розкрито сутність сучасних тенденцій формування інституціональних засад трансформаційного процесу у системі публічного управління в контексті децентралізації влади в Україні.

Акцентовано увагу на європейському досвіді формування раціональної моделі публічно-управлінської діяльності та перспективах його адаптації в Україні. Базовими засадами конституційних змін визначено удосконалення національного законодавства, забезпечення громадсько-політичного схвалення конституційних реформ.

Ключові слова: влада, інституціональні засади, конституційний зміст, реформи, публічне управління, публічно-управлінська діяльність.

ANNOTATION

Dyriv I. Ya. Institutional foundations of public management activity in the conditions of constitutional reform. – Manuscript.

Master's Research Paper for the specialty 281 «Public Administration». – Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. – Ivano-Frankivsk, 2023.

The master's work revealed the institutional foundations of the transformation process in public administration, highlighted the peculiarities of constitutional reform in the context of modernization of public administration in Ukraine. Modern approaches to the formation of a complex algorithm for the implementation of the democratic principles of constitutional reform are systematized. The essence of modern trends in the formation of the institutional foundations of the transformation process in the system of public administration in the context of the decentralization of power in Ukraine is revealed.

Attention is focused on the European experience of forming a rational model of public management activity and prospects for its adaptation in Ukraine. The basic principles of constitutional changes are defined as improvement of national legislation, ensuring public and political approval of constitutional reforms.

Key words: power, institutional foundations, constitutional content, reforms, public administration, public management activity.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	9
1.1 Історико-теоретичні засади формування органів влади в системі публічного управління	9
1.2 Закономірності і принципи публічно-управлінської діяльності в контексті конституційного реформування	18
РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ВІДКРИТОГО УПРАВЛІННЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД	39
2.1 Правовий зміст публічно-управлінської діяльності в умовах трансформації суспільних відносин	39
2.2 Особливості реалізації публічно-управлінської діяльності в умовах конституційних змін в Україні	48
РОЗДІЛ 3. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЙОГО АДАПТАЦІЯ В УКРАЇНІ	61
ВИСНОВКИ	76
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	80

ВСТУП

Актуальність даної теми дослідження детермінована могутнім євроінтеграційним та євроатлантичним вектором розвитку України, який отримав своє конституційне закріплення та легалізацію, і повинен бути реалізований через проведення системної конституційної модернізації. Очевидно, що в реалізації наведених процесів потрібно враховувати досвід проведених конституційних модернізацій у державах, які не тільки за своєю правовою природою, територіальним устроєм та історичним минулим є схожими з Україною, а й таких держав, які мають стабільну Конституцію та реалізують встановлений нею конституційний устрій.

Сучасні державотворчі процеси в Україні вимагають нової якості нормативно-правового регулювання суспільних відносин, нового формату реалізації державно-владних функцій відповідних інститутів. Це все об'єктивує потребу підвищення якості конституційно-правових механізмів, оскільки саме Основний закон виступає одночасно і засобом стабілізації публічно-політичних відносин, і виступає провідним правовим актом в системі законодавства будь-якої країни. Для України процеси вдосконалення конституційно-правових норм є перманентним, оскільки конституційна реформа вважається такою, що триває досі та не може бути завершена на етапі, коли на сьогодні відсутня територіальна цілісність держави. Це зумовило вибір теми, мету, основні завдання магістерської роботи й підтвердило сучасність і нагальність обраної проблематики.

Теоретичною основою магістерської роботи стали наукові праці вчених, які досліджували концептуальні засади формування механізмів державного управління, а саме В. Авер'янова, В. Баштанника, О. Воробйової, О. Зайчука, М. Козюбри, В. Котюка, М. Лахижі, Д. Норту, О. Петришина, С. Погребняка, П. Рабіновича, М. Савчина, О. Скакуна, Б. Таманага, Н. Тимошенка, М. Цвіка, Ю. Шемшученка та ін. На конституційно-правових та інституціональних

аспектах публічно-управлінської діяльності акцентовано увагу у працях дослідників О. Акімова, К. Бережної, О. Бондаренко, В. Гошовської, А. Крусян, В. Нестеровича, Я. Пилипенко, І. Юхно, С. Янішевського та ін. Аналіз теоретичних і прикладних аспектів формування та розвитку публічно-управлінської діяльності у зарубіжних країнах здійснено в дослідженнях таких науковців, як Н. Гнидюк, А. Гонцяж, В. Гриб, В. Гришко, А. Дайсі, В. Задорожній, І. Кульчій, С. Лапшин, М. Лахижа, Р. Сторожев тощо. Напрямами досліджень науковців виступили інституціональні аспекти регулювання публічно-управлінської діяльності на державному та регіональному рівні. Разом з тим, значне число проблем залишилось невирішеними низка проблем наукового аналізу, зокрема, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої публічно-управлінської на основі конституційних норм, у тому числі діяльності інститутів влади, розподілу повноважень в системі публічної влади, децентралізації державної влади.

Джерельну базу дослідження складають Конституція України, нормативно-правові акти, міжнародно-правові документи, результати наукових доробок українських та зарубіжних дослідників галузі науки державного управління, права, політології.

Метою магістерської роботи є дослідження теоретичних засад, визначення сутнісних структурно-функціональних та інституціональних характеристик публічно-управлінської діяльності в умовах конституційного реформування.

Досягнення означеної мети передбачає вирішення таких основних дослідницьких завдань:

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

– розкрити правовий зміст публічно-управлінської діяльності в умовах трансформації суспільних відносин;

– дослідити особливості реалізації публічно-управлінської діяльності в умовах конституційних змін в Україні;

– проаналізувати європейський досвід формування раціональної моделі публічно-управлінської діяльності та визначити перспективи його адаптації в Україні.

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

Предметом дослідження є інституціональні засади публічно-управлінської діяльності в умовах конституційного реформування.

Методи дослідження. Методологічною базою дослідження виступають: теоретичні розробки вітчизняних і зарубіжних вчених щодо проблем публічного управління та публічно-управлінської діяльності; загальнонаукові принципи пізнання суспільно-політичних явищ; системний підхід, методи інституціоналізації, історичний метод, методологія класифікації складних систем. У роботі використані загальнонаукові принципи: історизму, аналізу, синтезу, узагальнення та індукції, методи: інструментальний, інституціональний, діяльнісний, статистичної обробки емпіричного матеріалу тощо.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає у досягненні нових наукових результатів, які в сукупності вирішують актуальне наукове завдання з розроблення інституціональних засад і концептуального обґрунтування наукових підходів публічно-управлінської діяльності в умовах конституційного реформування.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що розроблені в роботі теоретичні положення можуть бути використані у:

у нормотворчості щодо вдосконалення стратегії розвитку засад публічно-управлінської діяльності;

у науковому процесі щодо подальших розробок у сфері конституційного права та публічного управління;

у навчальному процесі щодо діяльності інститутів публічної влади, розподілу повноважень в системі публічної влади, децентралізації державної влади.

Логіка проведеного дослідження зумовила **структуру роботи**: вступ, три розділи, висновки, список використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 87 сторінок. Список використаних джерел містить 78 найменувань, у тому числі 8 іноземними мовами.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1.1 Історико-теоретичні засади формування органів влади в системі публічного управління

Історичний аналіз формування інституціональних засад публічно-управлінської діяльності показує головні тенденції державотворення, що складаються в системі публічного управління.

Осібне місце належить аналізу певних історичних періодів розвитку владного механізму як складових процесу державотворення; при цьому стратегічною метою політичної реформи слід визначити забезпечення політичної стабільності у країні. Системний історико-теоретичний аналіз виступає як важливий елемент комплексного дослідження базових засад державного управління в системі, і водночас виступає засобом історично-прогностичної періодизації розвитку державно-управлінських відносин в Україні¹.

Як наголошують сучасні дослідники В. Баштанник², Є. Бородін³, у концептуальному розумінні варто охарактеризувати загальнонауковий концептуальний підхід до інституціональних чинників. Західноєвропейська наукова школа представляє чотири етапи розвитку інституціонального концепту публічного управління: перший (XVII-перша половина XVIII ст.), другий (середина XVIII – початок XIX ст.), третій (середина XIX – початок XX ст.), четвертий (від 30-х рр. XX ст.). На першому етапі відбувається зародження ідеї необхідності існування інституціонального змісту публічно-управлінської

¹ Юхно І. В. Інституціональні засади публічно-управлінської 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». Дніпро, 2022. С. 40–41.

² Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.

³ Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади : колект. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.]; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. 253 с.

діяльності. Її теоретичною базою була сформульована Т. Гоббсом теорія природних прав, що висхідно формувала потребу в управлінській діяльності.

Інституціональний підхід на практиці використовується у механізмах публічного управління з часів Давньої Греції і Давнього Риму. Можемо вказати на формальний тип інституційного виміру публічно-управлінської діяльності – інститут представництва.

Спираючись на цей концепт, Дж. Локк заперечив монарший абсолютизм як джерело ефективного захисту природних прав громадян та винайшов інший механізм їхнього захисту – орган, що обирається народом. Так в політичній думці сформувалася, а завдяки функціонуванню англійського парламенту – закріпилася ідея представництва ⁴.

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

Третій етап розвитку теорії представництва, пов'язаний, насамперед, з іменами Дж. С. Мілля та А. Токвіля, характеризується принциповим переглядом ліберальної політичної концепції XVIII ст. Намагаючись ревізувати ліберальну концепцію Дж. С. Мілля спробував вивести принцип політичної рівності на рівень аксіоматичності. Проте він не зміг відмовитись від базового постулату раннього лібералізму – спільного блага, що і стало причиною внутрішньої суперечливості його концепції. Натомість, А. Токвіль, спираючись на аналіз моделі державної влади США, розробив принципово новий і значно послідовніший підхід до управлінської діяльності представницьких інститутів

⁴ Лок Джон. Два трактати про правління / пер. з англ. Павло Содомора. К. : Наш Формат, 2020. 312 с.

влади. Він відкинув ідею спільного блага, заперечуючи можливість його існування як такого. При цьому представницькі інститути влади перетворюються в А. Токвіля із засобу захисту особистих свобод на самостійну цінність, джерелом якої є політична рівність. Виходячи з тези про неможливість існування спільного для всіх блага, що позбавляє сенсу будь-які раціональні дії задля його досягнення, А. Токвіль доходить висновку, що поведінка народних мас не може бути раціональною, а це робить неприпустимим збереження імперативного депутатського мандату. Втрата народом контролю за допомогою імперативного депутатського мандату над своїми представниками не розглядається ним як загроза свободам ⁵.

Отже, децентралізація влади, розподіл її між величезною кількістю політичних, професійних, економічних, соціальних, культурних та релігійних організацій слугує запорукою підтримання тісного зв'язку між суспільством та державою.

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

Незалежна Україна не стикалася з проблемами представницького характеру публічно-управлінської діяльності, оскільки отримала інституціонально стабільну систему публічно-управлінської діяльності у спадок від Радянського Союзу. Втім, проблемність формування нового інституціонального механізму виникла ще у 1990 році, відколи прийнята нова,

⁵ Токвіль Алексіс де. Про демократію в Америці. К., 1999. URL: <http://litopys.org.ua/tocq/toc.htm>.

демократична Декларація про державний суверенітет України інституційно не відповідала консервативному радянському механізму.

Дослідниця І. Юхно ⁶ виокремила 6 основних періодів формування моделі публічно-управлінської діяльності.

1 етап – 1978-1990–1991 (серпень) рр. – радянська конституційна модель публічно-управлінської діяльності, що трансформується у процесі виникнення і становлення системи органів державної влади в УРСР як суб'єкта союзного договору 1922 р. (в межах СРСР). Така побудова моделі на основі положень Декларації про Державний суверенітет УРСР ⁷.

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

Інституціоналізація публічно-управлінської діяльності у цей період відбувалася саме на основі конституційних положень: Конституція УРСР 1978 р. (зміни і доповнення); Постанова Верховної Ради Української РСР «Про структуру державного управління Української РСР»; «Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР» – Закон УРСР; «Про Концепцію нової Конституції України» – Постанова Верховної Ради Української РСР; «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного закону Української РСР)» – Закон УРСР; «Про заснування посади Прем'єр-міністра Української РСР (внесення змін до Конституції УРСР 1978 (18 квітня 1991 року))» – Закон УРСР; «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української

⁶ Юхно І. В. Інституціональні засади публічно-управлінської 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». Дніпро, 2022. С. 45–48.

⁷ Декларація про державний суверенітет УРСР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>.

РСР у зв'язку з вдосконаленням системи державного управління (21 травня 1991 р.)» – Закон УРСР; «Про утворення Кабінету Міністрів Української РСР» – Закон УРСР (у складі КМУ було запроваджено, серед інших, посаду Державного секретаря КМУ, посади державних міністрів та міністрів УРСР.

Отже суттєво змінюється система державного управління, запроваджуються принципово нові органи державної влади – Кабінет Міністрів УРСР (квітень 1991 р.) та Інститут Президента України (липень 1991 р.).

2 етап – 1991-1995 рр. – пострадянський, у межах якого в межах Конституції 1978 р. (зі змінами) поступово була сформована інституціональна модель публічно-управлінської діяльності комбінованого типу, з численним дублюванням функцій, новим інституційним контекстом публічно-управлінської діяльності, новими підходами до регіонального управління. становлення системи органів влади в Україні: розробка нових законодавчих актів; формування правового поля діяльності суб'єктів політичного процесу, підприємницької діяльності; встановлення міжнародних відносин України з іншими державами. Поступово система публічно-управлінської діяльності зазнає суттєвої трансформації, створюються та ліквідуються спеціально створені органи державної влади (Кабінет Міністрів України отримує додаткові повноваження, у тому числі щодо видання декретів як нормативно-правових актів на рівні актів законодавства. У межах цього періоду прийнято також Закон України «Про державну службу», що символізував операційний зміст публічно-управлінської діяльності, наповним змістом всі інституційні елементи публічно-управлінської діяльності. Відповідно до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування» (грудень 1990 р.), публічна влада в Україні формувалася за принципом вертикально-сформованої системи рад (адміністративно-територіальний принцип), Верховна Рада України виступала вищим органом державної влади. Закони України «Про Представника Президента України», «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» змінили не лише сутність тогочасної інституційної моделі публічної влади, а й по суті створили новий владний

механізм. Завершувався етап конституційною кризою в системі «Президент України – Верховна Рада України (Голова Верховної Ради України)».

3 етап – 1995-1999 рр. – етап квазі-конституційної стабілізації, інституціональний транзит в системі публічного управління. З прийняттям Конституційного договору 1995 р. «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», а у 1996 р. – Конституції України завершився процес формування національної моделі публічного управління, що пройшла трансформацію у межах «парламентсько-президентська республіка – президентська республіка – президентсько-парламентська республіка».

Закріплення у тексті Конституції України принципів сучасної інституціональної моделі публічного управління забезпечило стабілізацію управлінських механізмів, регламентувало процедури публічно-управлінської діяльності, запровадило принцип децентралізації державної влади на рівні конституційного положення.

До важливих напрямів реорганізації системи органів влади слід віднести зміну інституційного механізму влади через зміни співвідношення держави та інших складових політичної системи, разом із змінами механізмів представництва соціальних інтересів на шляху демократизації влади.

Конституція України 1996 р.⁸ концептуально, по-новому визначила правовий статус місцевого самоврядування, що стало основою введення категорії «компетенція місцевого самоврядування», яка не відкидає, термін «компетенція органів місцевого самоврядування, який є дещо вужчим і відноситься не до повноважень всієї територіальної громади, а тільки до її органів. Це твердження лягло в основу Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Виходячи з цього, виникає необхідність аналізу компетенції місцевого самоврядування, а не окремих його органів, як це було раніше.

⁸ Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

Слід підтримати позицію В. Баштанника ⁹, що на цьому етапі відбулося напрацювання нормативно-правових актів, затвердження (указами Президента України) положень про міністерства та інші ЦОВВ, запровадження змішаної системи виборів до ВР України, конституційний формат публічного управління, прийняття Закону України «Про політичні партії», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування» тощо – фактично, формується нова модель державної влади, при чому такий процес розпочато з регіонального рівня управління; прийняття Концепції адміністративної реформи та її формальний початок.

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

Президентом України визначалися політичні, адміністративні, патронатні посади в системі державної служби, запроваджено інститут державних секретарів. У такому підході до реформування системи владних відносин визначилися закономірності сучасних державотворчих процесів в Україні, реалізація зарубіжного досвіду інституційного розвитку публічного управління як напряму раціоналізації публічноуправлінської діяльності.

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

6 етап – з 2014 року – до теперішнього часу, характеризується формуванням сучасної інституціональної моделі публічного управління.

⁹ Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.

Сучасний підхід до формування інтегрованої системи публічного управління базується на виключно правовій регламентації діяльності органів влади, на конституційному регламентуванні реформування органів влади – Закон України «Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя)», «Про Вищу раду правосуддя», «Про державну службу (нова редакція)», «Про Національну поліцію, прийняті спеціальні законодавчі акти – «Про очищення влади (люстрацію)», «Про відновлення довіри до судової влади в Україні».

Трансформація системи державної влади в Україні – процес, ініційований Президентом України у 2019 році, передбачає приведення системи влади в Україні до сучасних європейських стандартів публічного управління, функціонування елементів суспільного впливу на публічноуправлінські рішення, у тому числі, формування механізмів суспільної підтримки процесу реформ. Саме тому концептуальна модель дослідження особливостей сутності та основних структурних елементів системи публічноуправлінської діяльності, побудована на імперативному змісті поняття державна влада, потребує власного наукового дослідження.

Загальна теоретична конструкція поняття «публічно-управлінська діяльність» може бути подана у такому вигляді: діяльність системи державної влади як форми політичної влади, політично організований механізм суспільного управління, що реалізує функцію регулювання суспільних відносин від імені народу на всій території держави у контексті принципів суверенітету, територіальної цілісності та незалежності шляхом функціонування апарату держави, прийняття реалізації і контролю за виконанням загальнообов'язкових норм національного права, представляє державу у зовнішніх зносинах, гарантує дотримання прав і свобод людини, має виключне право формувати апарат примусу.

З позицій науки державного управління обґрунтованим є сучасний інституціональний підхід у визначенні публічно-управлінської діяльності, відповідно до якого доцільно запропонувати таке визначення:

«Публічно-управлінська діяльність – діяльність суб'єктів системи публічного управління на основі інтегративної взаємодії в умовах виконання загальних У контексті дослідження інституціональних засад ПД варто виокремити систему публічного управління як складну адміністративну систему органів публічної влади, що беруть участь у процесі публічно-управлінської (нормотворчої, організаційно-розпорядчої, виконавської, аналітичної, композиційної) діяльності прямо або опосередковано. Ефективною передумовою публічно-управлінської діяльності є детермінація управлінської функції публічно-правового моніторингу діяльності органів у виконавчій владі та виокремлення діяльнісного концепту¹⁰.

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

Отже, публічно-управлінська діяльність виступає як система передбачених нормативно-правовими актами організаційно-правових, адміністративних, економічних, освітньо-виховних, культурних та інших заходів, що ініціюються, формалізуються та реалізуються органами публічної влади та громадськістю з метою реалізації завдань соціального управління. функцій публічного управління та зовнішніх впливів як форм і методів реалізації державної влади, спрямована на виявлення, детермінацію та впровадження інституціональних складників управління, та реалізується персоналом органів публічного управління.

¹⁰ Юхно І. В. Інституціональні засади публічно-управлінської 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». Дніпро, 2022. С. 76.

Історичний досвід показує, що формування стабільної системи управління базується на концептуалізованому алгоритму конституційних реформ, за умови якого держава як головний інститут реформування випереджатиме суспільні очікування і гарантуватиме реалізацію суспільних потреб. насьогодні в Україні формально сформовано багаторівнева система інститутів публічної адміністрації (йдеться про органи та інші державно-владні інституції, підпорядковані передусім політичній владі, на які покладені публічно-управлінські функції).

Також з набуттям Україною незалежності у державі функціонують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Проте нині публічна адміністрація залишається: неефективною, незбалансованою, великою, закритою від суспільства, схильною до корупції, відірваною від потреб суспільства. Такий стан речей призводить до зниження ефективного надання публічних послуг як фізичним, так і юридичним особам

1.2 Закономірності і принципи публічно-управлінської діяльності в контексті конституційного реформування

Важливо вказати, що Конституція України визначає наявну модель державної влади саме з позицій чіткого розмежування функцій, повноважень та конституційної відповідальності¹¹. Саме тому важливо визнавати конституційні реформи як основу подальшої модернізації структури влади й саме так варто формулювати мету законопроектів щодо внесення змін до Конституції України. Адже конституційні реформи в усіх країнах світу характеризувалися подальшою структуризацією суспільства, формуванням інструментів політичної конкуренції, структуризацією політичних сил за ідеологічним спрямуванням. Разом з тим, сучасна проблематика методологічного підґрунтя дослідження конституційних змін обумовлена

¹¹ Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

євроінтеграційним курсом України, важливістю узагальнення основ конституційного процесу в країнах-членах ЄС¹².

Конституційна реформа в Україні – це тривалий процес вирішення базових суперечностей зумовлена необхідністю вирішення (зняття) суперечностей між потребами розвитку суспільства та можливостями, заданими в рамках основного закону держави. Тому сутнісний аспект конституційної реформи полягає у змінах правових засад державної організації суспільства. Маючи правову основу, якою є конституційні принципи, такі зміни відбуваються шляхом цілеспрямованої діяльності суб'єктів публічного управління, що реалізується в межах конституційного процесу. Адже конституційні зміни проводяться на основі принципів, ціннісних засад конституційного ладу в межах загального державотворчого процесу та спрямовані на удосконалення організації державної влади і підпорядковані меті суспільного розвитку¹³.

О. Скакун¹⁴ підкреслює, що «Конституція України – це Основний закон суспільства і держави, у якому втілюються і юридично закріплюються 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».

М. Савчин¹⁵ відзначає у визначенні Конституції України її установчий характер, характеризує її як «акт установчої влади народу, яка втілюється через систему правових засобів (установчий характер, найвища юридична сила, верховенство і пряма дія Основного закону) забезпечення прав людини й основоположних свобод, легітимації публічної влади на основі загального

¹² Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

¹³ Юхно І. Стабільність публічно-управлінської діяльності : конституційно-правовий зміст. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 6. С. 82.

¹⁴ Скакун О. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник. Харьков : Эспада, 2005. С. 58.

¹⁵ Савчин М. Конституціоналізм і природа конституції : теорія і практика реалізації : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2013. С. 16.

блага, яка ґрунтується на усталених цінностях, інститутах, процедурах і нормах конкретно-історичного типу суспільства».

Варто наголосити на принципах реформування державного управління у країнах Західної Європи, зокрема на: принципі демократизації (відкритість, інформованість, комунікабельність), принципі орієнтації на клієнта, принципі орієнтації на кінцевий результат, принципі рентабельності, принципі простоти управління (підвищення оперативності, спрощення управлінських структур). Саме тому варто погодитись із методологічним підходом І. Лозицької¹⁶ щодо доцільності під час ухвалення конкретного політичного рішення мінімізації можливих системних деформацій, спричинених не тільки політичними, а й економічними, правовими та суспільними чинниками.

Термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*», яке означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості. Водночас, принцип – це те, що лежить в основі певної теорії науки, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки¹⁷.

Термін «принцип» вживається у різних значеннях:

1) основні засади вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо);

2) внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності¹⁸.

¹⁶ Lozytska I. Theoretical and methodological basis of implementation of the foreign experience of administrative regulation in the system of public administration. *Development trends in legal science and practice : the experience of countries of Eastern Europe and prospects of Ukraine* : monograph. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2018. P. 126–144.

¹⁷ Словник іншомовних слів; за ред. О. С. Мельничук. К., 1974. С. 547.

¹⁸ Волошин Ю. О. Принцип. *Юридична енциклопедія* : В 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученко (голова ред. кол.) та ін. К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. Т. 5. 2003. С. 110.

Отже, визнаючи в праві систему суспільного порядку, засіб суспільної згоди, шлях і засіб запобігання і вирішення розбіжностей, потрібно відповідно конструювати і принципи права. Принципи охоплюють всю правову матерію і ідеї, і норми, і відносини, а також надають їй логічності, послідовності, збалансованості. У принципах права синтезується світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації. Принципи відіграють роль орієнтирів у формуванні права. Зокрема, еволюція права походить від ідей до норм, потім через реалізацію норм до суспільної практики. Саме починаючи з появи ідей, а ідея досить часто формується у вигляді правового принципу, принцип визначає, направляє розвиток права. Зокрема, особиста недоторканість людини виникла в якості правової ідеї. Оскільки ця ідея мала досить важливий, загальний характер (торкалася не приватного випадку, а загальної ситуації), її можна вважати правовим принципом. Відповідно до того, як складались історичні умови (в кожній країні своєрідно і неодноразово), правовий принцип перетворювався у норми. Приймались закони про заборону довільного позбавлення волі, про недоторканість житла тощо. На основі цих законів складалася суспільна практика і правовий принцип слугував їй стрижнем. Отже, з формуванням правової ідеї починається життя права ¹⁹.

В теорії права існує два терміни «принципи права» і «правові принципи». Вони відрізняють один від одного тим, що правові принципи виникають, як правило, задовго до виникнення системи права і законодавства. Правові принципи, які закріплені в системі права і законодавства, переходять у принципи права ²⁰.

П. Рабінович пропонує виділяти загальнолюдські, типологічні і конкретно-історичні принципи права. Виходячи з наданих вченим названим групам принципів права визначень, можна зробити висновок, що в основу класифікації покладено характер цінностей, що відображені в принципах відповідної групи: загальнолюдські принципи зумовлюються певним рівнем

¹⁹ Зайчук О. В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63854/04-Zaychuk.pdf?sequence=1>.

²⁰ Котюк В. О. Теорія права : Курс лекцій. К. : Вентурі, 1996. С. 97.

розвитку цивілізації, втілюють найкращі здобутки правової історії людства (закріплення в об'єктивному праві загально соціальних прав людини, юридична рівність одновидових суб'єктів і перед державою, і перед законом; взаємозв'язаність юридичних прав і обов'язків суб'єктів тощо), типологічні принципи права відображають соціально-змістовну сутність юридичних систем певного історичного типу (принципи гуманізації, соціалізації, економічної індивідуалізації, етнізації та інтернаціоналізації права), конкретно-історичні принципи права, які «відображають специфіку об'єктивного юридичного права певної держави у реальних соціальних умовах». І саме конкретно-історичні принципи права П. Рабінович поділяє на загальні, галузеві і міжгалузеві ²¹.

У ліберальній традиції, починаючи з А. Токвіля, прийнято розглядати поділ державної влади як один із елементів більш загального принципу організації державної влади - принципу розосередження державної влади. До інших його елементів зараховують федералізм («поділ влади по вертикалі»), конституційний контроль (якщо вважається, що конституційна юрисдикція не входить у поділ влади «по горизонталі»), територіальну автономію й місцеве самоврядування, конституційно гарантовану парламентську опозицію, конституційно гарантовану автономію інститутів громадянського суспільства й навіть делегування державою частини своєї компетенції міжнародним організаціям ²².

В основу сучасного розуміння теорії поділу влади покладена ідея єдності й цілісності державної влади, яка відбиває органічний зв'язок теорії поділу державної влади із теорією народного суверенітету. Вона передбачає наявність єдиного джерела влади – суверенного й повновладного народу, який передає частину належної йому влади державі, котра в особі її органів реалізує делеговані їй повноваження в інтересах народу.

Водночас, поділ державної влади є не просто раціональною організацією державного механізму або раціональним поділом праці із державного

²¹ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. Вид. 10-е, допов. Л. : Край, 2008. С. 121.

²² Процюк І. В. Поділ державної влади : сутність і зміст. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер. : Юриспруденція. 2015. № 15. том 1. С. 10.

управління, а така правова організація, котра запобігає диктатурі. Конструкція поділу праці із державного управління пояснює лише наявність законодавчих, виконавчих і судових органів, але не впливає на розмежування компетенції. Так, у структурі авторитарної влади теж є владні інститути, породжені поділом праці, проте немає поділу влади або розмежування компетенції. Тому, поділ державної влади – це не будь-який поділ праці з державного управління, а такий, котрий забезпечує розосередження влади й створює інституціональні гарантії правової свободи ²³.

Цікавим є трактування співвідношення гілок влади дає Р. Циппеліус ²⁴: влада законодавча – це влада не верховна, а така, що програмує в межах конституції діяльність інших гілок влади (уряду й адміністрації, судової системи), які, відповідно, виступають не як підлеглі законодавцеві, а як такі, діяльність яких програмується законом.

Разом із тим, варто підкреслити, що оскільки поділ державної влади передбачає взаємоконтроль, стримування й противаги гілок державної влади, то «програмовані» гілки влади повинні так чи інакше брати участь у законодавчому програмуванні – контролювати дотримання законодавцем прав людини й конституційно закріплених компетенцій ²⁵.

Велике значення в поділі державної влади відіграють суди конституційної юрисдикції, оскільки діяльність усіх гілок влади «програмується» конституцією, але тільки конституційний суд визначає, що відповідає конституції та що їй не відповідає, виходячи зі свого розуміння, тлумачення конституції. Більше того, конституційний суд може розширювати або змінювати власне конституційну «програму» тією мірою, якою дозволяє це робити сама конституція. Такі міркування наводять на думку про «верховенство» вже не законодавчої, а судової влади, яка в особі суду конституційної юрисдикції виступає як остання інстанція, що компетентна

²³ Процьок І. В. Поділ державної влади : сутність і зміст. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер. : Юриспруденція. 2015. № 15. том 1. С. 10.

²⁴ Циппеліус Райнгольд. Юридична методологія / Роман Корнута (пер., адапт., прикл.з права України і список термінів). К. : Реферат, 2004. С. 76.

²⁵ Процьок І. В. Поділ державної влади : сутність і зміст. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер. : Юриспруденція. 2015. № 15. том 1. С. 9.

судити про конституційність актів інших гілок влади. Справді, у літературі інколи відзначається, що конституційні суди в системі поділу державної влади перетворилися в «супер законодавців», які здійснюють не тільки конкретний, а й абстрактний контроль за конституційністю законів, дають нормативне тлумачення конституції й законів. У цьому контексті сучасну правову державу називають «державою суддів». Однак і в цьому випадку мова йде не про верховенство однієї з гілок влади, а про їх кооперацію й координацію, тому що рішення конституційного суду не мають фактичної сили, якщо вони не враховуються законодавцем і не забезпечуються виконавчою владою ²⁶.

Рівність є обов'язковою вимогою, що ставиться до будь-якої правової системи. Вона передбачає вимогу поводитися в однакових випадках однаково, а у відмінних – неоднаково і забороняє дискримінацію як одне з найочевидніших порушень принципу рівності. В основі сучасного розуміння рівності лежить ідея справедливої рівності можливостей, згідно з якою членам суспільства мають бути створені реальні можливості конкурувати з іншими його членами, причому з достатніми шансами на успіх.

З цією метою право, по-перше, запроваджує такі принципи, як рівність перед законом, рівність перед судом, рівність прав, свобод і обов'язків громадян. По-друге, надзвичайно важливим для реалізації рівності є принцип недискримінації, який означає заборону необґрунтованого відмінного ставлення (встановлення різниці, винятків, обмежень чи переваг) до осіб, які перебувають в однаковій ситуації, чи однакового підходу до осіб, які перебувають у відмінних ситуаціях. По-третє, заради сприяння рівності держава може вдаватися до позитивної дискримінації (політики позитивних дій), котра реалізується як тимчасовий захід з метою створення більш сприятливих умов для певної категорії осіб порівняно з іншими категоріями і в такий спосіб компенсує існуючу між ними фактичну нерівність. Так, в Україні

²⁶ Процюк І. В. Поділ державної влади : сутність і зміст. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер . : Юриспруденція. 2015. № 15. том 1. С. 10.

політика позитивних дій реалізується для того, аби досягти гендерної рівності²⁷.

Принцип рівності вимагає забезпечення рівних можливостей, створення членами суспільства реальних можливостей конкурування один з одним з достатніми шансами на успіх, зумовленими рівністю перед законом і судом, рівністю прав і обов'язків людини, додержанням принципу недискримінації. Конкретний зміст поняття передбачає такі основні аспекти, які суттєво відрізняються один від одного:

1. Рівна повага в межах певної схеми процесу ухвалення постанов – вимога виявляти рівну повагу до думки кожного.
2. Об'єктивне ставлення – вимога однакового розгляду однакових випадків.
3. Рівність розподілу – вимога отримання кожним рівної частки певного блага.
4. Рівність результату – вимога, згідно з якою індивіди після процедури розподілу повинні опинитися в однакових умовах²⁸.

Конституційне положення «всі рівні перед законом і судом» означає, що суб'єкти повинні перебувати в рівному стані лише за рівних умов. Якщо умови не є рівними, законодавець зобов'язаний запроваджувати різний правовий статус, надаючи певні переваги більш слабким і залежним суб'єктам, аби не допустити недобросовісної конкуренції і гарантувати дотримання принципу рівності. Принцип рівності обов'язків людини і громадянина у прямій формі в українському праві не сформульований, але, проголошуючи рівність усіх громадян перед законом, ст. 24 Конституції України встановлює і рівну підлеглість усіх громадян законам України. Крім того, принцип рівності

²⁷ Погребняк С. П. Втілення принципу рівності в юридичних актах. *Вісник Акад. прав. наук України*. 2006. № 3 (46). С. 11.

²⁸ Погребняк С. П. Втілення принципу рівності в юридичних актах. *Вісник Акад. прав. наук України*. 2006. № 3 (46). С. 10.

обов'язків відображено у положеннях Конституції, які закріплюють конкретні обов'язки громадян²⁹.

А вже саме фактична рівність реалізується у праві за допомогою двох основних принципів: принципу диференціації правового регулювання та принципу позитивної дискримінації. Право зобов'язане враховувати відмінності між людьми, що є змістом принципу диференціації. Але визначена законом галузь відмінностей не повинна повною мірою відображати реальне становище в суспільстві, адже завданням законодавця є зміна соціальної реальності лише у позитивному векторі. Відсутність ефективного використання принципу диференціації призводить до непрямого порушення рівності, як наслідок – дискримінації³⁰.

Принцип недискримінації в українській правовій системі був сформований на базі міжнародних стандартів і закріплений у Конституції України, а саме у положенні про рівність як основоположну засаду конституційно правового статусу людини і громадянина (ст. 21 і ст. 24); національному правовому режимі для іноземців та осіб без громадянства (ст. 26); рівному праві громадян доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38); державній гарантії рівних можливостей громадян у виборі професії та роду трудової діяльності (ст. 43); рівних правах і обов'язках членів подружжя у шлюбі та сім'ї (ст. 51); рівності дітей у правах незалежно від походження і народження (ст. 52); принципі рівного виборчого права (ст. 71, ст. 76, ст. 103, ст. 136, ст. 141); рівності всіх суб'єктів права власності перед законом (ст. 13); рівноправності всіх професійних спілок та рівності перед законом об'єднань громадян (ст. 36); рівності учасників судового процесу перед законом і судом (ст. 129). Понад

²⁹ Штонда Д. Д. Принцип рівності у праві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 47. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2019/12.pdf.

³⁰ Погребняк С. П. Втілення принципу рівності в юридичних актах. *Вісник Акад. прав. наук України*. 2006. № 3 (46). С. 10.

третина рішень, прийнятих Конституційним Судом України за весь час його діяльності, стосуються принципу рівності або ж посилаються на нього³¹.

У правовій системі України принцип недискримінації забезпечується не лише на законодавчому рівні, але й через судову практику. До правоположень загального характеру належить позиція, згідно з якою принцип рівності всіх громадян перед законом розглядається як конституційна гарантія правового статусу особи: «Проголошуючи рівність усіх громадян перед законом, стаття 24 Конституції України таким чином встановлює і рівну підлеглість усіх громадян законам України» (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності конституційності положень пункту 2 статті 2 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 28 вересня 2000 р.). Встановлюючи деякі розрізнення правового статусу певних осіб, КСУ аргументує та визначає їх мету, суспільно значуще цільове призначення³².

Принцип верховенства права є одним із провідних елементів загальних засад конституційного ладу будь-якої сучасної демократичної, правової держави. Він являє собою похідну всіх загальних засад права; як ціннісний сплав ідей справедливості, рівності, свободи і гуманізму верховенство права формує відповідний образ правової системи і визначає ті умови, що дозволяють перетворити цей образ на реальність. Відданість принципу верховенства права – загальноприйнята в усьому світі міра легітимності уряду³³.

Принцип верховенства сформувався в XVII–XIX ст. в умовах європейського культурно-правового простору, у лоні доктрини природного права. Там він є, на думку відомого дослідника цієї тематики Б. Таманаги, «виключним і легітимуючим політичним ідеалом», який поступово поширюється на увесь сьогоднішній світ, покликаний якісно змінити як основоположні засади, так і практичну складову системи правового

³¹ Погребняк С. П. Роль принципу недискримінації в загальній концепції рівності. *Вісник Акад. прав. наук України*. 2007. № 3 (50). С. 20.

³² Штонда Д. Д. Принцип рівності у праві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 46. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2019/12.pdf.

³³ Таманага Б. Верховенство права : історія, політика, теорія. К. : Вид дім «Києво-Могилян. акад.», 2007. С. 43.

регулювання суспільних відносин у напрямі до загально визнаних гуманітарних цінностей та критеріїв соціальної ефективності. Сьогодні принцип верховенства права розглядається на думку О. Петришина у двох аспектах ³⁴:

По-перше, в широкому значенні – як принцип правової організації державної влади у суспільстві, так би, мовити, у сенсі «верховенства права над державою». Саме так цей принцип тлумачиться за межами континентальної моделі правової держави за посередництвом англосовної конструкції верховенства (панування) («Rule of law»). Як результат головне «верховенство права» основним змістом ототожнюється з континентальною «правовою державністю» ³⁵.

По-друге, у вузькому розумінні, а саме у контексті співвідношення однорідних правових категорій – права та закону в системі регулювання суспільних відносин, їх ролі та місця в забезпеченні правопорядку, тобто у сенсі «верховенства права над законом». Саме на такий підхід орієнтує ст. 8 Конституції України, що закріплює визнання та дію принципу верховенства права і роз'яснює відповідно до цього його зміст: а) як найвищу юридичну силу Конституції України, яка передбачає, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й мають відповідати їй; б) як пряму дію норм Основного Закону країни, що передбачає гарантування звернення до суду для захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України. Таким чином, Конституція, проголошуючи Україну правовою демократичною соціальною державою (ст. 1), виключає тавтологічне «правовій державі» широке розуміння «верховенства права». Такий більш спеціальний підхід до розуміння принципу верховенства права дає змогу розглядати питання панування права в суспільних відносинах і більш загальні проблеми організації державної влади як відносно самостійні, сконцентрувати увагу правознавців на власне правовій складовій як першої, так і другої проблематики, зокрема ролі судових органів як остаточного

³⁴ Петришин О. В. Верховенство права в системі правового регулювання суспільних відносин. *Право України*. 2010. № 3. С. 25.

³⁵ Таманага Б. Верховенство права : історія, політика, теорія. К. : Вид дім «Києво-Могилян. акад.», 2007. С. 44.

арбітра з правових питань насамперед щодо захисту прав та свобод людини і громадянина³⁶.

На думку одного із творців доктрини верховенства права А. Дайсі цей принцип ґрунтується на визнанні та беззастережному сприйнятті найвищої цінності людської особи, її невідчужуваних прав і свобод, які, є «основою, а не результатом права країни», а правила, що лежать в основі конституційного кодексу, є «не джерелом, а наслідком прав осіб»³⁷.

Саме невід'ємні, невідчужувані права і свободи людини, як свідчить досвід сучасних розвинених держав, лежать в основі «стримувань і противаги» державної влади. Слід нагадати, що права людини становлять невід'ємний компонент права, його *raison d'être*; їхнє існування поза правом і без права неможливе, так само як і право немислиме без прав людини. Це явища однієї сутності. Можна погодитись із тим, що система норм не може претендувати на статус права, якщо воно не гарантує свободу і рівність за допомогою прав людини та громадянина³⁸.

Це той обмежувальний бар'єр, який не може бути подолано на власний розсуд ні законодавчою, ні виконавчою, ні судовою владою. По суті, вони складають правове першоджерело. Не випадково пов'язаність усіх гілок влади фундаментальними, невідчужуваними правами і свободами людини розглядається сучасною правовою теорією і практикою, зокрема конституційними судами багатьох європейських країн та Європейським судом з прав людини, безпосереднім проявом реалізації принципу верховенства права³⁹. Отже, права людини і верховенство права можуть існувати та ефективно діяти тільки в поєднанні.

Принцип верховенства права – це юридично обов'язкова норма сучасного українського правопорядку. Уперше його було узаконено у тексті

³⁶ Петришин О. В. Верховенство права в системі правового регулювання суспільних відносин. *Право України*. 2010. № 3. С. 26.

³⁷ Дайсі А. Вступ до вчення про право Конституції. *Анатомія лібералізму. Політико-правничі вчення та верховенство права*. К., 2008. С. 83.

³⁸ Козюбра М. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція. *Вісн. Конституц. Суду України*. 2000. № 4. С. 24.

³⁹ Козюбра М. Верховенство права : українські реалії та перспективи. *Право України*. 2010. № 3. С. 6.

Конституційного Договору від 8 червня 1995 р. (ст.1 якого визначила, що «в Україні діє принцип верховенства права») з наступним перезатвердженням його у самому тексті Конституції 1996 р. (ст. 8). Можна без перебільшення сказати, що Конституція України 1996 р. стала продуктом європейської конституційної культури, універсальними цінностями якої є повага людської гідності – фундаменту всіх основних прав і свобод та принципів верховенства права. Однією з вирішальних складових верховенства права є верховенство Конституції⁴⁰.

Для національної правової системи України принцип верховенства права є невідривним від Конституції України. Це пояснює, чому конкретизація принципу верховенства права в ст. 8 Конституції України полягає в проголошенні найвищої юридичної сили Конституції і в характеристиці її норм як таких, що мають пряму дію. Ураховуючи зазначене, перевірка будь-яких норм чи дій щодо їх відповідності правам людини здійснюється шляхом їх порівняльного аналізу з положеннями Конституції, а пряма дія конституційних норм є підставою найдоступнішого для громадянина судового захисту своїх порушених прав⁴¹. фіксування принципу верховенства права в Конституції України – це перший і найвищий рівень юридичного закріплення цього принципу в сучасному українському праві – конституційний. Згодом він увійшов у новітню систему українського права шляхом ухвалення Верховною Радою України 31 жовтня 1995 року рішення про приєднання України до Статуту Ради Європи (чим, власне, було «підтверджено відданість України ідеалам та принципам, які є спільним надбанням європейських народів»⁴², та визнання Україною як державою членом Ради Європи обов'язковості принципу верховенства права) та шляхом ратифікації Верховною Радою України 17 липня 1997 року Європейської Конвенції з прав людини (з преамбули якої

⁴⁰ Петришин О. В. Верховенство права в системі правового регулювання суспільних відносин. *Право України*. 2010. № 3. С. 26.

⁴¹ Цвік М. В. Верховенство права в контексті прав людини. *Актуальні проблеми формування правової держави в Україні. До 50-річчя Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод* : Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. : У 2 ч. Х., 2000. Ч. 1. С. 49.

⁴² Про приєднання України до Статуту Ради Європи : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 38. Ст. 287.

впливає, що до «спільної спадщини політичних традицій та ідеалів» країн, що її укладали, належать «свобода» та «верховенство права»). При цьому зазначалося, що Україна повністю визнає на своїй території дію статті 46 Конвенції про визнання обов'язковою юрисдикції Європейського Суду з прав людини в усіх питаннях щодо тлумачення і застосування Конвенції. Це – другий рівень узаконення принципу верховенства права в сучасному українському праві, який характеризується тим, що норми зазначених міжнародних договорів України (з урахуванням положень ст. 9 Конституції України), згода на обов'язковість яких була надана Верховною Радою України, увійшли до національного українського законодавства як його складова частина ⁴³.

Третій рівень узаконення цього принципу в сучасному українському праві представлений ще не досить численною на цей час низкою звичайних українських законів. Одна група цих законів логічне стосується передусім сфери регулювання статусу і діяльності судових органів влади та окремих видів судочинства. Суд – своєрідний лакмусовий папірець принципу верховенства права, одна з рук влади, чия роль полягає в забезпеченні того, щоб її інші руки діяли в межах права, що й забезпечить панування права над державною владою. Тільки завдяки суду права людини із гучних конституційних гасел можуть бути перетворені в дійсні правові норми ⁴⁴.

Водночас, запровадження принципу верховенства права пов'язано з: поглибленням усталеного для вітчизняного правознавства принципу законності шляхом адаптації до його змісту фундаментальних правових чинників – конституційних норм та принципів Основного Закону, міжнародних стандартів прав і свобод людини. Визнанням поряд з визначенням закону основною формою права необхідності використання потенціалу інших джерел права. До нього спонукають прийняті нещодавно нові галузеві кодекси, діяльність вітчизняних та міжнародних судових органів, активізація методологічних правових пошуків в Україні. Така констатація покликана насамперед

⁴³ Хаустова М. Г. Верховенство права як основоположний принцип правової системи України в умовах модернізації. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14953/1/Haustova_40-45.pdf.

⁴⁴ Хаустова М. Г. Верховенство права як основоположний принцип правової системи України в умовах модернізації. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14953/1/Haustova_40-45.pdf.

розширити межі соціально-культурного простору правового регулювання і уможливилює, зокрема, функціонування таких специфічних інститутів здійснення судочинства, як мирові судді та суд присяжних. Особливим статусом судової влади як професійного та колегіального арбітра з питань права, уповноваженого приймати остаточні правові рішення насамперед щодо захисту прав і свобод людини. Адже згідно з одним із класичних постулатів юриспруденції правом може вважатися лише те, що може бути захищено у судді. Тому верховенство права покликано бути певним стандартом не лише законодавчої діяльності, а й ухваленням судових рішень, який засвідчує неупередженість правосуддя й намагання суддів забезпечити справедливість ухваленням відповідного рішення. Звідси – принципові вимоги до рівня кваліфікації суддів, доступності до суду, належної організації системи судової влади.

Принципи відкритості й прозорості як важливі передумови для утвердження демократії участі в діяльності органів державної влади набуває дедалі важливішого значення в Україні. Значущим кроком у цьому напрямі стало запровадження трьох нових для України механізмів, що ґрунтуються на використанні низки електронних інструментів ⁴⁵.

1. Електронні петиції. Відповідно до ст. 231 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР, громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вони адресовані, або веб-сайт громадського об'єднання, що здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначають дату початку

⁴⁵ Буханевич А. І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_3_14.

збору підписів та інформацію щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію ⁴⁶. Першим органом державної влади України, який практично втілює у життя вищевказане законодавче положення, став Глава держави. Так, 28 серпня 2015 року запрацював спеціальний розділ «Електронні петиції» веб-сайту Президента України. Запровадження сайту електронних петицій до Президента України викликало неабиякий суспільний інтерес до цієї форми комунікації з владою та загалом себе виправдало як механізм учасницької демократії ⁴⁷.

2. ProZorro – електронна система публічних закупівель, яка прийшла на зміну паперовим державним тендерам, інформація про які зазвичай не була доступна широкій громадськості. Систему закупівель ProZorro було передбачено Законом України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922. Відповідно до ст. 1 цього Закону, має бути створено веб-портал уповноваженого органу з питань закупівель, що є інформаційно телекомунікаційною системою, до складу якої належать модуль електронного аукціону і база даних. Він є частиною електронної системи закупівель та забезпечує створення, зберігання й оприлюднення всієї інформації про закупівлі, проведення електронного аукціону, автоматичний обмін інформацією, документами та користування сервісами з автоматичним обміном інформацією, доступ до якого здійснюється за допомогою мережі Інтернет. Функціонування веб-порталу уповноваженого органу уможлиблюється, зокрема, завдяки наданню авторизованим електронним майданчикам платного доступу до модуля електронного аукціону та бази даних. Порядок надання доступу та розмір плати встановлює Кабінет Міністрів України ⁴⁸.

3. Електронне декларування. Відповідно до ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700, особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані

⁴⁶ Про звернення громадян : Закон України від 1996 р. № 393/96. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

⁴⁷ Нестерович В. Ф. Інституційне утворення електронних петицій в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Віче*. 2015. № 22. С. 18.

⁴⁸ Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 89.

щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством ⁴⁹. Електронне декларування стало справжнім революційним проривом, оскільки вперше в історії України було надано доступ для широкої громадськості до статків осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Таким чином, прозорість є ознакою зрозумілості, переконливості дій органів влади та належної обізнаності громадян із обумовленістю і змістом цієї діяльності, без чого взагалі неможливий свідомий та результативний вплив громадськості на цю діяльність. Умови, принципи та правила використання прозорості як інструмента демократії повинно бути чітко регламентовано законодавством. По-друге, принцип відкритості як функціональна характеристика органів місцевого самоврядування виявляє: ступінь безпосередньої участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування; ступінь поінформованості громадян не тільки про діяльність політичних структур, але й про свої права та свободи; активність суспільного контролю над діяльністю органів місцевої влади; ступінь забезпечення реального впливу громадян та їх об'єднань на зміст публічно-управлінської діяльності через постановку вимог перед органами місцевого самоврядування щодо прийняття певних рішень, вчинення дій або утримання від них; забезпечення політичної участі, вільного та конкурентного вибору територіальними громадами певної альтернативи суспільного розвитку ⁵⁰.

Отже, дотримання принципів відкритості й прозорості в діяльності органів державної влади для демократичного суспільства є ключовою передумовою утвердження демократії участі. Вони надають можливість громадянам та їх об'єднанням безперешкодно контактувати з посадовими та службовими особами цих органів, здійснювати спільно з ними заходи

⁴⁹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 205.

⁵⁰ Тимошенко Н. Співвідношення принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_44/fail/ch_1/17.pdf.

публічного характеру, а також використовувати публічну інформацію для більш ефективної участі в прийнятті органами державної влади нормативно-правових актів.

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

Впровадження принципу респонсивності у науці державного управління виступає важливим методологічним інструментом, дослідницькою парадигмою, сутність якої полягає у відтворенні суспільних очікувань від результатів публічно-управлінської діяльності.

Респонсивність (англ. response – відповідь) – властивість інституціонального стану системи публічно-управлінської діяльності, яка характеризує здатність і визначальність сутності діяльності як відповіді на суспільну, індивідуальну або державну потребу в управлінському стилі, формі, методі, засобах інструментах і механізмах.

Варто підтримати науковий підхід П. Пресіча⁵¹ по трактуванню принципу респонсивності щодо несприйняття спрощеної моделі трактування респонсивності як чутливості державної влади до потреб громадян, оскільки в соціально неоднорідному суспільстві це не завжди можливо. Підхід П. Пресіча щодо розуміння респонсивності полягає у трикомпонентному сприйнятті респонсивності як: 1) як здатності (та намаганні) публічної влади реагувати на сучасні суспільні потреби та змінювати напрями державної політики через формування інноваційних механізмів державного управління; 2) здатності (та намаганні) публічної влади формувати відносно незалежні, професійні, гнучкі, транспарентні та децентралізовані підсистеми державного управління за напрямками системних реформ; 3) здатність публічної влади до взаємодії з громадянами (у тому числі, й через безпосередню їх участь в управлінні державними справами) у процесі формування механізмів публічного управління на основі суспільного консенсусу, дотримання конституційних

⁵¹ Пресіч П., Баштанник В. Механізми державного управління використанням земель сільськогосподарського призначення. *Публічне адміністрування : теорія та практика* : Електронний зб. наук.праць. 2017. Вип. 1. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(17\)/9.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(17)/9.pdf).

норм, підзвітності, чутливості реагування, ефективності такого реагування. Науковець вважає, що на цих засадах має формуватися сучасний підхід аналізу систем публічного управління, якщо метою сучасного публічного управління протидія негативному зовнішньому впливу.

З позицій концепту респонсивності є можливість встановити раціональність реформ: якщо суспільні очікування від реалізації реформ, механізмів, форм і засобів реформування суперечать результатам реформування, то мова йде про низьку респонсивність, а отже такі засоби і способи обрані необгрунтовано. Інший аспект реагування системи публічно-управлінської діяльності передбачає зусилля, які гарантують, що кожен громадянин має доступ до державних послуг, які він хоче і на які має право. Це означає, що державні керівники та службовці мають бути відданими принципу недискримінації та відповідній політиці рівних можливостей працевлаштування та позитивних дій. Жоден державний службовець не має права свавільно відмовляти будь-кому у справедливому служінні.

П. Пресіч ⁵² вважає за доцільне також вказати на особливості респонсивності системи державного управління в Україні у вигляді сукупності протиріччя та проблем суспільного розвитку. По-перше, це протиріччя мети реформ та суспільних очікувань від реформ (феномен соціального виміру реформування); по-друге, протиріччя заявлених політичною владою пріоритетів сталого розвитку і механізмів реалізації та наслідків для суспільства. По-третє, протиріччя між заявленими механізмами зворотного зв'язку і реальним впливом громадян на державно-управлінські рішення; по-четверте, протиріччя заявленого принципу прозорості діяльності органів влади та бажанням отримувати реакцію суспільства на управлінську дію; по-четверте, проблема реагування на суспільні запити у процесі реформ, проведення «реформ для реформ», коли увага до реформ відсутня, або суттєво підвищується через негативні наслідки реформ.

⁵² Пресіч П., Баштанник В. Механізми державного управління використанням земель сільськогосподарського призначення. *Публічне адміністрування : теорія та практика* : Електронний зб. наук.праць. 2017. Вип. 1. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbornik/2017-01\(17\)/9.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbornik/2017-01(17)/9.pdf).

Фактично, у процесі формування публічно-управлінської діяльності виникає дихотомія оцінювання наслідків запровадження реформ: «загальна оцінка ефективності – наслідки реформування в окремих сферах», і як наслідок – спроможність системи державного управління визначити загрози і виклики для суспільства та на цій основі запропонувати раціональну модель публічно-управлінської діяльності.

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

На основі концепту респонсивності свідомо чи опосередковано формується і модель цілепокладання – складника інституціонального підходу в публічному управлінні. При цьому горизонтальні та вертикальні функції відповідальності і підзвітності публічно-управлінської діяльності забезпечуються рядом формальних настанов.

До них належать: політична підзвітність – забезпечується через законодавчі органи, особливо там, де вони є ефективна опозиція, достатній кадровий ресурс, доступ до відповідної інформації та партії, організовані за програмним принципом, орієнтовані на служіння національним інтересам; фінансова підзвітність – забезпечується за допомогою формальних систем аудиту та фінансів обліку використання публічних джерел; адміністративна відповідальність – забезпечується системами звітності, якою пов'язують виконавчу та законодавчу владу; юридична та конституційна підзвітність – має бути забезпечена ефективна судова влада, яка перевіряє, щоб політики та чиновники не перевищували своїх законів. Така модель використовується опосередковано при концептуалізації децентралізації, але методологи децентралізації використовують алгоритм респонсивності підсвідомо,

намагаючись надати нинішньому курсу на реформу децентралізації формат респонсивної політики⁵³.

Властивими діяльності органів державної влади в нинішніх умовах мають бути такі характеристики, як відкритий характер регулювання публічно-управлінської діяльності, законодавча визначеність процедур управління, моніторинг і контроль, інноваційні механізми регулювання. За таких умов проблемною сферою функціонування системи державної влади виступає відсутність чітко сформульованої національної ідеї як мети державотворення, як концепту розвитку системи влади, адже власне процес державотворення у функціональному вимірі (як набір галузевих програм, концепцій та стратегій) не може виступати ідеологічним підґрунтям системних реформ, так само не можуть бути фундаментом реформування програмні документи суспільно-політичного характеру: 1) очищення влади; 2) декомунізація; 3) санкційна політика; 4) особливі режими управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць (територій) тощо⁵⁴.

Важливою методологічною особливістю конституційних змін варто визначити розмежування реалізації конституційних принципів і політичних реформ, а також проведення структурних реформ на основі усталених конституційних норм. Адже успішність реформ завжди базується на критеріях стабільності правового поля держави, саме тому методологія конституційних змін має враховувати необхідність гарантування імперативності норм Основного закону в публічно-управлінській діяльності як результату реформ, забезпечення чіткої ієрархії правових норм, загалом – зростання інституційного змісту правового забезпечення реформ на основі сучасної правової доктрини.

⁵³ Юхно І. В. Інституціональні засади публічно-управлінської 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». Дніпро, 2022. С. 84.

⁵⁴ 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. 112.

РОЗДІЛ 2

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ВІДКРИТОГО УПРАВЛІННЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

2.1 Правовий зміст публічно-управлінської діяльності в умовах трансформації суспільних відносин

Право в публічному адмініструванні – це не лише надзвичайно об’ємна галузь права, а й дуже мобільна і мінлива складова публічного управління. Адже норми права повинні забезпечити правову базу реформування системи публічного управління в рамках реалізації адміністративної реформи в Україні, створити умови для побудови демократичної, соціальної, правової держави. Безпосередньо нормами права встановлюються управлінські правовідносини та закріплюються права і обов’язки громадянина, а також інших суб’єктів, які не мають владних повноважень, у відносинах з представниками держави; встановлюються організаційні та правові засади функціонування всієї системи публічної адміністрації; здійснюється розподіл повноважень між органами державного управління та їх структурними одиницями; визначаються принципи, методи, форми публічно-управлінської діяльності⁵⁵.

Україна – єдина держава, у Конституції якої зафіксоване положення не тільки про правову державу (ст. 1) – «німецький винахід» («Rechtsstaat»), який став одним зі здобутків євроатлантичної правової цивілізації, а й положення про не менш вагомий її здобуток, щоправда, вже англійського походження – верховенство права («Rule of law») – ст. 8.

Принципи права – це явища, які пов’язують право не тільки з політикою, економікою, духовним життям суспільства, це – категорії, що забезпечують єдність різних власне правових процесів, форм, теорій, ідей і концепцій, понятійно-категоріальних рядів.

⁵⁵ Юхно І. В. Інституціональні засади публічно-управлінської 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». Дніпро, 2022. С. 91.

Ст. 15 Конституції України⁵⁶ визначає, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, а це дає можливість розглядати принципи права, як загальнолюдські надбання.

Принципи права є критерієм оцінки права і методологічною основою його подальшого вдосконалення у тому розумінні, що одночасно на підставі принципів оцінюють рівень і ефективність реалізації права і на ґрунті саме цих категорій пізнають і поліпшують його.

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

При цьому здійснення діяльності на власний розсуд не має суперечити принципу законності. Існує помилковий підхід щодо виключної форми діяльності на власний розсуд, за якої зміст правовідносин може бути повною мірою визначений на основі наявної норми, під дію якої воно підпадає.

Законним і вмотивованим є підхід, за яким необхідність застосування діяльності на власний розсуд при прийнятті рішення виникає в тих випадках, коли: а) права і обов'язки залишилися частково не врегульованими сторонами і в процесі їх здійснення виникла суперечка; б) в об'єктивному праві немає ні

⁵⁶ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

імперативних, ні диспозитивних норм, що визначають обсяг суб'єктивних прав і обов'язків учасників правовідносини; в) норма права надає органу публічного управління право самому визначити зміст і обсяг не врегульованих сторонами прав і обов'язків; г) правова норма в альтернативній формі надає органу публічного управління право вибору одного з можливих рішень правового питання⁵⁷.

Реалізація принципу розсуду означає суворе дотримання принципу законності, оскільки публічно-управлінський розсуд – це застосування норм закону. Як наслідок вивчення проблеми можливості обмеження права діяти на власний розсуд варто визначити наступні критерії: 1) розпорядження закону; 2) правила тлумачення норм права; 3) конкретні обставини справи; 4) засади доцільності; 5) категорія справедливості.

Варто погодитись з визначенням органу влади, запропонованим В. Баштанником⁵⁸ на основі правової норми як основи публічно-управлінської діяльності, відповідно до якого орган влади – організаційно самостійний елемент державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають публічні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади. При цьому ознаками такого органу влади автор визначає такі: створюється з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконує діяльність, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями певним обсягом компетенції (прав і обов'язків); реалізує свою діяльність за допомогою визначених державою методів і форм; має певну організаційноправову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки. Процес становлення в Україні правової держави (ст. 1 Конституції

⁵⁷ Юхно І. В. Інституціональні засади публічно-управлінської 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». Дніпро, 2022. С. 91.

⁵⁸ Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. С. 84.

України) об'єктивно актуалізувало не тільки визнання принципу поділу влади, але й стало нормативною основою легалізації державної влади та місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України). Можемо лише доповнити, що така легітимність була заснована на респонсивності управлінської діяльності.

Власне, реформування управлінської діяльності виступає реальним проявом сучасного демократичного характеру суспільного управління та впровадження науково-обґрунтованих управлінських моделей і технологій конституювання наддержавного управління, сприяє інноваційній прямотності управління в межах національної держави на формування раціональних систем публічного управління.

Аналіз сучасного стану розвитку державного управління показує, що в практичній діяльності обрано ситуативну модель управління, яка не забезпечує вирішення тих завдань, що визначені як ключові в умовах реформування.

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

Як стверджує дослідниця І. Юхно ⁵⁹, для того, щоб інституціонально визначена система публічно-управлінської діяльності була «доброю», така система має бути дійсно інституціональною і базуватися на таких принципах: конституційна легітимність; судова незалежність; демократичні вибори; прозорість; верховенство права; відсутність корупції; політична відкритість; активні незалежні ЗМІ; свобода інформації; передбачуваність і стабільність законів; адміністративна компетенція; адміністративний нейтралітет –

⁵⁹ Юхно І. В. Інституціональні засади публічно-управлінської 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». Дніпро, 2022. С. 91.

державна служба, яка ґрунтується на заслугах, підзвітність суспільним інтересам, толерантності, справедливості, участі громадськості.

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

В сучасних політико-правових умовах особливого значення набуває концепція «належного (доброго) врядування» (Good Governance), яка зародилася на підставі базових для західної правової науки критеріїв демократії та верховенства права. Беручи їх за основу, європейськими та американськими правниками було сформовано новітню систему цінностей, за допомогою яких реалізується ефективне управління суспільством шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та приватного сектору.

Кембріджський словник визначає поняття «governance» як «спосіб управління організаціями чи країнами на найвищому рівні та системи для цього». Першими згадали поняття «врядування» як «націлене на забезпечення розвитку застосування політичної влади для управління національними справами» фахівці Світового банку у своєму дослідженні «Від кризи до сталого розвитку» щодо держав Південної Африки. Саме Світовий банк, розуміючи неспроможність існуючої тоді системи вирішити проблеми, запропонував

концепцію належного врядування, що була спрямована на оцінювання позитивності соціально-економічних показників діяльності держави ⁶⁰.

У червні 1996 року на II Конференції ХАБІТАТ, що проводилася в Стамбулі, було визначено, що «належне місцеве врядування – це сукупність безпосередніх суспільних відносин громадян, публічного та приватного секторів».

Своє закріплення у вигляді концепції належного врядування отримало після ухвалення в 1997 р. Програми розвитку ООН «Врядування для сталого розвитку людства», яка визначила врядування як «здійснення економічної, політичної й адміністративної влади з метою управління життям країни на всіх рівнях» ⁶¹.

Окрім цього, в 2002 р. Програмою розвитку ООН було підготовлено «Звіт про розвиток людства», котрий визначив, що з погляду розвитку людства поняття «належне врядування» та «демократичне врядування» є синонімічними й означають повагу до прав та основних свобод людини; визнання того, що громадяни можуть ухвалювати обов'язкові для врахування рішення; визнання існування приватної та публічної сфер життя й ухвалення рішень; урахування в сучасній політиці потреб майбутніх поколінь; визнання метою економічної та соціальної політики подолання бідності й урахування людського вибору ⁶².

Науковці у більшості своїй погоджуються з твердженнями, зазначеними у вищевказаних документах. Наприклад, Г. Кухарева ⁶³ зазначає, що належним урядуванням називають «процеси, під час яких рішення приймаються та втілюються (або не втілюються) в життя з метою необхідності забезпечення

⁶⁰ From crisis to sustainable growth – sub Saharan Africa : a long-term perspective study. The world bank. 1998. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/498241468742846138/from-crisis-to-sustainablegrowth-sub-saharan-africa-a-long-term-perspectivestudy>.

⁶¹ Governance for Sustainable Human Development, An Integrated Paper On The Highlights Of Four Regional Consultation Workshops on Governance for. Sustainable Human Development. United Nations Development Programme. 1997. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3831662>.

⁶² Human development report 2002 Deepening Democracy in a Fragmented World. UNDP (United Nations Development Programme). 2002. URL: <https://hdr.undp.org/content/human-developmentreport-2002>

⁶³ Кухарева Г. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2015. № 3. С. 78. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgii/bis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/Tpdu_2015_3_15.pdf.

державою належного рівня життя громадян, належного рівня надання їм послуг та належного управління державою».

Окрім визначення поняття належного врядування, Програма розвитку ООН «Врядування для сталого розвитку людства» закріпила також низку принципів, які лягають в основу цього поняття.

Що стосується наукових досліджень у працях вітчизняних науковців, то можна зазначити таке. Наприклад, Н. Галіцина виділяє вісім принципів що включають: участь, верховенство права, прозорість, відповідальність, орієнтацію на консенсус, справедливість, ефективність та результативність, підзвітність⁶⁴. А. Єзеров та Ю. Батан зазначають, що основними рисами належного врядування є: участь, верховенство права, прозорість, відповідальність, орієнтація на консенсус, справедливість, ефективність і результативність, підзвітність, стратегічне бачення⁶⁵. Г. Кухарева зазначає про такі принципи, як: участь, прозорість, чутливість, орієнтація на консенсус, рівність та інклюзивність, ефективність та дієвість, підзвітність, змагальність⁶⁶.

У 2001 р. Європейською комісією у Білій книзі Європейського врядування, яка закріпила основні принципи «належного врядування» для всіх держав-членів Європейського союзу, було визначено 5 принципів належного врядування, які характеризували концепцію європейського адміністрування – відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість. Зміст даних принципів загалом є аналогічним тим, які були зазначені ПРООН. К. Бережна охарактеризувала їх так:

Принцип відкритості (англ. – openness) передбачає, що інститути ЄС повинні надавати більшого значення прозорості та комунікації в процесі прийняття рішень.

⁶⁴ Галіцина Н. Принципи «good governance» і «good administration» в адміністративному праві. *Юридичний Бюлетень*. 2020. № 13. С. 101–110. URL: <http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2020/13/14.pdf>.

⁶⁵ Єзеров А., Батан Ю. Належне врядування й надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Юридичний вісник*. 2016. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/10594>.

⁶⁶ Кухарева Г. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2015. № 3. С. 79. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/Tpdu_2015_3_15.pdf.

Принцип участі (англ. – participation) акцентується на більш систематичній участі громадян Союзу в розробленні та здійсненні політики ЄС.

Під підзвітністю (англ. – accountability) розуміється необхідність детальнішого визначення повноважень кожного з інститутів Союзу в процесі прийняття ними рішень.

Принцип ефективності (англ. – effectiveness) передбачає, що рішення мають бути прийняті на відповідному рівні і в належний час, чітко визначати зміст заходів та мету їх запровадження.

Водночас принцип узгодженості (англ. – coherence) запроваджує скоординованість різноманітних політик, котрі проводяться інститутами ЄС ⁶⁷.

Слід зазначити про стан запровадження даної концепції в правовій системі України. Вітчизняне законодавство містить низку норм, що дають змогу зробити висновок про поступове реформування української правової системи відповідно до вимог концепції «належного врядування». Прикладами є: ст. 69-74 Конституції України, Закон України «Про всеукраїнський референдум», Виборчий кодекс України (Принцип 1. Участь), ст. 8, 21-68 Конституції України (Принцип 2. Верховенство права); ст. 34, 40 Конституції України, Закон України «Про публічні закупівлі», Бюджетний кодекс України (Принцип 3. Прозорість); ст. 19 Конституції України (Принцип 5. Відповідальність) тощо.

Після Революції Гідності і переорієнтації політичного курсу України на Європейський Союз справа правових реформ значно активізувалась. У квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади ⁶⁸, яка започаткувала реформу децентралізації. Після цього було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», низку законів, що його доповнюють, встановлено урядом новий адміністративно-територіальний

⁶⁷ Бережна К. Принцип належного врядування та його вплив на стандарти реалізації прав громадян в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 280. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2020/70.pdf.

⁶⁸ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

устрій базового рівня. Паралельно із цим було ухвалено низку законів, що зробили систему державного управління більш прозорою, прийнято Виборчий кодекс тощо.

Належне врядування охоплює відносно широку сферу діяльності публічної влади, від прогнозування та ухвалення політичних рішень на основі інтересів суспільства до їх втілення із використанням необхідних матеріальних, фінансових, інформаційних, людських та інших ресурсів. Врядування може вважатися належним, коли під час його здійснення забезпечуються умови для сталого розвитку. Сталий розвиток задовольняє потреби нинішнього покоління без шкоди для можливості майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби. Принципи належного врядування включають забезпечення участі в ухваленні рішень та належне реагування, відкритість та прозорість, добросовісність та етичну поведінку, ефективність, компетентність і спроможність. Також до них відносяться інноваційність та відкритість до змін, сталість та довгострокова орієнтованість, грамотне фінансове управління. Важливими елементами належного врядування є повага до прав людини та культурної різноманітності, забезпечення соціальної згуртованості, підзвітність.

Запровадження стандартів належного врядування, що сформувалися під впливом часу в сучасній європейській правовій науці, залежить, в першу чергу, від більш детального розкриття в законодавстві України вимог до принципу верховенства права як фундаментального принципу демократичної правової системи, оскільки на сучасному етапі нормативне регулювання принципу верховенства права у чинному законодавстві України характеризується недостатньою конкретикою змісту зазначеного принципу та критеріїв його дотримання як органами державної влади, так і громадянами.

2.2 Особливості реалізації публічно-управлінської діяльності в умовах конституційних змін в Україні

Слід погодитися із точкою зору багатьох зарубіжних дослідників щодо концептуального бачення конституційного реформування як складного управлінського процесу. На думку, зокрема, Д. Норта ⁶⁹, якщо закони може бути змінено протягом короткого часу, то неформальні норми змінюються поступово. Саме такі норми створюють легітимну основу для дії законів, а революційні зміни останніх часто призводять до результатів, які відрізняються від очікуваних. Країни, які приймають закони, придатні для інших неформальних норм і спонукальних факторів, набувають зовсім іншого напрямку розвитку, що мають держави, звідки ці закони запозичені.

Перенесення політичних та економічних законів західних спільнот в умови республік колишнього СРСР не є достатнім фактором успішного функціонування останніх.

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

Конституційний процес в Україні варто розглядати як політико-правові поетапні перетворення конституційного законодавства (включаючи зміну тексту Конституції), розвиток конституційної правосвідомості, побудову нової

⁶⁹ Норт Д. Інститути, інституціональна зміна та функціонування економіки. К. : Основи, 2000. С. 14.

системи гарантій щодо практичної реалізації конституційних норм задля продуктивного будівництва сучасного українського конституціоналізму⁷⁰.

У сучасній класифікації українського конституціоналізму вчені виділяють чотири основні етапи:

1-й етап – від прийняття Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 № 55–ХІІ до вступу в силу Конституції України від 28 червня 1996 р.⁷¹

2-й етап (1996–2004 рр.) – період чинності Конституції 1996 року, коли більшість її положень знаходило втілення в системі конституційного законодавства та правозастосовній практиці (впровадження конституційної юстиції, розвиток місцевого самоврядування та ін.).

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, була до певної міри моделлю майбутнього та програмою дій. Це була Конституція оновленої України, що відбила поки що незначний пострадянський досвід конституційного будівництва. У зв'язку з цим не дивно, що в умовах мінливої конституційної практики Конституція Україна до кінця поточного десятиліття в певній мірі еволюціонувала в порівнянні зі зразком 1996 року. Таке становище виявилось неминучим з огляду адаптації Конституції до сучасної політико-правової дійсності. Конституція є актом тривалої дії, тому стабільність є її важливою рисою, що у свою чергу не означає незмінності конституції. Маючи на меті забезпечення стабільності української правової системи, законодавець з подальшого розвитку конституційної реформи не виключив можливості своєчасних конституційних змін відповідно до конкретних історичних умов розвитку українського суспільства та української держави.

Найважливішою конституційною ініціативою того часу стало запровадження інституту омбудсмена за європейським зразком. 15 січня 1998 р. вступив у силу Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з

⁷⁰ Крусян А. Р. Модернізація Конституції України : досвід, сучасність та перспективи. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. Т. 11. С. 235.

⁷¹ Шемшученко Ю. С. Етапи конституційного розвитку в незалежній Україні. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 5. С. 4.

прав людини». 14 квітня 1998 р. парламент обрав першого в історії держави Уповноваженого (омбудсмана) з прав людини. Без перебільшення можна стверджувати, що інститут омбудсмана є не лише бажаним, а й необхідним елементом правозахисної системи держави, ключовим елементом у процесі перетворень країн, що стали на шлях демократії та верховенства права.

3-й етап – від прийняття Закону України від 8 грудня 2004 № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» до імплементації ЗУ від 21 лютого 2014 р. № 742-VII «Про відновлення дії окремих положень Конституції України». Серед основних новацій, передбачених Законом 2004 року, слід назвати формування коаліції депутатських фракцій, розширення переліку підстав дострокового припинення повноважень народних депутатів та дострокового припинення повноважень Верховної Ради України рішенням Президента України, деякі зміни у порядку призначення Прем'єр-міністра України, скасування права вето Президента щодо законів про внесення поправок до Основного Закону ⁷².

Рішенням Конституційного Суду України від 30.09.10 № 20-рп / 2010 Закон України від 08.04.04 № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» був визнаний неконституційним. На депутатів Верховної Ради України покладался обов'язок внесення до Конституції України змін, які б відповідали редакції 1996 року. У наукових колах й донині триває дискусія щодо відновлення Конституційним Судом України дії Конституції України від 28 червня 1996 р. Зважаючи на висновок Європейської комісії «За демократію через право», ВРУ своєю постановою від 22 лютого 2014 р. №750-18 визнав такими, що є діючими на території України положення Конституції від 28 червня 1996 р. з доповненнями й змінами, згідно з ЗУ від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII ⁷³.

⁷² Янішевський С. О., Фісун О. А. Проблеми конституційного транзиту в Україні. К. : НІСД, 2011. С. 31.

⁷³ Янішевський С. О., Фісун О. А. Проблеми конституційного транзиту в Україні. К. : НІСД, 2011. С. 39.

4-й етап – з 2014 р до наших днів. Він пов'язаний з подіями Революції Гідності, внаслідок яких було остаточно визначено євроінтеграційний та євроатлантичний вектор розвитку держави, завершення формування українців як політичної нації, а також тими процесами і викликами, які постали перед Україною внаслідок гібридної війни, а згодом і відкритої агресії з боку росії.

Остаточне визначення проєвропейського зовнішньополітичного вектору розвитку держави обумовило необхідність адаптації вітчизняної системи законодавства під європейські стандарти. Одними з ключових у цьому контексті є реформування судової системи та проведення децентралізації системи державного управління.

Представлений Президентом України проєкт ЗУ «Про внесення змін до Конституції України (про децентралізацію влади)» (реєстр. № 2217 від 15.07.2015) після позитивного висновку Конституційного Суду України був схвалений парламентом ⁷⁴.

Варто зазначити й певні зрушення в імплементації реформи місцевої влади. З 2015 року в усіх областях України в рамках децентралізації почали створюватися об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ), а в 2017 році Центральної виборчою комісією було призначено перші місцеві вибори в 250 ОТГ. Так, 29 жовтня 2017 р. відбулися вибори в 201 ОТГ, ще в 49 – вибори було призначено на 24 грудня 2017 р.

У 2017 році Верховна Рада прийняла ряд законодавчих актів, які посилили роль ОТГ у системі місцевого самоврядування. Станом на 1 вересня 2020 року в рамках децентралізації сформовано 1439 ОТГ, на території яких восени 2020 року було проведено вибори ⁷⁵.

Однією із важливих конституційних реформ у контексті наближення України до європейських стандартів правозахисної системи є судова реформа. 30 вересня 2016 року введено в дію Закон України від 2 червня 2016 р № 1401–VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Від того

⁷⁴ Писаренко С. Ми пишемо конституцію навіки. *Віче*. 2010. № 3. С. 24.

⁷⁵ Стешенко Н. Л., Стешенко О. В., Чоста К. С. Конституційний процес в Україні через призму європейських та євроатлантичних прагнень. URL: <http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/30/16.pdf>.

часу в Україні було запроваджено інститут конституційної скарги. Це стало важливою складовою у механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина й було позитивно оцінено Європейським союзом. Повноцінно конституційна скарга заробила від того часу, коли Конституційним Судом було затверджено Регламент, сформовано колегії та сенати, до компетенції яких належить розгляд цих скарг.

Внаслідок прийняття 2 червня 2016 р. закону України «Про судоустрій і статус суддів» відбулися істотні зміни у судовій системі, а саме: перехід на трирівневу систему з ліквідацією всіх вищих спеціалізованих судів; формуванням нового Верховного Суду у складі чотирьох касаційних судів; змінено порядок призначення суддів; обмежено суддівську недоторканність. 07 листопада 2016 р. Вища кваліфікаційна комісія суддів України (далі – ВККС) вперше оголосила конкурс на посаду судді Верховного Суду України. Згідно з новим законом брати участь у ньому могли, крім професійних суддів, також адвокати та наукові працівники у галузі права. Конкурс тривав дев'ять місяців, протягом яких учасникам довелося пройти цілий ряд випробувань: складання чотирьох психологічних тестів; проходження анонімного кваліфікаційного тестування; перевірку практичних навичок (написання проєкту судового рішення); співбесіду з членами ВККС України, яка транслювалася в онлайн-режимі.

Важливою складовою відкритого конкурсу за європейськими стандартами стала участь у ньому представників Громадської ради доброчесності, які подавали свої висновки по кожному кандидату щодо його професійної етики та доброчесності.

Міжнародні експерти, а також послы країн «Великої сімки» (заява від 23 листопада 2017 р.) у підсумку визнали, що процес відбору суддів Верховного Суду України став значно більш прозорим і конкурентним, ніж в попередні роки, що є ознакою прогресу в процесі імплементації судової реформи.

21 лютого 2019 року вступив у силу закон України від 07.02.2019 № 2680–VIII «Про внесення змін до Конституції України», яким, зокрема,

закріплено стратегічний курс держави на повноправне членство в ЄС і Організації Північноатлантичного договору, а також вилучено конституційне положення, що містить норму про можливість використання на умовах оренди існуючих баз військового призначення на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань згідно з міжнародними договорами, які були затверджені ВРУ ⁷⁶.

Створення інституту префектів та реформування системи адміністративно-територіального устрою в Україні було передбачено в проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (№ 2598 від 13.12.2019 року, що був внесений до Верховної Ради Президентом України) ⁷⁷. Відповідно до цього законопроекту систему адміністративно-територіального устрою України складатимуть адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим (стаття 133). Громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька суміжних громад становлять округ. Громада є юридичною особою (стаття 140). Законопроектом визначається, що представниками держави в округах і областях, у місті Києві є префекти (стаття 118). Правовий статус префектів визначається виключно законами України. Спрямовує та координує роботу префектів Кабмін. Фактично префект та його офіс замінять собою місцеві державні адміністрації.

Префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві не може перевищувати трьох років. Префект буде державним службовцем і у своїх повноваженнях підзвітний та підконтрольний Президентові України та Кабінетові Міністрів

⁷⁶ Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 07.02.2019 № 2680. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#Text>.

⁷⁷ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект закону / Президент України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

України. Законопроектом ⁷⁸ передбачені такі повноваження префекта на певній території (стаття 119):

- здійснення адміністративного нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;
- координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення адміністративного нагляду за додержанням ними Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;
- спрямування і координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;
- внесення Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці;
- здійснення інших повноважень, визначених законами України.

Акти, видані префектом, будуть обов'язкові до виконання на відповідній території. Акти префекта, що стосуються здійснення адміністративного нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, можуть бути скасовані тільки Президентом. А ось акти, що спрямовані на координацію представництв центральних органів на місцях, зможе скасувати Кабмін. Водночас префект матиме право зупиняти дію актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України. Але в такому випадку префект повинен буде також звернутися до суду ⁷⁹.

⁷⁸ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект закону / Президент України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

⁷⁹ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект закону / Президент України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

Серед українських науковців, експертів, політиків та громадських діячів немає єдиної думки щодо доцільності створення інституту перфекта. Прихильники законопроекту наголошують на тому, що запропоновані зміни відповідають європейським та міжнародним стандартам і дадуть змогу забезпечити спроможність місцевого самоврядування і побудувати ефективну систему територіальної організації влади в Україні.

Противники законопроекту стверджують, що із запровадженням інституту перфектів президент стає фактично головою жорсткої вертикалі функціонерів, які об'єднують повноваження прокурорів із головами держадміністрацій. За бажанням префект може досить широко тлумачити свої повноваження, що на рівні регіону може обернутися запеклою боротьбою за владу. Оскільки префект призначається президентом, то він матиме на цих людей сильний вплив. Покривши країну мережею префектів, він може суттєво зміцнити свій вплив на місцевому рівні ⁸⁰.

На сьогодні склалися три основні підходи щодо теми подальших конституційних змін. Так, зокрема, частина вчених виступає за ухвалення нової Конституції. «В конституції, – відзначає С. Авак'ян, – міститься велика кількість неясних, суперечливих і двозначних норм. Це вже той випадок, коли кількість переходить в якість і простим «латанням» основного закону не обійтися». Крім того, він вважає, що конституція «обліплена» багатьма міфами про її заслуги, про те, що вона «вперше» щось закріпила, «першою» відкрила дорогу розвитку нових суспільних відносин. Насправді це не так.

Інша частина науковців виступає за реформу конституції, зміну її окремих положень. Основним аргументом в цьому випадку є те, що Конституція надає тим чи іншим органам державної влади надмірні повноваження, і тому необхідно відновити баланс між ними.

Існує і третя позиція за збереження в незмінному вигляді чинної конституції. Так, наприклад, в ряді країн «немає «революційної ситуації» і

⁸⁰ Пилипенко Я. В. Реформа децентралізації : створення інституту префекта в Україні. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2020/16.pdf.

немає необхідності у фундаментальних конституційних чи трансформаційних змінах. Необґрунтовані зміни, нестабільність, нестійкість Конституції неминуче призведуть до того, що вся інша система правил, за якими живе суспільство, почне неухильно піддаватися сумніву, ерозії, розмиванню. І тоді спочатку дух, а потім і буква правил – будьяких правил – почнуть втрачати своє значення»⁸¹.

Отже, важливою теоретичною проблемою з численними практичними наслідками є питання про зміни у конституції. Зокрема, важливого теоретичного значення набуває проблема визначення суб'єктів ініціювання її змін, якими правами при цьому вони користуються, а також якою є процедура внесення змін до Основного закону.

Варто погодитись із тезою про створення передумов для утвердження стабільного конституційного правопорядку, що, в свою чергу, дає можливість побудови, в процесі адміністративної реформи, демократичної, гнучкої та ефективної системи управління на засадах децентралізації державної влади та начного підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні питань як місцевого, так і загальнодержавного значення.

Тобто, система публічно-управлінської діяльності має розроблятися та впроваджуватися на основі таких заходів як:

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

⁸¹ Белов Дмитро, Белова Мирослава. Внесення змін до Конституції : доктрина та практика зарубіжних країн. URL: <https://www.constjournal.com/wp-content/uploads/issues/2023-2/pdfs/2-dmytro-bielov-myroslava-bielova-vnesennia-zmin-konstytutsii-doktryna-praktyka-zarubizhnykh-krain.pdf>.

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

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

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

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

– правове і організаційне забезпечення формування матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування на основі чіткого визначення місцевих бюджетів та позабюджетних коштів місцевого самоврядування, забезпечення самостійності місцевих бюджетів, розробки та запровадження механізму фінансового вирівнювання для забезпечення мінімальних соціальних стандартів у межах усієї території країни;

– стимулювання локальної нормотворчості ⁸².

В умовах війни відбувається трансформація вітчизняного механізму державної влади та місцевого самоврядування через запровадження військових адміністрацій, посилення повноважень окремих органів державної влади, тому важливо визначити механізм забезпечення реалізації національної інституційної складової конституційних цінностей – чітко визначити завдання та функції інституцій механізму публічної влади, особливо у сфері оборони України, захисту населення від зовнішнього агресора; необхідно напрацювати

⁸² Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.

концепцію створення умов для функціонування та належного виконання своїх обов'язків тими органами влади, що базуються на тимчасово окупованій території та щодо безперебійної роботи тих владних інституцій, які з різних причин, залишаючись на території контролюваної українською суверенною владою, стикнулися з труднощами у своїй роботі, котрі викликані фактичним перебуванням України в стані війни; оптимально обґрунтувати зміну алгоритму реалізації функцій, штатну чисельність служб і підрозділів кожного органу державної влади.

На рівні конституційної доктрини має відбутися і перегляд ролі та місця міжнародних організацій у системі гарантування миру у світі загалом та забезпечення національної безпеки окремих країн. Події останнього часу свідчать, що, на жаль, окремі визнані міжнародні інституції, наприклад, ООН, ОБСЄ, які за своїм призначенням мають працювати у напрямку забезпечення безпеки та миру у світі, на практиці виявилися малоефективними і такими, що нездатні належним чином реалізувати цю функцію. Варто напрацювати ефективний міжнародний механізм притягнення до відповідальності політичного і військового керівництва країни агресора за здійснені ними військові злочини в Україні та механізм притягнення до конституційної відповідальності тих владних суб'єктів, що стали на шлях зради України, Українського народу, поставили під загрозу обороноздатність держави та збереження стабільності в роботі органів державного апарату (проросійські високопосадовці органів публічної влади, народні депутати України та депутати органів місцевого самоврядування, чиновників, які втекли за кордон тощо); розробити теоретичну основу для засудження «рашизму», «руського миру» і будь-яких проявів російського шовінізму як прояву тоталітарно-терористичного режиму, який вчиняє воєнні злочини проти України та геноцид щодо українців, створює загрозу існування нашої держави.

Метою сучасного конституційного процесу в Україні має стати: систематизація конституційного нормативного масиву; посилення конституційних гарантій прав і свобод людини й громадянина та реальне

забезпечення їх захисту, в першу чергу, в судовому порядку; забезпечення ефективної діяльності органів державної влади виходячи з чіткого поділу їхніх функцій; удосконалення системи стримувань й противаг; збалансування усього державного механізму; розширення конституційного регулювання інститутів безпосередньої демократії; оптимізація територіальної організації влади в Україні; розвиток місцевого самоврядування.

При цьому необхідно підкреслити, що зміст конституційного процесу в Україні і, відповідно зміст Конституції і конституційного законодавства, має узгоджуватися з міжнародними та європейськими правовими актами. Одною з найбільш важливих проблем у цьому контексті є повна системна адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу, бо в іншому випадку інтеграційні прагнення нашої країни будуть неефективними.

Оцінка ролі та нинішнього стану розвитку конституційного процесу в Україні є важливим та актуальним напрямом сучасних наукових досліджень. Такий підхід дає можливість досягти інтегрованих поглядів та оцінок щодо формування передумов та оцінки наявних проблем у процесі становлення громадянського суспільства та подальшої адаптації вітчизняної правової системи до європейських стандартів.

Саме тому на часі – необхідність уточнення конституційних норм, що регулюють публічно-управлінську діяльність, встановлення порядку регулювання суспільних відносин, що дозволить вирішувати завдання національного інтеграційного процесу у такий спосіб, який буде інтегрувати українське суспільство як внутрішньо, так і в контексті процесу інтеграції до ЄС.

Такий підхід вмотивовано запропонований В. Баштанником⁸³, адже стан речей вимагає забезпечення розвитку України за алгоритмом суспільного розвитку європейських держав, забезпечення міжнародної співпраці у політико-

⁸³ Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.

правовій та соціально-економічній площині, формування інструментів та механізмів суспільної підтримки реформ.

Саме за таких обставин у нагоді стане вивчення зарубіжного досвіду конституційних перетворень та дослідження зовнішньополітичних аспектів реалізації курсу країн Центральної та Східної Європи на інтеграцію до Європейського Союзу, що може мати не лише теоретичне, але, передусім, і практичне значення.

Отже, є можливість вирішити базове завдання науки державного управління – встановлення конституційних засад демократизації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління, напрацювання теоретико-методологічних засад державного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів та відносин з метою досягнення цілей реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади та в межах визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування, демократизації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління, дослідження соціальних та історичних джерел їх виникнення, закономірностей та тенденцій розвитку України як європейської держави.

РОЗДІЛ 3

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЙОГО АДАПТАЦІЯ В УКРАЇНІ

Сучасна правова, соціальна держава потребує таких засобів та механізмів організації державноуправлінської діяльності, які відповідають національним традиціям публічного управління, отримують суспільне визначення, регулюються сталими правовими нормами та розвиваються у контексті загальноцивілізаційного процесу гуманізації політико-правових принципів публічного управління, звернення до світових та, зокрема, європейських традицій ефективного управління.

М. Лахижа сформував важливий висновок про необхідність синтезу наявних методологій дослідження публічного управління на основі політичного реалізму та розгляду процесу в динаміці. У наукових розробках автор наводить спільні риси і особливості посткомуністичної трансформаційної та модернізації публічної адміністрації у країнах Центральної та Східної Європи. Особливу увагу науковець приділив необхідності удосконалення нормативно-правової бази з урахуванням принципів європейського адміністративного простору⁸⁴.

Варто навести також приклад думки Н. Гнидюк, яка вказує на особливу категорію принципів Європейського адміністративного простору та систематизує їх. Вона виділяє певні категорії принципів: верховенства права, пропорційності своєчасності функціонування адміністрації, професіоналізму, професійної доброчесності, відкритості і прозорості, відповідальності і ефективності і досягнення певної мети⁸⁵.

Слід зазначити, що варто використовувати загальну ідею методики «КРІ», що означає (ключових показників ефективності), що є відносно новим та

⁸⁴ Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації в Україні в умовах євроінтеграції; теоретичні та практичні аспекти : автореф. дис... докт. наук з держ. управ. 25.00.01. Київ, 2010. С. 24.

⁸⁵ Гнидюк Н., Новак-Фар А., Гонцяж А., Родюк І. Механізм координації європейської політики : практика країн-членів та країн- претендентів / ред. Н. Гнидюк. Київ : Міленіум. 2003. С. 16–17.

ефективним засобом оцінювання ймовірності та доцільності впровадження зарубіжного досвіду. Таку методику зазвичай використовують для оцінювання окремого підприємства. Проте раціональність впровадження зарубіжного досвіду потребує аналогічної (за структурою аналізу, вторинністю фінансових показників, особливостями впливу суб'єктів) методологічної концепції, суть якої полягає у створенні інтегрованих показників ефективності імплементації сучасних зарубіжних методик удосконалення публічно-управлінської діяльності.

З позиції сучасного інституціонального підходу важливо підтримати позицію В. Баштанника ⁸⁶ щодо ролі принципів європейського права у процесі формування європейського адміністративного простору. Однак коли ідеться про європейський досвід трансформації публічного управління, варто вказати на суттєві розбіжності у поняттях «європейський досвід» та «досвід європейської країни», тобто як члена Європейського Союзу.

Економічні та політичні виклики 80-90-х років ХХ століття, зміни у всіх сферах соціально-економічного життя спонукали держави до пошуку більш ефективних форм державного управління.

Саме тоді стала популярною так звана концепція нового публічного управління (New Public Management), в основу якої (аби «вдихнути підприємницький дух») були покладені «методи, що використовувалися у недержавному секторі – некомерційних організаціях та бізнесі, корпоративному управлінні» з метою «підвищення гнучкості прийняття рішень у державному апараті, зменшення його ієрархічності, делегування повноважень на нижчий рівень прийняття рішень та посилення механізмів зворотного шляху» ⁸⁷.

Ця доктрина виходила з теорії економіки і означала перехід від адміністрування, що базувалося на жорстких процедурах і політичних впливах (так звана бюрократична модель), до управління, що спиралося на економічні оцінки ефективності публічної діяльності і використання ринкових механізмів

⁸⁶ Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.

⁸⁷ Береза А. В. Реформа публічного управління : сучасні тенденції та перспективи для України. *Актуальні проблеми політики*. 2012. Вип. 46. С. 287.

(так звана управлінська модель). Як зазначає польська дослідниця К. Мархевка-Бартковяк ⁸⁸, концепція New Public Management з'явилася внаслідок економічної кризи, а також внаслідок зростання значення ринку послуг та очікувань споживачів щодо їх якості.

Серед інших причин появи Концепції авторка визначає також:

- спробу сповільнення або скасування тенденції зростання штату апарату державного управління та надмірних виплат на його утримання;
- комерціалізацію урядових організацій та повернення до ідеї субсидіарності (допомоги);
- розвиток автоматизації, особливо в інформаційних технологіях та наданні публічних послуг;
- зростання рівня інтернаціоналізації програм для здійснення реформ та міждержавної координації політики державного управління.

Концепція нового публічного управління (New Public Management) була пов'язана з економічними явищами (конкуренцією, приватизацією, дерегуляцією), які набули особливого значення в кризовий період. Зокрема, із приватного сектору до сектору публічного (адміністрації) були запозичені методи і принципи управління, особливо в сфері реалізації цілей, а також досягнення планових результатів під час використання обмежених витрат.

Результатом такого симбіозу стала нова культура управління, зорієнтована на громадянина (споживача), базовий тезис якої наголошував: до громадян необхідно ставитись як до клієнта публічних організацій, які хочуть отримати певні управлінські послуги. Головними ознаками надання управлінських послуг мали стати: якість, оперативність, повнота, адресність, професіоналізм і зручність для отримувачів послуг.

Відповідно, змінюються критерії оцінювання якості державного управління: оцінюється не ефективність процесу, а ефективність результату з

⁸⁸ Marchewka-Bartkowiak K. Nowe zarządzanie publiczne. Wydawnictwo Sejmowe dla Biuro Analiz Sejmowości, 2014. Nr 18 (178). S. 1–4.

мінімальними затратами та прибутковістю діяльності державних установ⁸⁹.

Концепція New Public Management породжувала надії на можливість побудови ідеального типу раціональної держави, де, по-перше, виконавчі органи влади розуміються як механізм (фірма) з обслуговування клієнтів-громадян, а держава – як ринок надання послуг цим клієнтам; по-друге, державних службовців позбавляються привілеїв, та зменшуються розміри державного апарату; по-третє, відбувається реорганізація вищого керівництва міністерств з метою заміни політичних керівників на творчих управлінців, добрих виконавців, які працюють у рамках законів та інструкцій і які не залежать від політиків; по-четверте, пріоритетним є ринковий і контрактний підхід до управління державними видатками, наявне ставлення до громадян як до клієнтів, яким державний апарат надає суспільні послуги⁹⁰.

Першими почали активно впроваджувати концепцію New Public Management такі країни, як Великобританія, Австралія, Нова Зеландія. Деяко пізніше її положення були використані як елементи радикальних економічних і управлінських реформ в США, Франції, Шотландії, Швеції, Голландії, Канаді, а також в Гонконгу і Сингапурі. Сьогодні реформи відповідно до концепції нового публічного управління (New Public Management) впроваджуються більш як у 70 країнах світу.

До найважливіших напрямів цих реформ належать: політична децентралізація (делегування повноважень нижчим рівням адміністрації, а також поза державним сектором); відокремлення політики від адміністрації (створення виконавчих агенцій, а також перехід на контрактну систему на державній службі); підвищення якості державних послуг (використання ринкових механізмів, зокрема, контрактна система державних (публічних) послуг); зорієнтованість на клієнта (врахування думки клієнтів щодо якості надання публічних послуг і пристосування до їхніх потреб); зорієнтованість на результат (визначення цілей і планових результатів публічних (державних)

⁸⁹ Воробйова О. П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 231.

⁹⁰ Береза А. В. Реформа публічного управління : сучасні тенденції та перспективи для України. *Актуальні проблеми політики*. 2012. Вип. 46. С. 289.

завдань, залежність заохочення працівників адміністрації від отриманих результатів, вдосконалення контрактних процедур); стратегічне планування і управління (впровадження методів планування стратегічного (багаторічного) управління, створення організаційних підрозділів, відповідальних за розробку стратегій); зміни в структурі і культурі організації (впровадження якісного управління, розвиток організації і навчання, формулювання місії і стратегії організації, реалізація стратегії соціальної комунікації); менеджерський спосіб управління (визначення цілей і завдань разом з оцінкою їх результатів, зміцнення позиції керівника, створення можливості вибору і способу реалізації завдань, індивідуальне обговорення менеджерських контрактів); гнучке управління персоналом (гнучкі форми прийому на роботу, використання конкурсів і рекрутаційних механізмів, диференціація винагород для працівників залежно від якості реалізації завдань і досягнутих результатів); оцінка діяльності та розвиток механізмів обліку публічної діяльності (впровадження методів оцінювання публічної діяльності, передбачення очікуваних результатів щодо діяльності державних службовців, моніторинг дій державних управлінців через громадськість); популяризація етичної поведінки (впровадження етичного кодексу управління, а також механізмів дотримання етичних засад в управлінні) тощо ⁹¹.

У Польщі перші спроби впровадження ідей нового публічного управління відбулися під кінець 90-х років ХХ ст., під час підготовки до членства в Європейському Союзі. Членство Польщі в структурах ЄС, а також участь в розподілі бюджету Європейського Союзу потребували впровадження багатьох нових міжнародних вимог, зокрема, у систему державних закупівель, державного замовлення чи внутрішнього аудиту. Більшість практичних інструментів концепції нового публічного управління знайшли своє застосування в стратегічних документах, програмах, затверджених на державному рівні, починаючи з 2009 року:

⁹¹ Гнидюк Н., Новак-Фар А., Гонцяж А., Родюк І. Механізм координації європейської політики : практика країн-членів та країн- претендентів / ред. Н. Гнидюк. Київ : Міленіум. 2003. С. 16–17.

- «Довготермінова стратегія розвитку країни «Польща 2030» («Długookresowa strategia rozwoju kraju Polska 2030» (2013 r.));
- «Середньотермінова стратегія розвитку краю 2020» («Średnioterminowa strategia rozwoju kraju 2020» (2012 r.));
- Концепція просторового благоустрою країни 2030» («Konsercja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030» (2011 r.));
- Концепція просторового благоустрою країни («Konsercja przestrzennego zagospodarowania kraju» (2015 r.));
- План розвитку і консолідації фінансів 2010–2011 («Plan rozwoju i konsolidacji finansów – 2010–2011» (2010 r.));
- Стратегія діяльності митної служби 2014–2020 («Strategia działania Służby Celnej 2014–2020» (2013 r.));
- Напрями реалізації державної освітньої політики («Kierunki realizacji polityki oświatowej państwa» (визначаються щорічно));
- Стратегія розвитку гміни («Strategia rozwoju gminy» (2014 r.)) та ін.⁹².

З огляду на окреслені у цих стратегічних документах завдання у Польщі починають активно розвиватися такі форми нового менеджерського управління, як співуправління, зокрема, громадські консультації, оцінка результатів регулювання, публічно-приватне партнерство тощо. Останнім часом набирає популярності так званий «громадянський бюджет» (партисипаційний, «бюджет участі»), який ініціюють органи місцевого самоврядування. Все частіше в державному управлінні практикуються так звані кодекси добрих справ із сфери «good governance».

На цій основі в поправці до Закону про державні фінанси з'явилися нові інструменти здійснення нової моделі публічного управління. Своєю чергою Законом про державні фінанси з 2009 року передбачено нові положення щодо управління державним фінансовим сектором, які розуміються як загальні заходи, спрямовані на забезпечення законності, ефективності, економічності та

⁹² Сторожев Р. І. Польський досвід формування лідерства в публічно-управлінській діяльності. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2019/40.pdf.

своєчасності виконання завдань (декларація про стан управлінського контролю; звіт про виконання плану контролю управління тощо).

Разом з тим концепція нового публічного управління акцентує увагу на етичних аспектах управління, на професіоналізмі і ефективності управлінських кадрів, на їх гнучкості в процесі спілкування з клієнтами, на умінні вести переговори з громадськістю, тобто на комунікативних уміннях, на здатності орієнтуватися на результат, володіти управлінською культурою, уміти вчитися новому, виробляти в собі сучасні адміністративні компетентності, такі як креативність, здатність сприймати та продукувати нові ідеї, уміти розв'язувати конфлікти та інші.

Все це потребувало відповідних управлінських кадрів, позитивних лідерів, які, на думку В. Гошовської, «володіючи системою гуманних внутрішніх цінностей та не дозволяючи іншим маніпулювати ними, могли б вибудувати на їх основі ефективну й дієву систему взаємозацікавлених міжособистісних відносин у керівній діяльності, спрямованій на щоденне служіння громаді та її жителям, країні та державі»⁹³.

Відповідно, перед управлінцями постала ціла низка нових завдань: знайти себе в новій ролі менеджера, в ролі лідера, здатного здійснювати ефективний вплив на людей, вести за собою працівників, жителів міста чи села. Адже, як зазначає польський дослідник В. Витронжек, «добрий вїйт, бурмістр, президент міста повинен бути лідером не тільки в адміністрації, але й серед людей, які його вибрали чи були проти нього»⁹⁴.

Питання надання якісних публічних послуг громадянам органами виконавчої влади й підпорядкованими їм установами й організаціями є особливо важливим пріоритетом також у політиці уряду Великої Британії. 1991 р. в цій країні розроблено концепцію «Хартії громадян» – 10-річної програми, що мала за мету підвищення якості державних послуг і вдосконалення

⁹³ Гошовська В. А. Лідерство в місцевому самоврядуванні як виклик сьогодення. *Викладання лідерства для посадових осіб та представників місцевого самоврядування : сутність виклики, перспективи* : матеріали Всеукр. круглого столу, (Київ, 15 квітня 2015 р.) Харків : Фактор, 2015. С. 9.

⁹⁴ Wytrażek Wojciech. Zagadnienia motywacji i przywództwa w administracji publicznej. *Przegląd dyscyplin badawczych, pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego* : Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, (Kazimierz Dolny nad Wisłą, 19–22 września 2010). Lublin, 2010. S. 565.

організації процесів їх надання. Ця програма встановила основні принципи функціонування державних установ і організацій, що надають послуги населенню, а також зобов'язання урядових органів у сфері надання публічних послуг⁹⁵.

Зазначені принципи включають чіткі стандарти якості публічних послуг, а також достовірність і повноту інформації про ці послуги, надання необхідних консультацій і роз'яснень споживачам послуг, забезпечення своєчасності й ефективності процедури обслуговування.

Також британським урядом запроваджено загальнонаціональну премію «Знак Хартії», яка є важливим засобом забезпечення якості публічних послуг, підвищення кваліфікації й заохочення обслуговуючого персоналу, поширення кращого досвіду, підвищення відповідальності органів влади за дотримання стандартів якості послуг й задоволення потреб громадян у таких послугах. Конкурс у галузі сервісної діяльності публічної адміністрації виконує істотні регулюючі й стимулюючі функції у сфері підвищення якості публічного адміністрування та наближення його до запитів та інтересів приватних осіб.

Також дієвим методом підвищення ефективності публічного адміністрування у Великій Британії є Біла книга «Модернізація уряду», яка є довгостроковою програмою реформування системи державного управління, яка здійснюється за такими п'ятьма пріоритетними напрямками:

1) дотримання комплексного підходу до розроблення державної політики з орієнтацією на загальнонаціональні інтереси й стратегічні цілі (а не лише на кон'юнктурні чинники);

2) підвищення цілеспрямованості й відповідальності за надання й розподіл адміністративнодержавних послуг на основі: ретельного й повного обліку інтересів і запитів різних соціальних груп населення (а не тільки пріоритетного задоволення інтересів окремих адміністративних структур); використання сучасних технологій; впровадження нових публічних послуг із метою стимулювання розвитку малого бізнесу;

⁹⁵ Citizen's Charter. URL: <http://www.cgg.gov.in/publicationdownloads2a/Citizen%20Charter%20Handbook.pdf>.

3) підвищення якості публічних послуг, зокрема шляхом: розроблення програми звітів міністерств і відомств щодо цього питання; функціонування інформаційної мережі для моніторингу дотримання якості послуг і обміну кращим досвідом; застосування в роботі державних установ різних моделей підвищення якості публічного адміністрування (як-от: загальнонаціональна премія «Знак Хартії», інвестиції в удосконалення управління персоналом тощо);

4) використання новітніх інформаційних технологій для більш якісного і повного задоволення адміністративних потреб громадян та надання послуг державними органами з використанням електронних мереж;

5) модернізація державної служби шляхом удосконалення системи стимулювання персоналу, покращення моніторингу їхньої діяльності, оцінки показників її кінцевих результатів тощо.

Для забезпечення громадського контролю за процесом виконання програми «Модернізація уряду» британською владою було затверджено норму про обов'язкове і систематичне висвітлення у засобах масової інформації результатів моніторингу її реалізації. Відповідна інформація розміщується й поновлюється на інтернет-сайті уряду Великої Британії ⁹⁶.

У Франції підвищення якості публічних послуг здійснюється шляхом регулярного оцінювання наявної практики їх надання та самої системи державного управління. Так, для оцінювання якості надання публічних послуг у цій країні було проведено кілька масштабних експериментів. Водночас виявлені чинники, що сприяють запровадженню нових підходів щодо питань якості. Одним із засобів підвищення якості надання послуг у Франції є конкурс на визнання інноваційних ініціатив. Цей конкурс, починаючи з 2003 р., проводиться щорічно, сприяє демонстрації досягнень у діяльності з покращення якості прийому громадян, підвищення рівня управління якістю, діяльності зі створення партнерства.

⁹⁶ Ціганов О. Зарубіжний досвід ініціатив органів публічної влади щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/768159.pdf>.

Крім того, основні принципи діяльності державних установ Франції, правила поведінки їх посадових осіб під час спілкування зі споживачами, а також зобов'язання з надання публічних послуг закріплені в «Хартії Маріанна»⁹⁷, яка являє собою документ, аналогічний «Хартії громадян» у Великій Британії.

Подальшим кроком щодо підвищення якості послуг у Франції було створення Комісії з питань якості державних послуг, яка є незалежним органом і складається з високопоставлених службовців, до компетенції яких входить внесення пропозицій щодо формування політики уряду з питань якості. Цілями діяльності Комісії є: визначення стійких і реалістичних вимог для формування фактичних зобов'язань міністерств і служб; прагнення до дієвої (ефективної та результативної) системи державного управління; визначення місця споживача; формування культури проведення оцінювання; впровадження в адміністративну діяльність органів влади системи управління якістю.

У Франції є низка публічних служб на рівні регіонів, департаментів та комун, які посідають важливе місце в житті громадян. Адже від успішної роботи цих служб залежить безпека населення, забезпечення засобів для існування, медична допомога, користування інфраструктурами, відповідальними за пересування та буденне життя в населених пунктах. Відомо, що в цій сфері працює більше 20% працездатного населення, а загальна сума державних коштів, які надаються цим службам, становить приблизно 50% ВВП⁹⁸.

Можна підсумувати: публічне управління у Франції є соціальним за своїм характером, воно не покликане здійснювати апаратний владно-наказовий стиль управління власним народом з боку держави, а є інститутом, створеним для людей з їх невід'ємним правом на свободу. Тобто держава у Франції існує не сама для себе, не асоціюється з бюрократичним апаратом, а намагається виконати своє демократичне призначення.

⁹⁷ La Charte Marianne. URL: http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/referentiel_marianne_vf_juin_2013.pdf.

⁹⁸ Гриб В. І., Лапшин С. І., Мельник Е. А. Публічна служба : європейський досвід. URL: <http://www.pag-journal.ici.od.ua/archives/2020/16-2020/3.pdf>.

Публічну службу в іншій країні з давніми європейськими традиціями – Швейцарії – можна визначити як «діяльність чиновників та службовців в органах публічної влади різного рівня (конфедерація, кантони й общини), що виконують функції та повноваження цих органів. Чиновники – це особи, що перебувають на публічній службі та обираються на посаду з відповідним терміном, які є незалежними в питаннях щодо виконання особливо важливих владних державних функцій та повноважень; їхній статус закріплено в спеціальних законах та інших нормативних актах; службове право (право публічної служби) – система правових норм, які регулюють публічно-правові службові відносини чиновників та службовців, а здебільшого і трудові відносини інших осіб, які перебувають на публічній службі»⁹⁹.

У Швейцарії виділяють три різновиди публічно-правових службових відносин: 1) посадове правовідношення (коли встановлюється правовий статус посадовця); 2) публічно-правове відношення службовців; 3) приватно-правове відношення службовців. Посадовці-чиновники, на відміну від двох інших груп, зайнятих у публічній службі, здійснюють суверенні функції держави, тобто реалізують владні повноваження державних органів з правовими наслідками. При цьому ані практика, ані законодавство не здійснюють чіткого матеріального регулювання питання про те, в якому разі особу, яка здійснює діяльність у публічній службі, можна вважати чиновником. Поняття чиновника є формальним, певною мірою наближеним до поняття державного службовця, але з виборним статусом. Воно визначається в статті 1-й Федерального закону про чиновників (1927 р.): «Чиновник – це той, хто обирається на посаду федеральним урядом (Бундесратом), іншими підпорядкованими йому органами або загальношвейцарським судом»¹⁰⁰.

Таким чином, швейцарські чиновники вже не є простими громадянами, що перебувають на публічній службі, а перетворюються на професійно працюючих службовців адміністративного апарату. Бундесрат встановлює

⁹⁹ Гриб В. І., Лапшин С. І., Мельник Е. А. Публічна служба : європейський досвід. URL: <http://www.pag-journal.ici.od.ua/archives/2020/16-2020/3.pdf>.

¹⁰⁰ Гриб В. І., Лапшин С. І., Мельник Е. А. Публічна служба : європейський досвід. URL: <http://www.pag-journal.ici.od.ua/archives/2020/16-2020/3.pdf>.

перелік посад, зайняття яких надає конкретним особам статус чиновника. Цей перелік посад потребує узгодження з Федеральними Зборами – парламентом Швейцарії.

Перевагою публічної служби у Швейцарії є її максимальна наближеність до населення, що забезпечується через надання значних повноважень щодо формування та регуляції діяльності публічних органів та служб не державному законодавству, а владі кантонів і общин. За рахунок цього вимоги громадян швидше доходять до влади, а остання швидше реагує на них. Такий спосіб устрою публічної служби забезпечує мобільність влади, її ефективну взаємодію з населенням.

Зауважимо, що аналогічно до досвіду Великої Британії та Франції, ідеологію публічного адміністрування як системи, спрямованої на надання послуг населенню, викладено також іншими провідними країнами світу у відповідних спеціальних актах, як-от: «Хартія державних службовців» (Італія), «Хартія клієнтів» (Бельгія), «Хартія дотримання якості під час надання державних послуг» (Португалія), «Нагляд за дотриманням якості» (Іспанія) тощо. Згідно із цими актами, запровадження стандартів публічних послуг разом із системою показників та інструментарієм вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту вважається владою цих країн практичним виконанням конституційного права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня й якості ¹⁰¹.

Реалізовані у зарубіжних країнах (Польщі, Франції) реформи досить часто поєднували власне реформи та конституційні зміни (або рівноцінні таким змінами реформи законодавства). Але ефект змін завжди був позитивний і створював новий правовий результат. При цьому прикладом верховенства права є неупереджена правова система, в якій захищаються права людини та громадянські свободи всіх громадян, особливо меншин. На це вказують незалежні судові органи та вільні від корупції поліцейські сили. Також

¹⁰¹ Жерліцин Д. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції. URL: <http://82-117-235-189.gpon.sta.kh.velton.ua/e-book/db/2010-2/doc/5/03.pdf>.

встановлено, що конституційні реформи зарубіжних країн завжди посилювали в інституціональному змісті державну владу, забезпечували наступність влади, сприяли формуванню державно-приватного партнерства.

Варто вказати, що кожна європейська країна напрацювала власну концепцію функціонування системи публічного управління на основі принципів регіоналізації та децентралізації, але важливо визначити, які правові форми регіоналізації та децентралізації застосовуються на практиці, як вони себе виправдали. Існуючі нині у Європі системи публічного управління склалися внаслідок розвитку національної держави, демократизації, розвитку суспільних та інших потреб сучасного демократичного суспільства. Слід вказати на феномен європейських цінностей (верховенства права, демократія, права людини), що визначають формат існування будь-якої європейської держави. Відкрита система публічного управління створюється саме з метою забезпечення функціонування механізму реалізації суспільних потреб, й відповідно для конкретної стратегічної мети розробляються, приймаються та реалізуються певні публічно-управлінські рішення. У форматі впровадження зарубіжного досвіду існує ситуація перенесення вже усталених на рівні певної країни регламентів, правил і процедур щодо регулювання суспільних відносин у певній сфері. Виникає певна управлінська дихотомія щодо підходів до ефективності і доцільності впровадження зарубіжного досвіду. Адже запровадження реформ у певній складовій системі публічного управління завжди обґрунтовується зарубіжним досвідом, проте особливості зарубіжних методик реалізації реформ досить часто ігноруються. На жаль, у процесі аналізу наявного зарубіжного досвіду не беруться до уваги особливості правової сім'ї, форми держави (форма державного устрою, форма державного правління, форма державного режиму), історичні традиції. У процесі обґрунтування доцільності імплементації зарубіжного досвіду мінімізується також і значний вітчизняний історичний досвід функціонування органів

публічної влади ¹⁰².

Реформування публічного управління – це процес якісного удосконалення системи органів влади, їх раціональна побудова та взаємодія, ефективний взаємозв'язок із зовнішнім середовищем через законодавчо встановленні процедури та повноваження. У процесі трансформації державного управління є можливість виокремлювати етапи та складники. Однак досить часто в Україні раніше спостерігався процес квазітрансформації через формальні зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів тощо, але не відбулося якісних перетворень та удосконалення управлінських процедур відповідно до установлених світових та європейських практик публічного управління. Адже шляхи і конкретні механізми досягнення євроінтеграційних цілей в Україні, тактичні підходи можуть і повинні бути гнучкими, чутливими до змін, що відбуваються як всередині окремої держави, так і в Європейському Союзі.

Отже, сучасні кризові явища в економічній та соціальній сферах світового суспільного розвитку свідчать про неефективність здійснюваних спроб трансформувати систему публічного (державного) управління в Україні відповідно до нових політико-ідеологічних орієнтирів та соціально-економічних перетворень. На жаль, управління на загальному рівні і на рівні адміністративно-територіальних одиниць не відповідає суспільним відносинам, які суттєво змінилися. Система місцевого самоврядування та організація адміністративно-територіального устрою України мають значні недоліки, які перешкоджають прискоренню якісної трансформації публічного управління. За таких умов важливого значення набуває вибір шляхів подальшого розвитку управлінських інститутів різного рівня, засобів подолання притаманних їм недоліків з метою створення ефективного працюючого механізму управління.

Особливу роль у процесі сучасного реформування має відіграти ґрунтовний аналіз засад трансформаційних процесів у системі публічного

¹⁰² Гришко В. В., Задорожний В. П., Кульчій І. О. Перспективи імплементації європейського досвіду у процесі реалізації менеджменторієнтованого публічного управління на рівні розвитку. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/11_2021/7.pdf

управління, а також розробка на основі історичного та компаративного аналізу практичних рекомендацій і наукових пропозицій щодо організацій щодо організаційноправового забезпечення ефективності діяльності органів публічного управління в умовах децентралізації влади в Україні. Потрібна нова концепція публічного управління, котра базуватиметься на конституційних принципах України, концепції багаторівневого управління, іманентно властивій сучасній територіальній організації влади.

Впровадження досвіду країн-членів ЄС в організацію демократичного державного управління та процес законодавчого реформування необхідно здійснювати з урахуванням національних особливостей державотворення та поступового входження України до єдиного європейського правового простору в контексті пріоритетного напрямку державної політики – інтеграції до ЄС.

ВИСНОВКИ

Наукові результати дослідження свідчать про досягнення поставленої мети та завдань дослідження і дали змогу сформулювати ряд висновків і рекомендацій, що мають як теоретичне, так і практичне значення. Одержані наукові результати дозволяють зробити такі висновки.

1. Актуальність магістерського дослідження визначена системним впливом результатів конституційного реформування на публічно-управлінську систему. З позицій досягнень сучасної науки державного управління досліджено теоретичні аспекти ініціювання, становлення та формалізованого закріплення конституційних змін в публічно-управлінській діяльності.

Історико-теоретичний аналіз діяльності органів влади в Україні у 1991–2023 рр. дозволив визначити особливості формування інституційних засад публічно-управлінської діяльності, розглянути причини неефективних дій структур управління.

Систематизовано наукові підходи до трансформації національної системи публічного управління й на цій основі визначити сутність, тенденції розвитку, особливості і характерні риси публічно-управлінської діяльності в умовах конституційного реформування в Україні. Доведено, що загальний алгоритм конституційних змін потребує стратегічного розуміння наслідків конституційного реформування, врахування зовнішніх чинників впливу на процес реформування, збереження наріжних конституційних принципів, дотримання загальносвітових трендів на пріоритетність забезпечення громадських, політичних, економічних і соціальних прав людини.

2. Досліджено теоретичні засади та практичні аспекти ініціювання та формалізованого закріплення конституційних змін в публічно-управлінській діяльності. Метою та пріоритетними напрямками дослідження реформування державного управління визначено напрацювання поняття та змісту державного управління в системі конституційних змін, встановлення сталих тенденцій

розвитку національної держави в умовах таких змін. Водночас, актуалізовано дослідження стабільного функціонування системи публічно-управлінської діяльності в контексті визначенні принципів управління, що можуть бути впроваджені у сучасному процесі реформування.

Обґрунтовано, що на даний час процеси децентралізації влади, впровадження принципу субсидіарності, посилення ролі зовнішніх регуляторів національного розвитку зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності демократичних інститутів публічної влади, які є додатковими чинниками стабільності управління.

3. Встановлено, що раціональний зміст конституційного реформування потребує відповідного юридичного наповнення, трансформації системи органів державної влади та місцевого самоврядування, раціоналізації механізму державно-приватного партнерства, а також політико-ідеологічного наповнення змісту реформування.

Конституційна реформа потребує ретельного переосмислення, зокрема в контексті дотримання конституційно визначених процедур внесення змін. Разом з тим, наукова думка має також зосередитися на пошуках моделей уточнення та вдосконалення порядку внесення змін до Конституції України.

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

Зрештою, конституційні зміни повинні відповідати загальній (основній) меті, яка охоплює головні інтереси всього українського суспільства і всієї держави, оскільки йдеться про зміну не звичайного (ординарного) правового акту, а Конституції – Основного Закону України. В цій частині своєрідним

орієнтиром «співмірності» конституційних змін і стабільності конституції мають виступати положення першого розділу «Загальні засади» Конституції України.

5. Досліджено особливості публічно-управлінської діяльності в умовах конституційного реформування в європейських країнах, й на цій основі встановлено, що зарубіжний досвід формування інституціональних засад публічно-управлінської діяльності свідчить про спрямованість сучасних реформ публічного управління на оптимізацію саме публічно-управлінської діяльності, на створення таких умов функціонування органів влади, які здатні реалізовувати концепт «належного врядування». Належне врядування – це підхід до управлінської діяльності, що забезпечує участь в управлінні, верховенство права, прозорість, респонсивність, орієнтацію на консенсус, справедливість та інклюзивність, ефективність, результативність та підзвітність. Реалізовані у зарубіжних країнах (Польщі, Франції) реформи досить часто поєднували власне реформи та конституційні зміни (або рівноцінні таким змінами реформи законодавства). Але ефект змін завжди був позитивний і створював новий правовий результат. При цьому прикладом верховенства права є неупереджена правова система, в якій захищаються права людини та громадянські свободи всіх громадян, особливо меншин. На це вказують незалежні судові органи та вільні від корупції поліцейські сили. Також встановлено, що конституційні реформи зарубіжних країн завжди посилювали в інституціональному змісті державну владу, забезпечували наступність влади, сприяли формуванню державно-приватного партнерства.

Варто підкреслити, що нині в Україні проводиться реформа децентралізації. Однак ми вважаємо, що існуючі на сьогодні результати не створюють гідних умов для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування та їх співпраці з органами державної влади. Тому необхідно пришвидшити реформу децентралізації, а також запровадити справедливий розподіл коштів між місцевими бюджетами, беручи до уваги якісні та кількісні показники кожної територіальної одиниці. Також ми пропонуємо реформувати

такі складові публічного адміністрування в Україні: 1) модернізувати механізм якісного набору адміністративного персоналу та покращити контроль за ним; 2) запровадити заходи дебіюрократизації та дерегуляції; 3) посилити фінансовий контроль і підзвітність; 4) чітко розмежувати повноваження між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, забезпечивши при цьому умови для їх співпраці; 5) покращити якість надання послуг населенню, забезпечити вчасне реагування та задоволення суспільних потреб; 6) демократизувати державні інституції, запровадити на практичному рівні принципи прозорості, стабільності й відкритості, що сприятиме налагодженню контакту між державою та людиною. Запорукою впровадження даних елементів у публічному адмініструванні є внесення відповідних змін до конституційного законодавства, що регулює повноваження суб'єктів публічного адміністрування у державному та місцевому секторах, а також впровадження ефективного механізму контролю на всіх рівнях управління.

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

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Державне управління. Європейські стандарти. Досвід та адміністративне право : монографія. Київ : Юстиніан, 2007. 288 с.
2. Акімов О. О. Основні принципи державно-управлінської діяльності у системогенезній динаміці. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2019/51.pdf.
3. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
4. Бережна К. Принцип належного урядування та його вплив на стандарти реалізації прав громадян в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 279–281. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2020/70.pdf.
5. Береза А. В. Реформа публічного управління : сучасні тенденції та перспективи для України. *Актуальні проблеми політики*. 2012. Вип. 46. С. 287–295.
6. Белов Дмитро, Белова Мирослава. Внесення змін до Конституції : доктрина та практика зарубіжних країн. URL: <https://www.constjournal.com/wp-content/uploads/issues/2023-2/pdfs/2-dmytro-bielov-myroslava-bielova-vnesennia-zmin-konstytutsii-doktryna-praktyka-zarubizhnykh-krain.pdf>.
7. Бондаренко О. В. Конституційна модернізація : онтологічне розуміння, аксіологічна значущість, компаративна цінність. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право муніципальне право. Київ, 2019. 256 с.
8. Буханевич А. І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_3_14.
9. Волошин Ю. О. Принцип. *Юридична енциклопедія* : В 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученко (голова ред. кол.) та ін. К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998-2004. Т. 5. 2003. С. 110–111.

10. 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.

11. Галіцина Н. Принципи «good governance» і «good administration» в адміністративному праві. *Юридичний Бюлетень*. 2020. № 13. С. 101–110. URL: <http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2020/13/14.pdf>.

12. Гнидюк Н., Новак-Фар А., Гонцяж А., Родюк І. Механізм координації європейської політики : практика країн-членів та країн-претендентів / ред. Н. Гнидюк. Київ : Міленіум. 2003. 384 с.

13. Гошовська В. А. Лідерство в місцевому самоврядуванні як виклик сьогодення. *Викладання лідерства для посадових осіб та представників місцевого самоврядування : сутність виклики, перспективи* : матеріали Всеукр. круглого столу, (Київ, 15 квітня 2015 р.) Харків : Фактор, 2015. С. 9–12.

14. Гриб В. І., Лапшин С. І., Мельник Е. А. Публічна служба : європейський досвід. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2020/16-2020/3.pdf>.

15. Гришко В. В., Задорожний В. П., Кульчій І. О. Перспективи імплементації європейського досвіду у процесі реалізації менеджменторієнтованого публічного управління на рівні розвитку. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/11_2021/7.pdf.

16. Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади : колект. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.]; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. 253 с.

17. Дайсі А. Вступ до вчення про право Конституції. Анатомія лібералізму. Політико-правничі вчення та верховенство права. К., 2008. 678 с.

18. Декларація про державний суверенітет УРСР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>.

19. Єзеров А., Батан Ю. Належне врядування й надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Юридичний вісник*. 2016. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/10594>.

20. Жерліцин Д. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції. URL: <http://82-117-235-189.gpon.sta.kh.velton.ua/e-book/db/2010-2/doc/5/03.pdf>.

21. Зайчук О. В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63854/04-Zaychuk.pdf?sequence=1>.

22. Козюбра М. Верховенство права : українські реалії та перспективи. *Право України*. 2010. № 3. С. 6.

23. Козюбра М. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція. *Вісн. Конституц. Суду України*. 2000. № 4. С. 24–32.

24. Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

25. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

26. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

27. Котюк В. О. Теорія права : Курс лекцій. К. : Вентурі, 1996. 208 с.

28. Крусян А. Р. Модернізація Конституції України : досвід, сучасність та перспективи. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. Т. 11. С. 235–247.

29. Кухарева Г. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2015. № 3. С. 76–83. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Tpdu_2015_3_15.pdf.

30. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації в Україні в умовах євроінтеграції; теоретичні та практичні аспекти : автореф. дис... докт. наук з держ. управ. 25.00.01. Київ, 2010. 36 с.

31. Лок Джон. Два трактати про правління / пер. з англ. Павло Содомора. К. : Наш Формат, 2020. 312 с.
32. Монтеск'є Ш. Л. Про дух законів : хрестоматія. Київ, 2008. URL: <http://pid.atwebpages.com/geopolitika-hrestomatiya-burlakov.html>.
33. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021 № 487/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193>.
34. Нестерович В. Ф. Інституційне утворення електронних петицій в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Віче*. 2015. № 22. С. 18–23.
35. Норт Д. Інститути, інституціональна зміна та функціонування економіки. К. : Основи, 2000. 198 с.
36. Петришин О. В. Верховенство права в системі правового регулювання суспільних відносин. *Право України*. 2010. № 3. С. 24–34.
37. Пилипенко Я. В. Реформа децентралізації : створення інституту префекта в Україні. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2020/16.pdf.
38. Писаренко С. Ми пишемо конституцію навіки. *Віче*. 2010. № 3. С. 23–25.
39. Погребняк С. П. Втілення принципу рівності в юридичних актах. *Вісник Акад. прав. наук України*. 2006. № 3 (46). С. 8–20.
40. Погребняк С. П. Роль принципу недискримінації в загальній концепції рівності. *Вісник Акад. прав. наук України*. 2007. № 3 (50). С. 23–34.
41. Пресіч П., Баштанник В. Механізми державного управління використанням земель сільськогосподарського призначення. *Публічне адміністрування : теорія та практика* : Електронний зб. наук.праць. 2017. Вип. 1. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(17\)/9.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(17)/9.pdf).
42. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект закону / Президент України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.
43. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі

та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 07.02.2019 № 2680. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#Text>.

44. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

45. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

46. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 205.

47. Про звернення громадян : Закон України від 1996 р. № 393/96. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

48. Про приєднання України до Статуту Ради Європи : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 38. Ст. 287.

49. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 89.

50. Процюк І. В. Поділ державної влади : сутність і зміст. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер. : Юриспруденція. 2015. № 15. том 1. С. 8–12.

51. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави. К. : Центр навч. л-ри, 2005. 210 с.

52. Савчин М. Конституціоналізм і природа конституції : теорія і практика реалізації : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2013. 42 с.

53. Скакун О. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник. Харьков : Эспада, 2005. 840 с.

54. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничук. К., 1974. 867 с.

55. Стешенко Н. Л., Стешенко О. В., Чоста К. С. Конституційний процес в Україні через призму європейських та євроатлантичних прагнень. URL: <http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/30/16.pdf>.

56. Сторожев Р. І. Польський досвід формування лідерства в публічно-управлінській діяльності. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2019/40.pdf.

57. Таманага Б. Верховенство права : історія, політика, теорія. К. : Вид. дім «Києво-Могилян. акад.», 2007. 208 с.

58. Тимошенко Н. Співвідношення принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_44/fail/ch_1/17.pdf.

59. Токвіль Алексіс де. Про демократію в Америці. К., 1999. 590 с. URL: <http://litopys.org.ua/tocq/toc.htm>.

60. Хаустова М. Г. Верховенство права як основоположний принцип правової системи України в умовах модернізації. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14953/1/Haustova_40-45.pdf.

61. Цвік М. В. Верховенство права в контексті прав людини. Актуальні проблеми формування правової держави в Україні. *До 50-річниці Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод* : Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. : У 2 ч. Х., 2000. Ч. 1. С. 49–53.

62. Циппеліус Райнгольд. Юридична методологія / Роман Корнута (пер., адапт., прикл. з права України і список термінів). К. : Реферат, 2004. 176 с.

63. Ціганов О. Зарубіжний досвід ініціатив органів публічної влади щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/768159.pdf>.

64. Шемшученко Ю. С. Етапи конституційного розвитку в незалежній Україні. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 5. С. 4–5.

65. Штонда Д. Д. Принцип рівності у праві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 47. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2019/12.pdf.

66. Юхно І. В. Інституціональні засади публічно-управлінської 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». Дніпро, 2022. 178 с.

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

68. 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. 108–112.

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

70. Янішевський С. О., Фісун О. А. Проблеми конституційного транзиту в Україні. К. : НІСД, 2011. 52 с.

71. Citizen's Charter. URL: <http://www.cgg.gov.in/publicationdownloads2a/Citizen%20Charter%20Handbook.pdf>.

72. From crisis to sustainable growth – sub Saharan Africa : a long-term perspective study. The world bank. 1998. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/498241468742846138/from-crisis-to-sustainablegrowth-sub-saharan-africa-a-long-term-perspectivestudy>.

73. Governance for Sustainable Human Development, An Integrated Paper On The Highlights Of Four Regional Consultation Workshops on Governance for Sustainable Human Development. United Nations Development Programme. 1997. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3831662>.

74. Human development report 2002 Deepening Democracy in a Fragmented World. UNDP (United Nations Development Programme). 2002. URL: <https://hdr.undp.org/content/human-developmentreport-2002>.

75. La Charte Marianne. URL: http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/referentiel_marianne_vf_juin_2013.pdf.

76. Lozytska I. Theoretical and methodological basis of implementation of the foreign experience of administrative regulation in the system of public administration. *Development trends in legal science and practice : the experience of countries of Eastern Europe and prospects of Ukraine* : monograph. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2018. P. 126–144.

77. Marchewka-Bartkowiak K. Nowe zarządzanie publiczne. Wydawnictwo Sejmowe dla Biuro Analiz Sejmowości, 2014. Nr 18 (178). S. 1–4.

78. Wyrażek Wojciech. Zagadnienia motywacji i przywództwa w administracji publicznej. *Przegląd dyscyplin badawczych, pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego* : Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, (Kazimierz Dolny nad Wisłą, 19–22 września 2010). Lublin, 2010. S. 563–573.