

УДК 351:3.077.1342.4:316.422

Вадим ТОРЧИНЮК

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», просп. Дмитра Яворницького, 19, м. Дніпро, Україна, 49005
ORCID: 0009-0005-9990-9189

Ірина ЮХНО

доктор філософії в галузі публічного управління та адміністрування, суддя, Дніпропетровський окружний адміністративний суд, вул. Академіка Янгеля, 4, м. Дніпро, Україна, 49089
ORCID: 0009-0003-3145-3897
DOI: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-8>

Бібліографічний опис статті: Юхно І., Торчинюк В. Співвідношення і взаємодія складових державної влади в умовах зовнішніх викликів (2023). *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 1, 53–62, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-8>

**ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ
З ПОЗИЦІЙ СИСТЕМНОГО РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ:
ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МЕТОДОЛОГІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Стаття присвячена дослідженню теоретико-методологічних засад, тенденцій і особливостей публічноуправлінської діяльності з позицій системного реформування державної влади в сучасних умовах. Обґрунтовано інституціональні та теоретичні засади трансформаційного процесу в державному управлінні, розроблено авторську класифікацію особливостей взаємодії інститутів державної влади 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 в системі публічного управління в контексті децентралізації влади в Україні. Розроблено та запропоновано авторську теоретичну концепцію системного реформування як взаємовпливу трансформаційних чинників у системі державного управління в Україні, сформульовану на основі традицій державноуправлінських реформ, європейському досвіді публічноуправлінської діяльності.

Визначено й обґрунтовано принципи та методологічну основу такого аналізу, визначено суб'єктну базу реформування, конкретизовано сутність і складники взаємодії інститутів державної влади. Досліджено методологічні засади та теоретичні аспекти ініціювання, становлення та формалізованого закріплення конституційних змін у діяльності органів державної влади. Охарактеризовано загальний процес формування спеціальних механізмів реформування публічного управління. Доведено, що загальний алгоритм системних змін потребує стратегічного розуміння наслідків реформування, урахування зовнішніх чинників впливу на процес реформування, збереження наріжних конституційних принципів, дотримання загальносвітових трендів на пріоритетність забезпечення громадських, політичних, економічних і соціальних прав людини. Базовими засадами змін визначено вдосконалення національного законодавства, установлено, що раціональний зміст реформування потребує відповідного юридичного наповнення, трансформації системи органів державної влади та місцевого самоврядування, раціоналізації механізму державно-приватного партнерства, а також політико-ідеологічного наповнення змісту реформування.

Обґрунтовано, що потребує власного методологічного дослідження фрагментарність реформування як особливість національної моделі публічного управління. Із цією метою визначено тенденції конституювання форм і методів публічного управління на наднаціональному, національному, центральному, регіональному та субрегіональному рівнях.

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

Vadym TORCHYNYUK

Post-graduate student of the Department of State Administration and Local Self-Government, Dnipro University of Technology, 19, Dmytro Yavornytskyi Avenue, Dnipro, Ukraine, 49005

ORCID: 0009-0005-9990-9189

Iryna YUKHNO

Doctor of Philosophy in Public Management and Administration judge, Dnipropetrovsk District Administrative Court, 4, Akademika Yangelya Street, Dnipro, Ukraine, 49089

ORCID: 0009-0003-3145-3897

To cite this article: Torchynyuk, V., Yukhno, I. (2023). Spivvidnoshennia i vzaiemodiia skladovykh derzhavnoi vlady v umovakh zovnishnikh vyklykiv [Relationship and interaction of the components of state power in the conditions of external challenges]. *Public administration and local self-government*, 1, 53–62, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-8>

PUBLIC ADMINISTRATIVE ACTIVITY FROM THE POSITION OF SYSTEMIC REFORM OF STATE AUTHORITY: GENERAL PROBLEMS OF RESEARCH METHODOLOGY

The article is devoted to the study of theoretical and methodological foundations, trends and features of public management activity from the standpoint of systemic reform of state power in modern conditions. The institutional and theoretical foundations of the transformation process in public administration are substantiated, the author's classification of the peculiarities of the interaction of institutions of state power in the context of the modernization of public administration in Ukraine is developed. 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. The author's theoretical concept of systemic reforming as the interaction of transformational factors in the system of public administration in Ukraine, formulated on the basis of the traditions of public administration reforms and the European experience of public administration, has been developed and proposed.

The principles and methodological basis of such an analysis were defined and substantiated, the subject base of the reform was defined, and the essence and components of the interaction of state power institutions were specified. The methodological principles and theoretical aspects of the initiation, formation and formalization of constitutional changes in the activities of state authorities were studied. The general process of formation of special mechanisms for reforming public administration was characterized. It is proven that the general algorithm of systemic changes requires a strategic understanding of the consequences of reform, taking into account external factors influencing the reform process, preserving the cornerstone constitutional principles, observing global trends on the priority of ensuring public, political, economic and social human rights. The basic principles of changes are defined as the improvement of national legislation, it is established that the rational content of the reformation requires appropriate legal content, the transformation of the system of state authorities and local self-government, the rationalization of the public-private partnership mechanism, as well as the political and ideological content of the content of the reformation.

It is justified that the fragmentation of reform as a feature of the national model of public administration requires its own methodological research. For this purpose, trends in the formation of forms and methods of public administration at the supranational, national, central, regional, and subregional levels have been determined.

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

Актуальність проблеми. Процес проведення загальноукраїнських реформ, розпочатий у 1998 р. запровадженням адміністративної реформи, ознаменував початок тривалого етапу перманентних змін у системі державної влади як у конституційному форматі, так і в інституціональному вимірі функціонування системи публічного управління, що тривають і дотепер. Власне, як розвиток державотворення, так і напрацювання нових конституційних норм мають на меті розвиток такої форми державного правління, яка дозволить забезпе-

чити завдання становлення України як суверенної держави. Це зумовлює необхідність наукового аналізу проблеми спрямування публічної влади на реалізацію функцій демократичної, соціальної, правової держави, ствердження європейських цінностей.

Подальші конституційні трансформації 2004, 2010 та 2014 рр. були спрямовані на фрагментарну зміну положень Конституції України, формальне детермінування управлінських режимів у форматі взаємовпливу в системі «парламентська модель – президентська модель». Проте

реального реформування не відбулося, і в сучасному інституційному вимірі визначальну роль відіграє глава держави – Президент України. Вторинним результатом квазіреформування у 2000 р. варто визнати послаблення спроможності державного управління на всіх рівнях, деформацію комплексу принципів і засад державного будівництва. Такий стан речей зумовлений не самим характером реформ, а радше, неврахуванням базових конституційних принципів і положень, заміною конституційних основ суспільного управління регулятивними актами органів влади, ігноруванням усталених традицій конституціоналізму.

Сучасний стан системи державної влади, наявні та потенційні виклики та загрози для функціонування системи державного управління окреслили нагальну потребу встановлення інституціонального змісту публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування. Водночас інтегрованість завдання раціоналізації публічноуправлінської діяльності детермінована взаємовпливом зовнішніх і внутрішніх чинників. На нашу думку, загальна проблема публічноуправлінської діяльності в умовах війни та повоєнного відновлення полягає у відсутності загальної концепції розвитку системи публічного управління, концептуальних розбіжностях у формуванні інституціональних засад функціонування інститутів державної влади, відсутності формалізованих статусів органів влади та посадових осіб за значної фрагментації засад державної політики в частині розподілу управлінських завдань між суб'єктами її реалізації. Також характерною ознакою сучасного стану державотворення виступає зміна статусу органів державної влади (НАБУ), створення нових органів у системі державного управління зі спеціальним статусом (ДБР, БЕБ), невизначеність статусу посадових осіб – голів місцевих державних адміністрацій, їхніх заступників, набуття головами МДА правового статусу начальників місцевих військових адміністрацій, первинна визначеність інституту політичних і патронатних посад. Так само важливо акцентувати увагу на гальмуванні та регресності реформ, що свого часу були визнані як успішні, – судової реформи, реформи децентралізації, реформи правоохоронної сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як наголошують науковці (В. Баштанник, О. Гацуля, А. Новак та інші), загальною проблемою нинішнього механізму ефективного врядування є той факт, що система публічного управління в Україні не цілком відповідає стра-

тегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування (Bashtannyk, 2020; Гацуля, 2020; Новак, 2016). У такій системі соціальні складники (соціальні інститути правління) зазнають постійних змін у зв'язку з перманентними конституційними змінами, що спричиняють кардинальну трансформацію владних відносин у державі. Водночас відбувається реформування внутрішньої організації діяльності через зміни в нормативно-правовому забезпеченні діяльності в системі державної влади. Взаємодія суб'єктів публічноуправлінської діяльності натеper характеризується неналежною правовою регламентацією, а також проблемами організаційного характеру. Власне, сама система публічного управління, унаслідок історично зумовленої несталості, виступила обмежувальним чинником широких політичних і соціальних реформ в українському суспільстві. Варто зазначити, що сучасні дослідження публічноуправлінської діяльності присвячені широкому спектру питань організації управління у складних адміністративних системах, розвитку механізмів регулювання діяльності органів влади, інституційної спроможності суб'єктів публічного управління.

На думку вітчизняних науковців, «систему органів влади, незалежно від конституційно-правових особливостей формування системи державної влади в сучасних умовах, слід представити як інструмент забезпечення існування держави, досягнення цілей суспільного розвитку, гарантування і дотримання прав і свобод людини. Адже державна влада впливає на суспільні процеси, забезпечує потреби суспільства та громадян, регулює поведінку груп населення через діяльність органів і установ як складових частин механізму функціонування державної влади» (Баштанник, 2010, с. 11).

На думку В. Баштанника, варто розглядати державне управління та відповідні відносини в широкому аспекті як діяльність усіх складників державної влади з урегулювання соціального, політичного, економічного життя, водночас варто зазначити, що існують дві групи основних публічно-управлінських відносин: організаційно-структурні й організаційно-функціональні, які виникають у процесі управління та мають обов'язковим суб'єктом орган виконавчої влади, через що вони є переважно відносинами влади – підпорядкування. Саме тому, як зазначає В. Баштанник, трансформаційна роль публічного управління полягає не тільки в забезпеченні поступального розвитку суспільства, хоча це є головною його метою, а й у сприянні тривалості, стабільності

суспільних відносин. Без цього не можна домогтися упорядкованості суспільного життя та постійно підтримувати його в такому стані, адже саме в цьому полягає сенс управлінської діяльності держави (Авер'янов, 2007).

Натепер значна кількість наукових розробок структурно включає напрям європейського управління (або «європейського врядування»), водночас основним напрямом аналізу виступає діяльність європейських інституцій: взаємодія, порядок формування, принципи функціонування. Проте загальний стан наукової розробки проблеми публічноуправлінської діяльності характеризується наявністю нечисленних фундаментальних робіт із питань інституціональних засад такої діяльності, що пояснюється сприйняттям вітчизняних науковців інституціонального статусу як апіорної категорії. Із цим важко погодитись, адже питання інституціонального статусу є малодослідженою категорією. На нашу думку, інституціональні засади публічноуправлінської діяльності, що проходять період становлення та розвитку від 1991 р., потребують окремої систематизації.

Визначення мети дослідження. Мета статті полягає у визначенні методології аналізу публічноуправлінської діяльності з позицій системного реформування державної влади, визначенні сутнісних, структурно-функціональних характеристик публічноуправлінської діяльності. 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 та характерні риси публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування в Україні; розкрити зміст, сутність і правову природу реформування системи державної влади, теоретично обґрунтувати авторську дослідницьку методологію формування інституціональних засад публічноуправлінської діяльності, обґрунтувати роль спеціальних конституційних механізмів у сфері реалізації

Методологічною базою дослідження у статті виступають: теоретичні розробки вітчизняних і зарубіжних учених щодо проблем публічного управління та публічноуправлінської діяльності; загальнонаукові принципи пізнання суспільно-політичних явищ; системний підхід, методи інституціоналізації, історичний метод, методологія класифікації складних систем. У статті використано як базовий метод системний підхід, застосування якого забезпечило наукову платформу дослідження сутності сучасного

трансформаційного процесу в публічному управлінні, дозволило отримати нові результати щодо впровадження принципів респонсивності та супервентності в дослідницький апарат галузі знань публічного управління й адміністрування. Також використані загальнонаукові принципи: історизму, аналізу, синтезу, узагальнення й індукції, методи: інструментальний, інституціональний, соціологічний, діяльнісний, статистичної обробки емпіричного матеріалу тощо. Зокрема: історичний метод дозволив розробити періодизацію формування системи публічноуправлінської діяльності. За допомогою методу правового аналізу досліджено взаємозв'язок конституційних реформ і раціональності публічноуправлінської діяльності, комплексний метод дозволив урахувати вплив зовнішніх чинників на систему публічноуправлінської діяльності. Це дозволило систематизувати основи визначення критеріїв сталості публічноуправлінської діяльності залежно від форм взаємовпливу складників державної влади в умовах формування та реалізації національної стратегії розвитку. Також варто наголосити на визначеності процесу реалізації державноуправлінських реформ як комплексу заходів, які забезпечують дотримання конституційних приписів, принципів і норм, а зміна положень Конституції України, як за змістом, так і за механізмами, має відповідати встановленим регламентам і не може відбуватися у «зворотному порядку», за яким конституційна процедура завершує нормотворчий процес, а цілепокладання не зумовлює публічноуправлінську діяльність, а лише формально представлено в обґрунтуванні владних програм.

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

Зрозуміло, що сконцентрувати зусилля держави, суспільства та громадян із метою модернізації управлінських систем неможливо без реалізації суспільного діалогу, відносин

партнерства та солідарності, визначення комплексу інтересів усіх суспільних груп. Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є становлення нової моделі публічної влади, конституювання принципів пропорційності, децентралізації, публічності, транспарентності та субсидіарності, трансформація неінституціоналізованого територіального управління.

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

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

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

Для розкриття сутності управління за умов сучасного конституційного реформування важливо визначити, як реалізується будь-яка

реформа в системах управління, наскільки можливою є взаємодія механізмів публічного управління в межах загальнодержавного механізму управління, установити співвідношення результатів реформ, і головне – стабільності функціонування системи, зокрема і збереження характеристики елементів системи. Вирішення цих питань дозволяє визначити тенденцію (підвищення чи зниження) рівня керованості будь-яких підсистем державного управління. Необхідність оновлення механізму правового регулювання загалом і адміністративно-правового зокрема зумовила проведення адміністративно-правової реформи в Україні, мета якої полягає в поетапному створенні такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвиненої європейської держави.

За сучасних умов державотворення в Україні широких обертів набрала адміністративна реформа, розглядається можливість запровадження нової системи публічної адміністрації, що визначально буде враховувати сталі традиції демократичного врядування. Саме раціонально структурована правова система обмежує й інтегрує державну владу, поглиблює людський вимір права та держави, стає підґрунтям єдиного, незалежного правосуддя. Водночас гармонізація законодавства України із законодавством Європейського Союзу (далі – ЄС), імплементація норм законодавства найбільш розвинених демократичних країн – членів ЄС слугуватимуть адаптації національної правової системи України до демократичної європейської правової системи та забезпечуватимуть її сутнісну трансформацію, на основі якої може бути розбудована в Україні демократична, правова держава. Безперечно, держава як носій загальнонаціональних інтересів має відігравати провідну роль як у створенні та постійному вдосконаленні концептуальних основ, інституціональних механізмів реалізації регіональної політики, так і в реалізації конкретних місцевих проєктів і програм.

Структурна модель раціональної публічноуправлінської діяльності передбачає наявність відповідних змістових характеристик. Ми використали методологічний підхід А. Баштанник щодо аналізу аспектів регулювання діяльності органів влади (Bashtannyk et al., 2021), який передбачає впровадження модельного підходу. На цій основі пропонуємо до наукового обігу розширений формат:

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

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

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

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

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

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

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

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

Важливо також наголосити на визначальному показнику ПД – стабільності системи публічного управління в результаті здійснення діяльності. Стабільність як головна характеристика будь-якої системи вимагає власного методологічного наповнення. Натепер в Україні формується основа нової моделі публічного управління, підґрунтя якої – сучасна концепція національної держави (National State). З метою забезпечення стабільності функціонування елементів такої моделі система публічноуправлінської діяльності має бути більше демократичною, диверсифікованою та результативною. Проблемою сучасної науки державного управління є багатоманітність самого поняття стабільності публічного управління, що перебуває в дихотомії із процесом реформування, впливає на стан політико-правових реформ.

Водночас проблема стабільності публічноуправлінської діяльності детермінована станом системи публічного управління, відсутністю нормативного регулювання терміна «публічноуправлінська діяльність», також усталеним використанням у багатьох наукових публікаціях терміна «публічний» (публічні послуги, публічна влада, публічні інтереси, публічне управління), що має характер розширеного трактування поняття «державний». Єдиний виняток стосується поняття «публічна служба», закріпленого Кодексом адміністративного судочинства

України, яке має радше описовий характер. Так само законодавство закріплює поняття публічного акціонерного товариства, що лише дотично співвідноситься з поняттям публічноуправлінської діяльності.

Вищенаведене означає, що наявна потреба в уніфікації понятійного ряду сучасної науки державного управління та галузі знань «Публічне управління та адміністрування» відповідно до динаміки змін до Конституції України. Фактично, публічноуправлінська діяльність є об'єктом, головним результатом науки, квінтесенцією наукових досліджень даної галузі. Водночас базові поняття галузі постійно уточнюються, розвиваються науковий апарат і методологія дослідження публічноуправлінської діяльності, важливе місце належить концепту стабільності управління. Отже, варто вказати на досить усталений науковий підхід, за яким стабільність – це здатність системи перебувати в рівновазі, функціонувати без зміни своєї структури. Динаміка ж сучасних перетворень в Україні потребує нового трактування принципу стабільності в управлінні.

Варто наголосити на принципах реформування державного управління у країнах Західної Європи, зокрема, принципі демократизації (відкритість, інформованість, комунікабельність), принципі орієнтації на клієнта, принципі орієнтації на кінцевий результат, принципі рентабельності, принципі простоти управління (підвищення оперативності, спрощення управлінських структур). Уважаємо, що методологія дослідження проблемних питань становлення та розвитку системи державного управління в незалежній Україні має здійснюватися через адаптацію правових засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних структур демократичного врядування.

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

Саме тому варто зважити на той факт, що стабільність будь-якої системи у класичному вигляді передбачає незмінність як структурно, так і функціонально. Ми виходимо з постулатів неінституціонального підходу в сучасній науці (Bashtannyk et al., 2021), який передбачає, на думку науковців, обмеження та деяку невизначеність, пов'язані з об'єктивними умовами середовища (матеріальними, технологічними, інтелектуальними тощо) і психологією, поведінкою, інтересами суб'єктів ухвалення рішень. Відповідно, і публічноуправлінська діяльність характеризується наявністю базових ознак, які визначають її стабільність.

Уважаємо, що доцільно вживати такі поняття, як:

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

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

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

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

вання) – суспільство (вплив) – людина (результат)» щодо всієї системи суспільних відносин. Інтегрований механізм реалізації державноуправлінських реформ (як результат сучасного адміністративного реформування) має функціонувати навіть за несприятливих варіантів розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів, зумовлених на даному етапі протидією збройній агресії РФ проти України, глобальною пандемією, енергетичною кризою.

Загальною проблемою сучасного державотворення виступає слабка адміністративна визначеність самого процесу реформування, адже сформована натеper модель функціонування системи ОДВ в Україні не співвідноситься з поняттям «європейські цінності», принципами Європейського адміністративного простору. Це зумовлено тим, що, *по-перше*, система ОДВ постійно перебуває у стані трансформації, змінюються не лише внутрішні характеристики складників такої системи, а й характерні властивості взаємин між органами влади в умовах: 1) конституційної реформи; 2) реформування діяльності органів влади в умовах децентралізації; 3) реформування в системі органів місцевого самоврядування; 4) судової реформи; 5) реалізації Стратегії реформування державного управління до 2025 р.

По-друге, взаємодія інститутів публічного управління натеper характеризується політичним протистоянням, хоча владний механізм держави має виходити насамперед із конституційного принципу поділу державної влади. Інтегративна взаємодія органів державної влади як організаційний принцип, що доповнює принцип поділу влади, потребує нині функціонування раціональної системи влади, у межах якої діє комплекс суспільно значущих регуляторів, за допомогою яких мінімізуються внутрішньополітичні конфлікти – діяльність громадських рад при органах влади, деполітизація державної служби, посилення взаємодії влади та суспільства.

По-третьє, нереалізованими залишаються європейські принципи публічного управління, що суттєво обмежує можливості децентралізації влади загалом. Цілком логічно, що в такому разі дискусійною є власне легітимізація суспільного управління взагалі, оскільки кожен із системних інститутів управління державою (інститут Президента України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, судова система) за останні 16 років зазнав серйозного зовнішнього впливу.

Трансформація системи державної влади в Україні – процес, ініційований Президентом

України у 2019 р., передбачає узгодження системи влади в Україні із сучасними європейськими стандартами публічного управління, функціонування елементів суспільного впливу на публічноуправлінські рішення, зокрема й формування механізмів суспільної підтримки процесу реформ. Саме тому концептуальна модель дослідження особливостей сутності й основних структурних елементів системи публічноуправлінської діяльності, побудована на імперативному змісті поняття «державна влада», потребує наукового дослідження. Загальна теоретична конструкція поняття «публічноуправлінська діяльність» може бути подана в 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 в контексті принципів суверенітету, територіальної цілісності та незалежності шляхом функціонування апарату держави, прийняття реалізації та контролю за виконанням загальнообов'язкових норм національного права, представляє державу в зовнішніх зносинах, гарантує дотримання прав і свобод людини, має виключне право формувати апарат примусу.

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

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

Варто виходити з імперативу правового змісту ПД, домінування правотворчості в діяль-

ності органів влади. На наш погляд, сучасні підходи визначення цілепокладання публічного управління, хоча і не суперечать один одному, але не можуть бути визначені як універсальні. Адже нині кожен принцип ПД визначення розкриває окремих елемент механізму інституціоаналізації діяльності. Тому під інституціоналізацією варто розуміти різноманітні соціальні процеси, які формують організацію суб'єктів, перетворюють їхню взаємодію на інституційну систему, елементи адміністрування якої стають загальноприйнятою практикою, що існує та трансформується в межах певного процесу управління, відтворюється в поведінці звичайних людей (не-адміністраторів). Оскільки діяльним мотивом для соціальних спільнот виступають їхні інтереси, необхідно говорити про структурування інтересів конкретних соціальних груп.

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

З позицій формування інституціональних засад ПД маємо встановити, чим спричинені прогнозовані (імовірні) зміни системи ПД на засадах супервентності. На нашу думку, варто визначити ієрархічність у складній адміністративній системі: перший рівень – державно-правовий режим (правова підсистема), другий рівень – державно-владний режим (підсистема державної влади); третій рівень – державно-управлінський режим (система публічноуправлінської діяльності). Термін «державний» ми вживаємо в широкому смислі. Водночас, на думку В. Баштанника, ідеться про наявність системи принципів європейського управління як феномену управління в інтегрованих системах публічного управління. Зазначені

системи являють собою сукупність (і діалектичну єдність) інститутів управління як елементів системи. У форматі відносно автономії інститути публічного управління відіграють роль суб'єктів управління, проте не мають інтегративного характеру, оскільки інтегративність виступає їхньою функцією.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Загальновідомо, що ефективність організації публічної влади в демократичному суспільстві визначально базується на чіткій детермінації компетенцій публічно-правових інститутів, інтегративній взаємодії між різними рівнями та складовими частинами державно-управлінської діяльності. Конституційне гарантування розподілу владних повноважень, закріплення в Основному законі базових механізмів стримування і противаг виступає нині єдино можливим напрямом демократизації управління. Водночас на даному етапі державотворення в Україні назріла необхідність суттєвих реформ конституційно-правових норм, що забезпечують здійснення публічноуправлінської діяльності.

На нашу думку, загальною метою сучасних досліджень науки державного управління має виступати напрацювання методології аналізу. У науці державного управління зазначеній про-

блематиці приділено увагу в комплексних дослідженнях загальних засад реалізації державної влади, проте за сучасних умов такий науковий напрям характеризується двома проблемними полями. З одного боку, дослідження функціонування системи державного управління фокусуються на формі та зовнішньому змісті управлінської діяльності, водночас втрачається логіка системного дослідження. До того ж малодослідженою темою є питання стохастичності (існує навіть теза про перервність) державного управління в окремих сферах, і складається враження, що трансформаційний процес у державі існує дискретно, залежно від особистісних чинників політиків, має періоди піднесення та спаду – отже, відсутня системна складова частина публічноуправлінської діяльності на основі критеріїв стабільності. Також залишаються малодослідженими питання розроблення ефективних державноуправлінських рішень в Україні в територіальному, галузевому, соціальному, суспільно-політичному, навіть адаптаційно-правовому вимірі. Відповідно, актуальним завданням державного управління є вирішення проблеми конституційно-правової регламентації національного трансформаційного процесу з позицій удосконалення публічноуправлінської діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Determinants of the influence of innovation on sustainable state development / V. Bashtannyk et al. *Aspects of public administration* : international journal of management. 2020. № 11 (3). P. 642–656. DOI: 10.34218/ IJM.11.3.2020.066.
2. Гацуля О. Реалізація державноуправлінських реформ у сучасній Україні: галузевий аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 4 (44). С. 17–24.
3. Новак А. Формування антикорупційних стандартів публічного управління в умовах трансформації владних відносин в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4. Ч. 1. С. 164–169.
4. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
5. Авер'янов В. Державне управління. Європейські стандарти. Досвід та адміністративне право. Київ : Юстініан, 2007. 288 с.
6. Legal bases and features of public administration in the budget sphere in Ukraine and foreign countries / A. Bashtannyk et al. *Ad Alta : Journal of interdisciplinary research*. 2021. № 1 (1). XVIII. P. 63–68.
7. Гацуля О. Напрями державноуправлінських реформ в умовах інституціональної кризи: галузевий аспект. *Danish Scientific Journal*. 2020. № 42. С. 25–28.

REFERENCES:

1. Bashtannyk, V.V., and others (2020). Determinants of the influence of innovation on sustainable state development. *Aspects of public administration. International Journal of Management*, 11 (3), 642–656. DOI: 10.34218/ IJM.11.3.2020.066.
2. Hatsulia, O.M. (2020). Realizatsiia derzhavnoupravliniyskykh reform v suchasni Ukraini: haluzevyi aspekt (Implementation of public management reforms in modern Ukraine: sectoral aspect). *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, 4 (44), 17–24 [in Ukrainian].
3. Novak, A. (2016). Formuvannia antykoruptsiinykh standartiv publicnoho upravlinnia v umovakh transformatsii vladnykh vidnosyn v Ukraini (Formation of anti-corruption standards of public administration in the

conditions of transformation of power relations in Ukraine). *Visegrad Journal on Human Rights*, 4 (1), 164–169 [in Ukrainian].

4. Bashtannyk, V.V. (2010). Transformatsiia derzhavnoho upravlinnia v konteksti yevropeiskykh intehratsiinykh protsesiv (Transformation of public administration in the context of European integration processes). Dnipro: DRIDU NADU. 390 s. [in Ukrainian].

5. Averianov, V.B. (2007). Derzhavne upravlinnia. Yevropeiski standarty. Dosvid ta administratyvne parvo (Governance. European standards. Experience and administrative law). Kyiv: Yustinian. 288 s. [in Ukrainian].

6. Bashtannyk, A., Akimova, L., Kveliashvili, I., Yevdokymov, V., Kotviakovskiy, Y., & Akimov, O. (2021). Legal bases and features of public administration in the budget sphere in Ukraine and foreign countries. *Ad Alta: Journal of interdisciplinary research*, 1 (1), XVIII, 63–68.

7. Hatsulia, O.M. (2020). Napriamy derzhavnoupravlinskykh reform v umovakh instytutsionalnoi kryzy: haluzevyi aspekt (Directions of public management reforms in conditions of institutional crisis: sectoral aspect). *Danish Scientific Journal*, 42, 25–28 [in Ukrainian].