

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

БАЦУРА ОЛЕКСАНДР ВАСИЛЬОВИЧ

Допускається до захисту:
завідувач кафедри політології
та державного управління
д.політ.н., проф.
Чальцева О.М.
« ____ » _____ 2024 р.

**ДЕРЖАВНІ ІНСТИТУТИ ЯК СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ СУЧАСНОЇ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

Кваліфікаційна робота

Науковий керівник:
Примуш М.В., професор кафедри
політології та державного управління
д.політ.н., професор

Оцінка: ____ / ____ / ____
(бали/за шкалою ЄКТС/за національною шкалою)

Голова ЕК: _____
(підпис)

Вінниця 2024

АНОТАЦІЯ

Бацура О.В. Державні інститути як складові елементи сучасної державної політики

У пошуку конструктивної моделі власної системи державного управління було зроблено акцент на використанні західних моделей державного управління, однак на перехідному етапі становлення нової системи суспільно-політичного устрою держави вони були неоднозначно сприйняті українським соціумом. Наслідком реалізації цієї стратегії стало створення гібридної системи адміністративно-державного управління, яка слабо реагує на потреби українського суспільства, де постійно змінюються політичні ризики та соціально-економічна динаміка розвитку.

Сучасний стан системи державної влади, наявні та потенційні виклики і загрози для функціонування системи державного управління окреслили нагальну потребу встановлення інституціонального змісту публічно-управлінської діяльності в умовах змінного середовища.

Процес інституційного будівництва в національній державі засновано на побудові унікальної системи інститутів. Інституціональні зміни визначають сутність держави, адже вона по є основою інституціонального середовища і утворює інститут державного управління.

Ключові слова: інститути, державна влада, державне управління, публічна політика.

Batsura O. State institutions as constituent elements of modern state policy

In searching for a constructive model of its own public administration system, the emphasis was placed on the use of Western models of public administration, but at the transitional stage of the formation of a new system of socio-political structure of the state, they were ambiguously perceived by Ukrainian society. The result of this strategy was the creation of a hybrid system of administrative and public administration that is poorly responsive to the needs of Ukrainian society, where political risks and socio-economic dynamics are constantly changing.

The current state of the public administration system, existing and potential challenges and threats to the functioning of the public administration system have outlined the urgent need to establish the institutional content of public administration in a changing environment.

The process of institution building in a nation-state is based on the construction of a unique system of institutions. Institutional changes determine the essence of the state, since it is the basis of the institutional environment and forms the institution of public administration.

Keywords: institutions, state power, public administration, public policy.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУТІВ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ.....	10
РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУТИ ДЕРЖАВИ ЯК ОСНОВА КОНСТРУКЦІЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	19
РОЗДІЛ 3. ДЕРЖАВНІ ІНСТИТУТИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗМІННОГО СЕРЕДОВИЩА.....	26
ВИСНОВКИ.....	45
СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.....	48

ВСТУП

Актуальність дослідження: Формування незалежної, демократичної, правової держави є тривалим процесом, який вимагає від усіх управлінських структур ефективної та відповідальної діяльності з реалізації державної політики, економного та ефективного витрачання ресурсів в умовах сталого розвитку країни.

Із здобуттям у 1991 році незалежності України вибудовування основних інституцій демократичної держави відбувалось практично з нуля, при цьому на початковому етапі розбудови української державності було збережено організаційну систему виконавчої влади, яка діяла у радянські часи і базувалась на принципах вертикального підпорядкування центральним органам влади. Водночас у пошуку конструктивної моделі власної системи державного управління було зроблено акцент на використанні західних моделей державного управління, однак на перехідному етапі становлення нової системи суспільно-політичного устрою держави вони були неоднозначно сприйняті українським соціумом. Наслідком реалізації цієї стратегії стало створення гібридної системи адміністративно-державного управління, яка слабо реагує на потреби українського суспільства, де постійно змінюються політичні ризики та соціально-економічна динаміка розвитку.

В. Вільсон, Дж. Брюс, Т. Коул, Г. Ласкі, К. Фрідріх категорії політичного інституту відбувається у межах теоретико-методологічних досліджень нового інституціоналізму або ж неоінституціоналізму. До його теоретиків зараховуємо Дж. Марча, Й. Олсена, Д. Норта, Г. Петерса, Р. Патнема, К. Шепслі, Д. Найта, А. Лейпхарта та інших.

Дослідження проблеми сутності, змісту державної політики, механізмів її впровадження та моделей державного управління знайшло своє відображення в наукових працях таких зарубіжних вчених: Дж. Андерсон, Т. Брус, М. Браун, Е. Вайнінг, М. Вебер, Д. Веймер, В. Вільсон, Т. Дай, В. Данн, П. Друкер, Л. Пал та інших.

Проблему інституціональних змін розглядали представники неоінституціоналізму: Р. Коуз, А. Алчіан, Г. Демсец, С. Пейович, М. Йенсен, Д. Норт, С. Вінтер і Р. Нельсон, З. Чен, Й. Макніл і Дж. Стігліц.

Теоретико-методологічному обґрунтуванню поняття державної політики, її аналізу, стратегії, механізмам формування і впровадження, використанню сучасних моделей державного управління присвячена низка праць українських науковців: О. Амосов, В. Бакуменко, Т. Брус, О. Валевський, З. Варналій, В. Гошовська, О. Кілієвич, В. Купрій, М. Латинін, М. Логунова, В. Мамонова, В. Ребкало, Є. Романенко, В. Романов, О. Рудік, В. Тертичка та багато інших вчених.

Український дослідник постсоціалістичних трансформацій Ю. Мацієвський вважає, що всю сукупність підходів вітчизняних дослідників до цієї теми можна поділити на три види: транзитологічний, інституційний та постінституційний [28].

На думку О. Стойко, доцільніше виділити три напрями у дослідженні трансформаційних процесів: з точки зору модернізаційного, демократизаційного та інституціонального підходів. Одними з перших трансформаційні процеси в Україні почали досліджувати Є. Бистрицький, Є. Головаха, О. Дергачов, В. Полохало, С. Макеєв, послуговуючись термінологією західних вчених, зокрема теміном посткомунізм. Згодом з'явилися публікації у руслі модернізації В. Горбатенко, О. Іванілова, О. Новакової, Т. Пояркова, Д. Чемшита, а трансформаційні аспекти розглядалися у працях О. Іщенко, В. Ребкало, А. Колодій, Г. Зеленько, О. Мазура, Ю. Мацієвського, М. Михальченка та інші. О. Стойко

Проблеми інституціонального аналізу системи публічного управління висвітлені в роботах О. Стойко, О. Чальцевої.

Управлінський контекст трансформації органів виконавчої влади цікавить О. Валевського, О. Васильєву, А. Коваленка, І. Коліушка, І. Кресіну, Є. Перегуду, В. Цветкова. Партійний аспект демократизаційного процесу в Україні висвітлено

у дослідженнях Т. Дешко, В. Кафарського, О. Нікогосян, І. Чміль, Ю. Шведи та ін.

Серед авторів, які займалися розробкою та аналізом механізму держави та його елементів, слід виділити роботи М. Абдулаєва, М. Байтіна, Е. Григоніса, С. Комарова, Н.М. Крестовської, В.В. Лемака, О.Г. Мурашина, Ю. Оборотова, П. Рабіновича, О. Скаун, В.Хропанюка, В. Чиркіна та інших.

Питання ефективності законодавства у сфері регулювання політичних інститутів розглядались, зокрема, у працях В. Авер'янова, О. Андрійко, С. Дубенко, Л. Кривенко, Є. Кубка, Н. Нижник, Ю. Тихомирова, В. Цветкова та інших.

Незважаючи на великий масив досліджень з обраної теми, в сучасній науці публічного управління актуальною є наукові напрями теоретико-методологічних досліджень державної політики щодо вивчення супроводжуваних її інституцій, процедур, норм, моделей і мотивів поведінки учасників цих процесів та можливостям становлення їхньої соціальної взаємодії у формуванні державно-політичних процесів.

Мета дослідження визначення ролі державних інститутів як складових елементів державної політики в умовах змінного середовища.

Завдання дослідження:

1. проаналізувати інституціональні категорії;
2. зробити аналіз теоретичних концепцій по темі дослідження;
3. виокремити характерні ознаки державних інститутів як елементів державної політики;
4. проаналізувати механізми державних інститутів в умовах нових управлінських трендів;
5. визначити проблеми функціонування державних інститутів в Україні до 2022 р. і в умовах воєнного стану з 24.02. 2022р.

Об'єкт дослідження – формування державної політики під впливом сучасних трендів управління в умовах змінного середовища.

Предмет – державні інститути в системі державної політики.

Методи наукового дослідження. З'ясування мети й визначення задач дослідження зумовили наступні методи наукового пошуку: аналізу, синтезу, індукції, дедукції, системно-функціонального, компаративного аналізів:

- аналізу і синтезу, який дозволив комплексно розглянути проблему функціонування державних інститутів в державній політиці;
- індуктивний дав змогу проаналізувати роль державних інститутів як елементів, що формують систему державної політики;
- дедуктивний метод допоміг проаналізувати вплив сучасних трендів управління та їх адаптацію в національні системи державної політики;
- системно-функціональний аналіз допоміг у розумінні загальних трендів зміни функціональних особливостей державних інститутів в сучасних умовах, розуміння системності в цьому контексті дає можливість глибше дослідити сутнісні, діяльнісні, структурно-функціональні, інституційні та інші особливості досліджуваного об'єкта;
- порівняння (case study (Україна), темпоральний (синхронний, логітюдний)) дозволили провести компаративний аналіз державних інститутів в українській системі державного управління;
- історичний допоміг у дослідженні еволюції становлення в Україні формально сформованої багаторівневої системи інститутів публічної адміністрації (йдеться про органи та інші державно-владні інституції, підпорядковані передусім політичній владі, на які покладені публічно-управлінські функції).

Наукова гіпотеза: Ефективність державної політики буде залежати від сталості державних інститутів в умовах політичних змін, які можуть забезпечити стійкість та емерджентність системи.

Наукова новизна дослідження. Комплексний аналіз дозволив більш детально проаналізувати термінологічний інструментарій визначеної теми дослідження в науковій літературі. Удосконалити етапізацію розвитку інституціональної основи державного управління в Україні з урахуванням нових

проблем в державі. Розглянути проблеми державних інститутів в Україні в умовах воєнного стану.

Науково-практична значущість отриманих результатів дослідження полягає в тому, що основні наукові положення магістерської роботи можуть бути застосовані в процесі вдосконалення категоріального апарату дослідження.

Окремі положення роботи можна використовувати у навчальному процесі під час підготовки навчально-методичних рекомендацій і викладання дисциплін– «Державне управління», «Інститути публічної політики».

Структура магістерської роботи. Логіка проведеного дослідження зумовила структуру роботи: вступ, три розділи, висновки, список джерел і літератури, використаних в процесі написання роботи (60 найменувань). Загальний обсяг наукової роботи становить 53 сторінки.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУТІВ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Теоретико-методологічна основа дослідження державних інститутів державної політики знайшла своє відображення в низці фундаментальних праць закордонних та вітчизняних науковців. Зауважимо, що держава, як головний інститут політичної системи залишається в політико-управлінському процесі головним суб'єктом від діяльності якого залежить вся політична конструкція [2]. Варто організувати діяльність органів державної влади таким чином, щоб сформована ними державна політика не тільки передбачала захист суспільних інтересів, але й забезпечувала (при зважених і обґрунтованих державних рішеннях) стабільний розвиток суспільства.

Актуальність цих проблем спонукає до необхідності поглибити дослідження теоретико-методологічних аспектів, пов'язаних з обґрунтуванням дефініції поняття державної політики [25].

Державна політика, як і будь-який соціальний процес, потребує постійного пояснення генезису її змісту і всебічного дослідження як об'єкта наукового пізнання. Особливої уваги потребує категоріальний апарат державної політики, оскільки він має широкий спектр наукової інтерпретації її змісту і фрагментарного обґрунтування в науковій літературі іноземних та вітчизняних науковців. Значний вклад у цю сферу дослідження зробили філософські теоретико-методологічні теорії античних дослідників (Геракліта, Платона й Аристотеля) та класичної, неокласичної і посткласичної наукової школи (Дж. Делез і Ф. Гуаттарі, М. Хайдеггер [25]).

Термін «політика» походить від давньогрецького слова polis (місто-держава) та пов'язаних з ним politike (мистецтво управління), politicas (державний діяч), означає діяльність з керівництва й управління суспільством на основі публічної влади. Отже, політика має вплив не тільки на суспільство, але й на окремі суспільні групи людей, котрі знаходяться у межах здійснення її

управлінських функцій. А тому вона здатна забезпечити процес реалізації суспільних, особистих і групових інтересів та регулювання взаємовідносин між людьми з метою збереження цілісності суспільства. Важливим видом політики є державна (політика уряду, президента, парламенту, різних міністерств), котра під впливом змін у її політичній і функціональній сферах кожен раз видозмінюється і виступає об'єктом теоретико-методологічних наукових досліджень (проблемних і дискусійних) [25].

Державною вважається політика не тільки з тієї причини, що вона впливає на суспільство, але й тому, що її стартовим етапом формування є уряд або ж інші державні органи. Зазвичай використання науковцями різних термінів, недосконало і двояко перекладених з іноземної мови, посіало плутанину у трактуванні дефініцій термінів «політика» (*policy* і *politics*), «державна політика» (*public policy* і *state policy*) та «вивчення (дослідження) державної політики» (*public policy study* і *state policy study*). Здійснення поглибленого аналізу державної політики (формування, корегування, реалізація, оцінювання) значною мірою залежить від конструктивності й чіткості тлумачення понятійного апарату [25].

Водночас українські вчені по-різному характеризують поняття політики, як сфери професійної діяльності органів державної влади. Зокрема, стверджується, що політика (*politics*) — це «сфера відносин різних соціальних груп та індивідів у використанні інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб» [11, с. 370], в іншому випадку — «суспільна наука, що вивчає політичні інституції, принципи та поведінку влади» [25].

Ці ж самі науковці розуміють політику (*policy*) відповідно як «напрямок дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією та інше» та «певний курс дій, обраний заради вигідності, зручності» [Лаврук], що потребує розмежування поняття політики (*policy*), її рішень і дій. Слід констатувати той факт, що між поняттями *politics* і *policy* існують відмінності перекладу, які потребують термінологічного ствердження під час вирішення суспільних проблем. Отже, розмежування поняття, конкретних рішень, дій і їхнього напрямку

та програми притаманні політиці (*policy*). Зазвичай у політиці мають місце і спеціальні дії, спрямовані на досягнення мети або реалізацію інтересів.

Існує визначення, де автори вважають, що «державна політика — це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду щодо певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства» [24, с. 12].

Більш насичене трактування проблеми спостерігається в дослідженнях інших вчених, згідно з яким «державна політика — це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювані безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [45]. Ця точка зору є прийнятною, оскільки державна політика та її спрямованість, попри все інше, пов'язана з процесом забезпечення суспільної стабільності й задоволення суспільних інтересів [18].

Таким чином, державна політика є одним із важливих компонентів життєдіяльності суспільства, оскільки її заходи спрямовуються на поліпшення рівня проживання громадян та гарантування соціальної стабільності країни і її регіонів. Усе це спонукає вітчизняних науковців постійно розглядати теоретико-методологічні аспекти (державний процес, інститути, інструменти, моделі, формування і аналіз здійснення державної політики, її зміст і концептуальні критерії) цієї проблематики та висловлювати своє бачення щодо розуміння й визначення державної політики [49]. Однак у наукових дослідженнях державної політики не варто надавати пріоритети лише методам і важелям її управлінського впливу на соціально-економічні й політичні процеси, але й акцентувати увагу на планування, організацію і моніторинг функцій кожного її елементу [25].

В дослідженні державної політики виникає необхідність пояснення категорії «середовище» задля розуміння того де відбувається взаємодія інституційних акторів і що на цей процес впливає. Середовище – це сукупність всіх об'єктів, зміна яких впливає на систему, а також об'єктів, що змінюються під

дією системи. Система утворює особливу єдність із середовищем та є елементом «надсистеми». У свою чергу її елементи системи можна розглядати як системи, якщо визначити інший критерій декомпозиції [18].

Значний внесок у розуміння природи середовища вніс один з найвидатніших соціологів ХХ ст., представник системного й функціонального підходів у соціології німецький соціолог-теоретик Ніклас Луман (1927–1998). У центр свого дослідження він поставив стосунки —система - навколишній світі, де саме й виникає розуміння природи як системи, так і середовища [18]. Перебуваючи в середовищі, система випробовує на собі постійні впливи (фактори) [18].

Системний підхід спирається на відомий діалектичний закон взаємозв'язку і взаємозумовленості явищ у світі й суспільстві. Він допомагає дослідити інститути держави як інституційну підсистему.

Наступний термін, який потребує свого змістовного пояснення це «політичний інститут». Згідно із загальним енциклопедичним визначенням інститут соціальний – “першопочатково позначення норм права, що регулюють соціально-правові відносини в різних сферах суспільства (наприклад, інститут шлюбу, сім'ї); у широкому сенсі – елемент соціальної структури, історичні форми організації і регулювання суспільного життя – сукупність установ, норм, цінностей, культурних зразків, стійких форм поведінки: економічні інститути (наприклад, власність, заробітна плата), політичні інститути (державна, армія, партія), виховні інститути та ін.” [34].

Узагальнюючи визначення соціального інституту у широкому сенсі, можна сказати, що соціальний інститут є стійкою формою суспільних відносин, стійкості (інституціоналізованості) яким надає їх урегульованість соціальними нормами. Соціальні норми є встановленими тим чи іншим чином правилами поведінки. Вони можуть бути моральними, релігійними, правовими, політичними, корпоративними тощо. З нормативного боку соціальний інститут є відокремленою сукупністю норм, що регулюють певну групу однорідних і взаємопов'язаних суспільних відносин. Соціальними інститутами є як

унормовані суспільні відносини, так і об'єднання людей, у тому числі формалізовані (організації), що складаються на основі цих відносин і норм. Такими об'єднаннями є, наприклад, територіальні та релігійні громади, політичні партії, громадські організації тощо. Найширшим за обсягом норм та інших інститутів як його складових є інститут держави [1].

Узагальнюючи різноманітні підходи, можна виділити основні позиції: інститут визначає й являє собою установлений соціальний порядок (становище та взаємовідносини, які є визначальними для акторів (індивідів або колективів) у певній сфері, їх права та обов'язки відносно один одного, доступ до та контроль над ресурсами); інститут організовує, координує і регулює соціальну взаємодію у конкретній сфері (сферах); інститут забезпечує нормативний базис відповідної поведінки в певній інституціональній сфері (ролі учасників); комплекс правил забезпечує когнітивну основу агентів соціальної взаємодії стосовно інтерпретації, розуміння і змісту того, що відбувається; інститут забезпечує стрижневі цінності, норми і переконання, які приписуються нормативним дискурсам; інститут визначає комплекс потенційної нормативної рівноваги, яка функціонує як координаційна точка [10, с.26].

Найважливішу роль у регулюванні суспільно-політичних відносин відіграють правові інститути як системи правових норм, що регулюють певні групи однорідних і взаємопов'язаних суспільних відносин. Виокремлення та розрізнення правових інститутів, з'ясування зв'язків між ними є засобом систематизації права. Залежно від галузей права розрізняють інститути цивільного, кримінального, господарського, конституційного та інших галузей права. Найбільше значення у дослідженні політики мають інститути конституційного права, норми якого регулюють політичні відносини у суспільстві. Основними конституційно-правовими інститутами, як системами конституційно-правових норм, є інститути вищих органів держави (глави держави, парламенту, уряду, вищих судів), форми державного правління, територіальної організації держави (форми державного устрою), прав і свобод

людини і громадянина, громадянства, виборчої системи, референдуму, місцевого самоврядування тощо [20].

Методологія дослідження обраної теми передбачає використання наступних підходів: інституціонального, неінституціонального, системного, мережевого, бюрократичного, менеджеріального.

Історично першим різновидом інституціонального підходу в дослідженні суспільних відносин, який склався ще в XIX столітті, був правовий інституціоналізм як виокремлення, розрізнення та систематизація (об'єднання в інститути) правових норм. Особлива увага при цьому зверталася на правові інститути, що визначають форму та функціонування держави – форму державного правління, правовий статус глави держави (монарха), парламенту, порядок його формування та діяльності тощо. На початку XX століття увага дослідників стала зосереджуватися також на вивченні недержавних політичних організацій – політичних партій і громадських організацій, передусім профспілок (Р. Міхельс, М. Острогорський) [57].

На межі 80-90-х років XX століття інституціональний підхід було актуалізовано шляхом поширення його на неформалізовані, тобто такі, які не регулюються якими-небудь писаними нормами і офіційно письмово ніде не оформлені, відносини, явища і процеси. Такий підхід отримав назву «новий інституціоналізм» або «неінституціоналізм» [57].

Одним із засновників неінституціонального підходу став відомий американський економіст Дуглас Норт. У своїй праці «Institutions, institutional Changes and Economic Performance» («Інституції, інституційні зміни і функціонування економіки»), він трактує інститути також як неформалізовані відносини, явища і процеси суспільного життя [35]. Але головна заслуга Д. Норта (він є лауреатом Нобелівської премії з економіки) вбачається не в цьому, а в тому, що таке розуміння соціальних інститутів у поєднанні з біхевіоралістичним підходом, теорією раціонального вибору він застосував в аналізі економічних відносин, пояснив економічні явища і процеси з позицій індивідуальної поведінки людей. Зміщення акценту від дослідження формальних структур до

вивчення інституціональних полів, сукупностей норм і цінностей, наголос на соціокультурній зумовленості політичних явищ і процесів є характерними рисами неоінституціоналізму [57].

Д. Норт звертає увагу на ускладнення інституціональної структури у процесі історичних змін та пов'язує це з розвитком чисельних груп інтересів. Інституціональна система, на думку Д. Норта, розроблена для полегшення обміну між цими групами: «Політичні інститути представляють собою добровільні угоди про співпрацю між політиками. Вони зменшують невизначеність, створюючи стабільну структуру обміну [23].

Отже, сутність неоінституціоналізму можна звести до таких постулатів: політичні інститути розглядаються як повноправні політичні актори, що мають власні особливі інтереси; інститути здійснюють визначальний вплив на індивідуальну поведінку людей, встановлюючи межі індивідуального вибору через формування пріоритетів; інститути є основною детермінантою, що визначають результати політики, допомагають політичним акторам усвідомлювати свої цілі [25].

Теоретико-методологічні підходи, які надають змогу дослідити змінність інститутів державного управління можна виокремити наступні: системний, менеджеріальний, бюрократичний і мережевий.

Системний підхід є одним з головних у дослідженні магістерського дослідження. Державна політика має всі основні характеристики цілісної системи, що маючи в своєму складі підсистеми взаємодіє з багатьма нерозривними (системними) елементами.

Світовий досвід адміністративних реформ дає змогу виділити три моделі, які формують концептуальні основи модернізації державного управління: модель раціональної бюрократії, модель нового державного управління та мережева модель [1].

Основною характеристикою моделі раціональної бюрократії є поділ політики й управління. За цією моделлю державний апарат тільки реалізує політичну волю еліти. Бюрократія неминуче стикається з обмеженнями, які

неможливо подолати в рамках самої бюрократичної системи управління. І навпаки, відповідно до моделі раціональної демократії вибір політичного курсу не має здійснюватися чиновниками. Привласнення бюрократією функції прийняття політичних рішень розглядається як зловживання, як управлінське консультування, адміністративне нормування, службова самодіяльність тощо, включена в політику, що бере участь у прийнятті політичних рішень, виступає самостійним гравцем на політичній арені. Результат втілення даної моделі – побудова централізованої бюрократичної системи, котра керується згори [31].

У сучасному світі, що характеризується бурхливими змінами, такі системи працюють не дуже ефективно.

Модель нового державного управління була обґрунтована в дослідженнях Пітера Окойна та Кристофера Худа. Подальший розвиток вона отримала в дослідженнях Девіда Осборна і Теда Геблера. Основою моделі стали такі постулати: вимір результатів діяльності як основа управління; орієнтація на клієнта, розширення зони відповідальності державних установ за рахунок нових сфер потреб суспільства; приватизація певних напрямів діяльності державних агентств, коли деякі державні функції передаються приватним організаціям; децентралізація управління на основі принципу субсидіарності, що виявляється в підвищенні використання потенціалу недержавних інститутів для забезпечення виконання цілей державної політики.

У практиці державного управління з'являється такий інструмент менеджменту, як стратегічне планування, політичний аналіз, програми виконання пріоритетних завдань тощо [12].

Державне управління в концепції мережевої моделі розглядається як система кооперації державних, приватних, громадських і змішаних структур для забезпечення задоволення суспільних інтересів і розв'язання публічних проблем [7].

У межах таких структур ефективність рішень, що приймаються, забезпечується зростанням ролі експертів-професіоналів не тільки як консультантів, а також як учасників процесу вироблення державної політики [8].

У цьому випадку державне управління виходить за межі державних інститутів і залучає у свою сферу громадські інститути, своєрідними учасниками управління виступають також групи за інтересами.

Таким чином, відбувається делегування повноважень із формування політичних рішень політично незалежним професіоналам. Професіоналізація політики породжує аргументи, які обґрунтовують уже прийнятий політичний курс. Вони слугують інституціоналізації рішень і перетворенню їх на такі, що виконуються всіма учасниками управлінського процесу [8].

Отже, методологічні засади дослідження інституційних характеристик сучасної держави, які набули належного теоретичного обґрунтування надали можливість розглянути обрану для дослідження проблему крізь призму міждисциплінарного підходу із застосуванням здобутків державного управління, політології, економіки, соціології, юриспруденції. Основним було обрано інституційний, неоінституціональний, системний, мережевий, бюрократичний і менеджеріальний підходи, застосування яких забезпечило можливість дослідити інституційний вимір сучасної держави в умовах змінного середовища.

РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУТИ ДЕРЖАВИ ЯК ОСНОВА КОНСТРУКЦІЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Система інститутів конкретного суспільства формує інституційну матрицю – стійку, історично сформовану систему базових інститутів, що регулюють взаємопов'язане функціонування основних суспільних сфер – економічної, політичної та ідеологічної. Через те, що інституційна матриця лежить в основі взаємопов'язаного функціонування основних суспільних підсистем – економіки, політики та ідеології, вона визначає природу суспільства, його специфіку, що відтворюється в ході історичної еволюції.

На думку дослідниці О. Чальцевої «інституціоналізація публічних акторів та форм їх взаємодії є основою інституціонального дизайну публічної політики системи. Вплив акторів відбувається на кожному етапі / циклі формування публічної політики, але з різним ступенем інтенсивності, витрачених ресурсів і виконаних функцій, в результаті виникають своя конфігурація відносин і ефект зворотного зв'язку учасників публічної політики, а також результативність їх дій у цьому процесі. Встановлено, що завдяки процесу інституціоналізації актори представляють свої позиції структуровано й організовано і, за умови дотримання прийнятих в системі демократичних правових норм, повноцінно можуть впливати на процес прийняття та здійснення політичних рішень. Аналіз інституціоналізації форм взаємодії держави й суспільства вказує на те, що якість зворотного зв'язку залежить від організованості публічних акторів, від їх здатності впливати на формування публічної політики на різних етапах, від здатності політичної системи адекватно відповідати вимогам зовнішнього середовища, встановлювати інноваційні практики взаємодії між суспільством і державою» [54].

Зміна якості публічності під впливом глобальних і внутрішньосистемних чинників, при збереженні фасадності традиційних інститутів, змушує дослідників по-новому розглядати можливості акторів, які, реалізуючи власний

порядок денний, співвідносять свої інтереси й ресурсні можливості з умовами мінливого політичного середовища й вибудовують нові стратегії поведінки [54].

Баланс публічної сфери визначається ступенем активності всіх акторів, але роль інституту держави залишається визначальною, завдяки його можливості від імені всього суспільства звертатися до громадян, розкриваючи свої дії для обговорення й критики, контролю й залучення в різні форми громадської участі, в суспільні процеси активної більшості, забезпечуючи соціалізацію та інтеріоризацію громадян. В умовах відкритості та прозорості діяльності органів влади, легітимності режиму за умови дотримання високих стандартів якості життя суспільства й ефективного державного управління, реалізація публічної політики під координуючим початком держави можлива й буде підтримана громадянами. Такі умови можна вважати ідеальними, але в реальності жодна держава не в змозі гарантувати їх у повному обсязі [54].

Процес інституційного будівництва в національній державі засновано на побудові унікальної системи інститутів. Сучасна держава – це відкрита держава, інституційна система якої формується у процесі взаємодії з іншими державами та міжнародними інститутами. Основною особливістю сучасної держави є залучення її до глобалізаційних процесів і ринку інститутів [20].

В сучасний період держава залишається провідним інститутом політичної системи. Однак, змінне середовище впливає на те, що держава змушена буде поступитися багатьма своїми позиціями, змінити свої інституції, а вплив недержавних інститутів у цілому приведе до зміни характеру здійснення державної влади. Недержавні структури будуть усе активніше конкурувати з державою, а державна влада буде змушена все частіше делегувати свої повноваження недержавним інституціям. Усі ці фактори зрештою віддзеркаляться на інституційних особливостях сучасної держави. Особливо значущими є зміни місцевих інститутів держави [20].

Основними факторами, що зумовлюють напрями інституціоналізації в сучасній державі, є децентралізація, глобалізація, діджиталізація та функціональність.

Інституціоналізація держави пов'язана з багатьма аспектами, які вимагають змін:

1) необхідність забезпечення рівності можливостей доступу усіх громадян до отримання й використання державних послуг, ознайомлення з чинним законодавством і судовими актами, подання запитів щодо отримання публічної інформації тощо;

2) бажання соціуму брати більш активну участь (співробітництво, координація) у процесах ухвалення та реалізації політичних рішень державними органами;

3) неефективне керівництво управлінськими процесами з боку державного менеджменту, а відповідно високий рівень недовіри до уряду та негативне ставлення до влади (перш за все, на пострадянському просторі);

4) активний розвиток інформаційно- комунікативних технологій та формування нової моделі «мережевого» публічного урядування.

Отже, фактори зовнішнього й внутрішнього середовища піддали політичні інститути, зокрема й державу, структурно-адміністративним і управлінським змінам і в демократичних, і в авторитарних, і в перехідних системах. Здійснюється поступовий перехід від адміністративної держави до держави координаційної, а в сфері недержавної активності зростає значення «залучення в суспільні відносини. Роль координаційної держави в цьому випадку полягає в тому, щоб забезпечити рівний доступ до політичного рішення, захистити й стимулювати відповідні інститути публічного управління. Однак це твердження не зовсім правильне, тому що функція координації, яка виконується державою, зовсім не виключає взаємодії між владою й суспільством й по вертикалі. Слід звернути увагу на те, що координаційні взаємозв'язки припускають зв'язок на рівні горизонталі, а в нашому випадку, мають місце бути й субординаційні зв'язки – такі, що передбачають ієрархію у відносинах. Таким чином, взаємодіючи й по вертикалі, й по горизонталі, держава та суспільство конструюють новий тип відносин, який доречніше було б назвати мережевим –

при цьому держава в нових умовах швидше є державою-модератором, а не координатором [54].

Будь які інститути в умовах змінного середовища також змінюються. Інституціональні зміни – зміни базових або інших інститутів під впливом різноманітних факторів. Вибір траєкторії розвитку, яку колективно здійснюють соціальні групи та цивілізації у взаємодії одне з одним у точці біфуркації, можна визначити як інституціональний вибір, що визначає напрями та способи інституціональних реформ: інституціональна трансплантація; інституціональні інновації; інституціональна імітація [36].

Інституціональний вибір – це така зміна формальних і неформальних правил, а також способів та ефективності примусу до виконання правил і обмежень, коли вибирається якийсь один кращий варіант із декількох потенційно можливих. Поняття «інституціональний вибір» практично зливається із поняттям інституціональної інновації, оскільки навряд чи є хоч одна соціально-економічна і політико-управлінська проблема, яку можна вирішити одним-єдиним способом [37]. Отже, соціально-економічний і політичний розвиток визначається тим, наскільки ефективним є набір (пакет) інститутів. [33].

Характеризуючи політичні інститути важливим є питання про можливість конструювання соціально-політичної реальності шляхом проектування. У даному контексті міститься відповідь на запитання про можливість цілеспрямованого впливу на процеси інституціалізації державних систем. Р. Гудін вважає, що інститути змінюються з трьох важливих причин. По-перше, випадково, або у зв'язку з непередбачуваними обставинами. По-друге, інститути можуть змінюватись еволюційно, коли ті з них, які належним чином задовільняють певні потреби, виживають у результаті дії відбіркового механізму. По-третє, причиною змін інститутів можуть бути наміри стратегічно діючих політичних агентів. Третя причина – це не що інше, як конституційна інженерія [36, с. 77].

Формування інститутів, а також їх зміна, реформування, оновлення в управлінській науці пов'язують з процесом інституціоналізації. С. Гантінгтон, який вивчав інституціоналізацію політичних інститутів, виділяє чотири критерії даного процесу:

- адаптивність (як функціональна, так і за викликами середовища). Чим більш адаптивна організація, тим вищий рівень її інституціоналізації, і, навпаки. Адаптивність являє собою набуту характеристику політичної організації, яка залежить від впливу навколишнього середовища і віку організації. Чим більше вимог надходить від навколишнього середовища і чим старша організація, тим вона більш адаптивна;

- складність (вона визначається наявністю різних елементів, підсистем і функцій, які забезпечують стабільність). Чим складніша організація, тим вище рівень її інституціоналізації; організація, яка переслідує багато цілей, у більшій мірі здатна адаптуватися до втрати будь-якої однієї з них, ніж організація, що переслідує одну мету;

– автономія (існування незалежно від інших соціальних груп). Автономія – це структурна незалежність партії від інших інститутів і організацій, що діють усередині або за межами країни;

– згуртованість (злагодженість роботи елементів всередині даної організації). Чим більше згуртована організація, тим вищий рівень її інституціоналізації, і навпаки [49, с. 109–114].

Розвиток інституту державного управління можливий за таких умов:

– переорієнтація діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб на обслуговування суспільства;

– запровадження “клієнтських” методів у наданні адміністративних послуг;

– розмежування на практиці політичних і адміністративних посад органів державного управління, підвищення професіоналізму та розробка стандартів компетентності державних службовців.

Інституціональні зміни сприяють розвитку держави та уніфікують норми і звичаї, за якими живе суспільство. Вони є каталізатором дії і водночас елементом контролю за конкретним інститутом та його стандартами. Інституціональні зміни визначили і сутність держави, адже вона по суті є серцевиною інституціонального середовища і утворює інститут державного управління.

З метою структуризації і упорядкування набору інструментів механізм державного регулювання інституціональних змін варто представляти у вигляді мультиплікативної моделі, яка дозволяє встановити наслідки та ефекти від реалізації окремих напрямів інституціональних змін і у відповідності з чим прийняти необхідні рішення стосовно корекції політики державного регулювання інституціональних змін. З метою уникнення інституціональних розривів та зменшення імовірності виникнення інституціональних пасток потребує удосконалення порядку державного регулювання інституціональних змін із визначенням конкретних етапів, які передбачають діагностику інституціонального середовища, формування набору критеріїв та обмежень, вибір і реалізацію визначених пріоритетів інституціональних змін через окремі блоки державної влади, а також етап оцінки ефективності прийнятих рішень у частині трансформації базових та надбудовних інститутів [36, с80].

Сучасні інституціональні дослідження не пропонують уні- версальних рецептів прискорення дієвості інституціональних реформ, особливо з урахуванням особливостей національних умов. Однак слід брати до уваги висновки, зроблені на основі аналізу інституціональних реформ різних країн щодо їх стратегії: як правило, немає необхідності в універсальній та всеохоплюючій реформі інститутів. Стратегія реформ має бути сконцентрована на певному наборі ключових інституціональних обмежень (binding constraints); одних і тих же цілей можна досягти за допомогою різних інституціональних рішень. Імпорт інститутів слід балансувати з їх ретельною адаптацією до місцевих умов; ураховуючи вихідні умови і місцеві традиції, реформатори повинні бути готові до інституціонального експериментування, а також до корекції своєї політики на основі ретельного моніторингу та оцінки фактичних

результатів проведених реформ. Це передбачає високі вимоги до прозорості та ефективності процесу прийняття урядових рішень щодо стратегії і тактики реформ; важливо приділити адекватну увагу зміцненню інститутів, що забезпечують стійкість економіки до зовнішніх шоків, таких як верховенство права, демократія, система участі, соціального захисту та консультативні механізми.



РОЗДІЛ 3. ДЕРЖАВНІ ІНСТИТУТИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗМІННОГО СЕРЕДОВИЩА

Розподіл управлінських функцій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, соціально відповідальним бізнесом та інститутами громадянського суспільства щодо здійснення ними повноважень у сфері публічного управління в нашій країні до початку вторгнення російської федерації на українські землі значною мірою було недоврегульовано. Причому це стосується не лише організації суспільного життя, але й економічних, соціальних, інформаційних компетенцій, а також роботи з формування мобілізаційного резерву та діяльності в безпековій царині.

Інституціоналізація державних інститутів пройшла в Україні 33 річний шлях від радянської ієрархічної моделі управління до сучасної моделі інституціоналізму. Українські дослідники І. Юхно, В. Черниш, А. Гавриленко визначили сім основних періодів формування моделі публічноуправлінської діяльності (ПД) [5].

1 етап – 1978–1990–1991 (серпень) рр. – радянська конституційна модель ПД, що трансформувалась у процесі виникнення і становлення системи органів державної влади в УРСР як суб'єкта союзного договору 1922 р. (в межах СРСР). Фактично, варто говорити про перший конституційний етап формування інституціональних чинників ПД, адже на 01.12.1991 року функціонувала раціональна (на той час) система публічного управління, у межах якої інститути були сформовані на основі держав-ницької парадигми, проте взаємодія елементів системи публічного управління була більш демократичною [5].

2 етап – 1991–1995 рр. – пострадянський, у межах якого в рамках Конституції 1978 р. (зі змінами) поступово була сформована інституціональна модель ПД комбінованого типу, з численним дублюванням функцій, новим інституційним контекстом ПД, новими підходами до регіонального управління. становлення системи органів влади в Україні: розробка нових законодавчих актів; формування правового поля діяльності суб'єктів політичного процесу,

підприємницької діяльності; встановлення міжнародних відносин України з іншими державами.

Поступово система ПД зазнала суттєвої трансформації, створюються та ліквідуються спеціально створені органи державної влади (Державна Дума, 1992 р.); Кабінет Міністрів України отримує додаткові повноваження, у тому числі щодо видання декретів як нормативно-правових актів на рівні актів законодавства. У межах цього періоду прийнято також Закон України «Про державну службу», що символізував операційний зміст ПД, наповним змістом всі інституційні елементи ПД. Відповідно до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування» (грудень 1990 р.), публічна влада в Україні формувалася за принципом вертикальносформованої системи рад (адміністративно-територіальний принцип), Верховна Рада України виступала вищим органом державної влади [40,39].

3 етап – 1995–1999 рр. – етап квазі-конституційної стабілізації, інституціональний транзит в системі публічного управління. З прийняттям Конституційного договору 1995 р. «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», а у 1996 р. – Конституції України завершився процес формування національної моделі публічного управління, що пройшла трансформацію у межах «парламентсько-президентська республіка – президентська республіка – президентсько-парламентська республіка». Закріплення у тексті Конституції України принципів сучасної інституціональної моделі публічного управління забезпечило стабілізацію управлінських механізмів, регламентувало процедури ПД, запровадило принцип децентралізації державної влади на рівні конституційного положення. Як вважає М. Сачко, особливістю децентралізації виступила детермінована система внутрішньодержавних зв'язків, яка передбачає існування відповідної кількості внутрішньо- державних угод за схемою «центр – регіон», в яких зазначаються взаємні права та обов'язки [5, 9].

В. Баштанник та А. Новака, що на цьому етапі відбулося напрацювання нормативно-правових актів, затвердження (указами Президента України) положень про міністерства та інші ЦОВВ, запровадження змішаної системи виборів до ВР України, конституційний формат публічного управління, прийняття Закону України «Про політичні партії», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування» тощо – фактично, була сформована нова модель державної влади, при чому такий процес було розпочато з регіонального рівня управління; прийняття Концепції адміністративної реформи та її формальний початок [5].

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 [4].

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 – до 2022 рр., характеризується формуванням сучасної інституціональної моделі публічного управління. Сучасний підхід до формування інтегрованої системи публічного управління базується на виключно правовій регламентації діяльності органів влади, на конституційному

регламентуванні реформування органів влади – Закон України «Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя)», «Про Вищу раду правосуддя», «Про державну службу (нова редакція)», «Про Національну поліцію, прийняті спеціальні законодавчі акти – «Про очищення влади (люстрацію)», «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» [18].

7 етап – з 24.02.2024 – по теперішній час, характеризується інституціональними змінами в умовах воєнного стану, продовженням реформи державної служби, цифрової реформи.

Також доцільно уточнити трансформаційну періодизацію розвитку системи публічного управління, що відповідає національній моделі публічного управління:

1 етап – інституціональний – 1991–2004 рр. – у межах якого відбувається інституціоналізація основ діяльності і принципів функціонування органів державної влади, встановлюються основи функціонування інститутів управління, здійснюється активна фаза адміністративної реформи;

2 етап – суспільно-політичний – 2004–2014 рр. – характеризується прискореною трансформацією інституціонального фактору суспільного впливу на діяльність органів влади, становленням формалізованої моделі механізмів зовнішньо-системного регулювання. На цьому етапі посилюється вплив суспільних чинників на ПД;

3 етап – трансформаційний – з 2014 р. – 2016 р. – характеризується підготовкою до переходу до нової моделі публічного управління на основі концепції сталого розвитку, конституційного затвердження нової моделі організації державної влади. Проте все-таки зберігається концептуальна модель Конституції України 1996 р. у сенсі розподілу повноважень, з потуповим зростанням ролі президента;

4 етап – транзитивного «переходу» – 2016–2019 рр. – поступова деволуція системи місцевого самоврядування, централізація самоврядної влади, інституціональна реформа системи судової влади;

5 етап – інституціональної дефрагментації – з 2019 року – розвиток нових інституціональних форм публічноуправлінської влади, феномен перезавантаження влади, концентрація влади на вищому рівні, централізація управління.

6- з 24.02. 2022 р. в умовах воєнного стану концентрація влади на вищому рівні, інституціональна обмеженість, фрагментарні реформи.

Отже, в Україні за весь період незалежності були сформовані інститути держави, які заклали основу національної моделі державного управління.

Головним інститутом, як ми вже зазначали, є держава, яка є системою органів та установ, що здійснюють управління суспільством на основі публічної влади. Основними такими органами є вищі органи державної влади: глава держави, парламент, уряд, вищі суди (верховний і конституційний) [57].

Згідно з Конституцією, найвищим і єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України у складі 450 народних депутатів, які обираються виборцями у виборчих округах шляхом таємного голосування. Верховна Рада України виконує низку функцій щодо створення відповідних органів державного управління. За поданням Президента України Верховна Рада України дає згоду на призначення Прем'єр-міністра, голови Національного банку. До її повноважень належать також призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку, Національної Ради з питань телебачення й радіомовлення. До компетенції Верховної Ради належать призначення на посади та звільнення з посад Голови та членів Рахункової палати, яка здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України [57].

Президент України – глава держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання конституційних прав і свобод людини й громадянина. Президент України уособлює державну владу загалом, об'єднує всі гілки державної влади, забезпечує спрямованість їхньої діяльності в спільному напрямі в разі виникнення непорозумінь між законодавчою і виконавчою гілками влади, забезпечує єдність держави.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів. Кабінет Міністрів як вищий державний орган оперативного управління спрямовує свою діяльність на забезпечення суверенітету та економічної самостійності держави, розробляє загальнодержавні програми економічного, соціального, культурного розвитку та організовує їх реалізацію, проводить фінансову, інвестиційну, податкову політику, здійснює необхідні заходи у сфері забезпечення обороноздатності держави, боротьби зі злочинністю, розвитку економіки, науки, охорони здоров'я, природи, економічної безпеки, спрямовує й координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади. Місцевими органами державної виконавчої влади в областях і районах є державні адміністрації, голів яких призначає Президент України, а оперативне керівництво місцевими державними адміністраціями здійснює Кабінет Міністрів [4].

Важливе місце в системі державної влади України посідає судова гілка влади, основними засадами судочинства якої є законність, рівність усіх учасників судового процесу перед законом, забезпечення обвинуваченому права на захист, підтримання прокурором державного обвинувачення в суді, забезпечення апеляційного й касаційного оскарження рішення суду відповідно до норм закону, обов'язковість прийняття судового рішення. Згідно з чинною системою судів в Україні найвищим судовим органом загальної юрисдикції є Верховний Суд України. У системі судів загальної юрисдикції діють вищі спеціалізовані суди з розгляду цивільних і кримінальних, господарських, адміністративних справ. На місцевому рівні діють відповідні суди: обласні, районні, міські.

Особливе місце в системі державних органів посідає Конституційний Суд України, який незалежний від судів загальної юрисдикції, і його основна функція полягає в офіційному тлумаченні Конституції та законів, взаємодії відповідності законів та інших правових актів із нормами Конституції України.

Державна служба в Україні є одним із важливих інститутів формування та розвитку державності і сьогодні розуміється як невіддільний елемент сучасного

суспільного життя та організації державного управління. Завдяки державній службі функціонують органи державної влади, які забезпечують реалізацію прав і свобод громадян та існування держави.

Розбудова державності України має супроводжуватися відповідним розвитком і вдосконаленням державної служби, тому прийняття у грудні 2015 року нового Закону України «Про державну службу» [40] є досить актуальним на сучасному етапі реформи державного управління в Україні. Законом встановлено нові правові та організаційні засади державної служби, які спрямовані на вирішення низки гострих проблем кадрового забезпечення органів державного управління, реалізацію положень щодо суттєвої зміни системи державної служби в Україні. Створення правових передумов для підвищення престижності державної служби, врегулювання статусу державного службовця, рівного доступу до державної служби, запровадження прозорого механізму прийняття на державну службу, введення в дію ефективного механізму запобігання корупції, а також підвищення рівня соціального та матеріального захисту державних службовців – усе це сприятиме підвищенню авторитетності державної служби, а отже, інституту державної влади загалом [33].

До інституту управління державної служби входять:

- територіальні управління державної служби центрального органу з питань державної служби, які покликані впроваджувати кадрову політику і забезпечувати управління персоналом на територіях;

- Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС як установа, яка організує роботу з науково-практичної підтримки управління змінами в системі державної служби, та Школа вищого корпусу державної служби, що забезпечує тренінги державних службовців;

- система професійного навчання, яка покликана забезпечувати підвищення професійної компетентності державних службовців державних органів відповідно до державного замовлення і потреби цих органів у фахівцях у галузі державного управління [33].

Процес формування інституціональної управлінської моделі мав в Україні свою особливу специфіку, яка пов'язана з наслідками радянської системи, деформованими інституціями в нових політичних реаліях. На думку багатьох українських дослідників конституційна модель прем'єр-президентської системи заклала в Україні передумови розвитку особливого інституційного гібриду, здатного функціонувати у двох різних фазах:

1) керованої демократії – в умовах, коли президент контролює більшість в асамблеї та має прем'єра зі своєї партії, а відповідно, має потенційну можливість монополізації силової/фіскальної вертикалі;

2) конкурентно-демократичної в умовах розподілу клієнтарно-патронажної мережі між двома центрами, що виникає у випадку відсутності контролю над асамблеєю, слабкості президентського партійного ресурсу та прем'єра, кооптованого з непрезидентської політичної машини та/або альтернативної клієнтарно-патронажної мережі [33].

Ключовим моментом є ступінь інституціоналізації контрольованих сегментів клієнтарно-патронажної мережі, тобто успіх у побудові потужних партійно-політичних машин, тому що від цього в новому конституційному форматі прем'єр-президентської системи почав залежати результат в електоральній конкуренції, а відповідно, й позиції в міжелітних торгах на посаду прем'єра та позиції в уряді.

У цьому контексті політичні партії у неопатримоніальній демократії є перш за все політичними машинами, що організують національні клієнтарно-патронажні мережі для отримання ренти в центрі й на місцях. Партії створюються політичними інвесторами не для реалізації інтересів виборців, а для квотного розподілу рентоотримувальних позицій у кабінеті міністрів і державному апараті у центрі та регіонах. Яскравим прикладом є формування коаліційного уряду після парламентських виборів 2014 р. або переформатування уряду у 2016 р., боротьба за контроль податкових і митних органів, а також топ-менеджерські позиції в державних корпораціях.

Останні дослідження демонструють, що прем'єр-президентська модифікація президенціалізму саме завдяки відносній незалежності президента від партій та незалежній легітимності має здатність формувати й підтримувати коаліційне будівництво та кооперацію партійних гравців, тобто працювати у логіці парламентської, а не президентської системи, де президент виступає більш ефективним форматором коаліції, ніж лідери партійних фракцій. Ця модель у сучасній літературі отримала назву коаліційного президенціалізму, де президент може ефективно формувати коаліцію

Політико-режимний розвиток України після 2004 року може в довгостроковій перспективі розглядатися в межах більш широкого маятникоподібного коливання від суперпрезидентської республіки до прем'єр-президентської, що неминує передбачає зворотний рух у бік контрреформи, тобто реставрації суперпрезидентського правління. Досвід українського політичного розвитку демонструє, що конституційні правила в неопатримоніальному середовищі, як правило, зберігаються лише в межах одного електорального циклу. Проблема переобрання виникає в межах будь-якої неопатримоніальної системи й вирішується за допомогою зміни конституційних правил гри, здатних забезпечити, на думку інкубантів, спадкоємність влади та збереження їхніх привілеїв [54].

Від цього залежить і вибір сценарію подальшої політико-режимної еволюції неопатримоніальної демократії в Україні:

1) **«керована демократія»** і режим особистої влади на основі монополізації силової/фіскальної вертикалі держави і зигзагоподібне лавірування між інтересами основних фінансово-промислових груп, згортання інститутів парламентаризму та партійно-електоральної конкуренції як таких, що дестабілізують державу, утвердження виконавчої бюрократичної верт калі на основі принципів особистої відданості та використання фіскально-силових структур та прокуратури для боротьби з конкурентами;

2) **частковий розподіл влади у «широкій коаліції»** на основі power-sharing і закріплення зон контролю над соціетальними та регіональними

сегментами в правилах політичної гри (що в остаточному підсумку означатиме перехід до двопалатного парламенту та/або обрання президента в асамблеї);

3) **президентська система на основі домінантної партії**, що домагається завоювання більшості в більшості соціетальних сегментів, а не однієї якої-небудь найбільшої групи або регіону. Це робить можливим інкорпорування до складу президентської партії рентоорієнтованих підприємців із залишків НФ, «Нашого краю», «Волі народу» та «Відродження» і, можливо, перехід до пропорційної виборчої системи з регіональними списками.

З урахуванням докорінних суспільних змін, які здійснюються державою для забезпечення європейських стандартів життя в країні, та виходом на провідні позиції у світі Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5 було ухвалено Стратегією сталого розвитку «України – 2020» [33], у межах якої державна політика спрямовується на проведення структурних реформ за чотирма основними векторами руху, а саме: розвитку, безпеки, відповідальності, гідності. У межах названих стратегічних векторів руху передбачається реалізація 62 реформ і програм розвитку держави. Одними з першочергових реформ і програм у реалізації державної політики є проведення децентралізації та реформування державного управління [33].

Дієва система державного управління є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави та передумовою європейської інтеграції. Реалізація Стратегії «Україна – 2020» передбачає проведення реформи державного управління, яка полягає в побудові ефективної, прозорої структури публічної адміністрації, здатної забезпечувати реалізацію цілісної державної політики, спрямованої на сталий суспільний розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики. Вагоме місце в реформуванні державного управління відведено сфері децентралізації, завдяки якій здійснюється відхід від централізованої моделі управління в державі до забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудови ефективної системи територіальної організації влади, яка базується на принципах субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [47].

Передумовою забезпечення демократичного врядування в державі на принципах верховенства права є функціонування ефективної системи державного управління. Важливими складниками підвищення ефективності державного управління в Україні є забезпечення :

- стратегічного планування державної політики із залученням громадськості;
- модернізації державної служби з визначенням оптимальних масштабів, структури, складу управлінь, людських ресурсів із дотриманням правової компетентності, організованості, дисципліни, законності, ефективності та інших факторів;
- формування єдиних правил надання якісних адміністративних послуг із організацією роботи державних електронних реєстрів публічної інформації;
- управління державними фінансами з використанням дієвих механізмів щодо адміністрування дохідної частини державного бюджету його використання, проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту, прозорі системи державних закупівель, обліку та звітності.

Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу, яка є особливим інститутом сучасної держави [33].

Отже, в Україні з прийняттям у 1996 році Конституції практично було побудовано єдину систему державної влади. Водночас, незважаючи на конституційну визначеність засад діяльності і повноважень органів виконавчої влади в Україні, тривалий час система державного управління в поєднувала державні інституції із принципами роботи радянської доби та сформовані нові інститути влади в період незалежності України, що в результаті не можна вважати задовільною та ефективною.

Конституційні трансформації 2004 р., 2010 р. та 2014 р. були спрямовані на фрагментарну зміну положень Конституції України, формальне детермінування управлінських режимів у форматі «парламентська модель – президентська модель» державного управління. Втім, реального реформування

не відбулося, адже результати будь-яких змін мали й у сучасному інституційному вимірі визначальну роль відіграє глава держави – Президент України. При цьому вторинним результатом такого процесу реформування у 2000 р. слід визнати послаблення спроможності управління на всіх рівнях, деформацію комплексу принципів і засад державного будівництва [37].

Отже, практика діяльності центральних органів виконавчої влади та її структурних підрозділів, відомств практично до 2014 року вирізнялась надмірним адміністративним втручанням у всі сфери життя і виробництва, при цьому не забезпечувалась чітка взаємодія між усіма гілками влади у розв'язанні питань суспільного розвитку відповідних територій і громад. Тож очевидною стала необхідність проведення в Україні комплексних реформ у різних сферах державної політики.

2014 р. був роком турбулентності для України, яка в результаті Євромайдану (Революції Гідності) отримала нове опозиційне керівництво і зіткнулась з агресією Російської Федерації, яка анексувала Крим та розв'язала на території Донбасу війну. В умовах глибокої політичної кризи нова українська влада 21 лютого 2014 р. знову внесла зміни в Конституцію України («Про відновлення дії окремих положень Конституції України») і повернула парламентсько-президентську форму правління, залишивши питання про реформування відкритим [37].

Таким чином, формальний інституціональний каркас України знаходиться в постійній правовій змінюваності, піддаючись корекції з боку пануючої еліти, представленої політико-економічними регіональними структурами і діючих відповідно до логіки «картельних угод». Таким чином, уповільнений і нерівномірний розвиток процесу інституціоналізації в Україні з моменту її незалежності вплинув на якість інститутів в умовах зміни політичного режиму і збереженню високого конфліктного потенціалу в системі [37].

Об'єктивним наслідком інституціональної невизначеності є низька ефективність політики і криза легітимності політичної влади в політичній системі України. Як результат є слабкість зворотного зв'язку в системі,

нездатність влади до ефективного проведення реформ і забезпечення кредиту довіри з боку суспільства. Загалом за даними українських соціологів, недовіра до більшості соціальних інститутів суспільства залишається характерною рисою нашої країни [38].

Сама по собі криза інститутів політичної влади, вважає М. Шаповаленко, яка ідентифікована вчасно, стимулює реформування, в тому числі і адміністративне. Але консервація колишніх моделей прийняття рішень, нарешті, відсутність будь-якого національного проекту, знеструмлюючи капітал, може викликати кризу всієї політичної системи [38, с. 145].

Якщо влада здатна сприймати сигнали на «вході» і встигати реагувати на них, то система здатна до автореференції і подальшого розвитку. Інституціоналізація в Україні значно інтенсифікувалась після 2014 р. Переформатування національної моделі української публічної політики призвело до інституціональних змін на всіх рівнях влади, в тому числі, і на місцевому.

Інституціоналізація публічного аудиту і громадського контролю в Україні ще знаходиться в стадії свого методологічного, нормативного та практичного оформлення і становлення. Задля виявлення внутрішніх проблем державного управління і об'єктивного оцінювання публічної політики на національному рівні, є запрошення зовнішніх структур задля проведення аудиту. Так, наприклад, уряд України заключив Меморандум про взаєморозуміння з міністерством Великої Британії у справах міжнародного розвитку та шведською агенцією міжнародного розвитку стосовно проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA.

У 2020р. в Україні з метою забезпечення ефективного управління людськими ресурсами у сфері державної служби, контролю зайнятості на державній службі, сприяння прозорості витрат на персонал Кабінетом Міністрів України було розроблено та схвалено Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та план заходів щодо її реалізації.

Можна виділити мережеві інституціоналізовані структури публічного аудиту в політичному просторі України, насамперед – це експертні співтовариства, громадські організації, мережеві структури, створювані з ініціативи держави, які об'єднують у собі аналітичні групи, представників влади, консультантів, незалежних профільних експертів, менеджерів та ін.

Так, наприклад, з ініціативи держави для протидії корупції в Україні, як однієї з невирішених проблем, що не дозволяє системі бути ефективною і проводити якісні реформи, були створені за сприяння держави, громадських активістів та міжнародної організації Transparency International України на відкритій, прозорій, конкурсній основі спеціальної інституціональної структури [14].

Попередження криз і можливість регулювати конфліктами – одна з важливих функцій сучасної системи, яку виконують медитативні публічні інститути. В Україні даний вид інститутів ще недостатньо представлений в публічному полі політики ні в законодавстві, ні на практиці. Поки можна відзначити забезпечений владою інститут Омбудсмена в Україні [38].

В сучасній Україні існує необхідність створення багатогалузевих інститутів медіації – професійного посередництва при вирішенні конфліктів в місцевих громадах, для попередження і конструктивного вирішення конфліктів влади і громадян (в тому числі підготовки громадських медіаторів). Одним з центрів, що займаються популяризацією інституту соціальної медіації та підготовкою фахівців медіаторів, є Український центр медіації (УЦМ), Національна асоціація медіаторів України [15].

Процес інституціоналізації державних інститутів змінився у зв'язку із введенням 24.02.2022 р. воєнного стану [15].

Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 "Про утворення військових адміністрацій" (далі – Указ № 68/2022) було утворено 24 обласні та Київську міську, а також районні військові адміністрації для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку [32,38].

Згідно зі статтею 9 Закону № 389-VIII в умовах воєнного стану Президент України та Верховна Рада України діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України. Згідно з частиною сьомою статті 147 Закону України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII "Про судоустрій і статус суддів" зі змінами, внесеними Законом України від 03 березня 2022 року № 2112-IX "Про внесення зміни до частини сьомої статті 147 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо визначення територіальної підсудності судових справ", у разі неможливості здійснення правосуддя судом з об'єктивних причин під час воєнного або надзвичайного стану, у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами може бути змінено територіальну підсудність судових справ, що розглядаються в такому суді, за рішенням Вищої ради правосуддя, що ухвалюється за поданням Голови Верховного Суду, шляхом її передачі до суду, який найбільш територіально наближений до суду, який не може здійснювати правосуддя, або іншого визначеного суду. У разі неможливості здійснення Вищою радою правосуддя такого повноваження воно здійснюється за розпорядженням Голови Верховного Суду. Відповідне рішення є також підставою для передачі усіх справ, які перебували на розгляді суду, територіальна підсудність якого змінюється [9].

Кабінет Міністрів України в силу статті 12-1 Закону № 389-VIII в разі введення воєнного стану:

- (1) працює відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану;
- (2) розробляє та вводить в дію План запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в окремих місцевостях України з урахуванням загроз та особливостей конкретної ситуації, яка склалася;
- (3) організовує та здійснює керівництво центральними та іншими органами виконавчої влади в умовах воєнного стану.

Закон № 389-VIII передбачає можливість доповнення системи органів публічного управління тимчасовими суб'єктами владних повноважень [6,51].

Додатково до органів державної влади і представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів на територіях, на яких введено воєнний стан, можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації, які діють під керівництвом начальників за принципом єдиноначалля [51].

Залежно від територіальної компетенції, підпорядкування, підстав та порядку утворення і припинення діяльності, а також порядку комплектування військові адміністрації поділяються на:

- (1) обласні;
- (2) районні;
- (3) населених пунктів (одного чи декількох населених пунктів (сіл, селищ, міст) [15].

Окремим підвидом військових адміністрацій у межах всіх 3 названих видів військових адміністрацій є військові адміністрації областей, районів та населених пунктів, в яких до утворення військових адміністрацій діяли військово-цивільні адміністрації. При цьому повноваження військово-цивільних адміністрацій населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідними військовими адміністраціями своїх повноважень, а повноваження районів і областей – у день набрання чинності актом Президента України про утворення відповідних районних, обласних військових адміністрацій [15].

Водночас районні та обласні військові адміністрації можуть бути об'єднані в один вид на противагу військовим адміністраціям населених пунктів.

З огляду на підстави та порядок утворення і припинення діяльності, а також функціональну компетенцію районні та обласні військові адміністрації поділяються на два види:

- (1) військові адміністрації, що утворені для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку;
- (2) військові адміністрації, що утворені для забезпечення дії Конституції та законів України у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у

встановлені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" строки або припинення їх повноважень згідно із законом [15].

При цьому військові адміністрації населених пунктів можуть бути утворені лише в тих населених пунктах, в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження (у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом) [8, 15].

Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України.

Відповідно до частини третьої статті 11, частини третьої статті 12, частини другої статті 12-2 Закону № 389-VIII повноваження Верховної Ради України, Президента України, судів, органів та установ системи правосуддя, передбачені Конституцією України, в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені [8,15].

Частини перша та третя статті 26 Закону № 389-VIII встановлюють, що правосуддя на території, на якій введено воєнний стан, здійснюється лише судами. На цій території діють суди, створені відповідно до Конституції України. У разі неможливості здійснювати правосуддя судами, які діють на території, на якій введено воєнний стан, законами України може бути змінена територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в цих судах, або в установленому законом порядку змінено місцезнаходження судів [8,15].

Разом з тим, це не означає припинення діяльності визначених Конституцією та законами України органів державної влади і органів місцевого самоврядування[8,15].

Державна влада достатньо швидко врегулювала діяльність державних органів та місцевого самоврядування в умовах воєнного

стану. Парламент прийняв законопроект №7153, який спрощує функціонування місцевого самоврядування та Уряду у період воєнного стану [33].

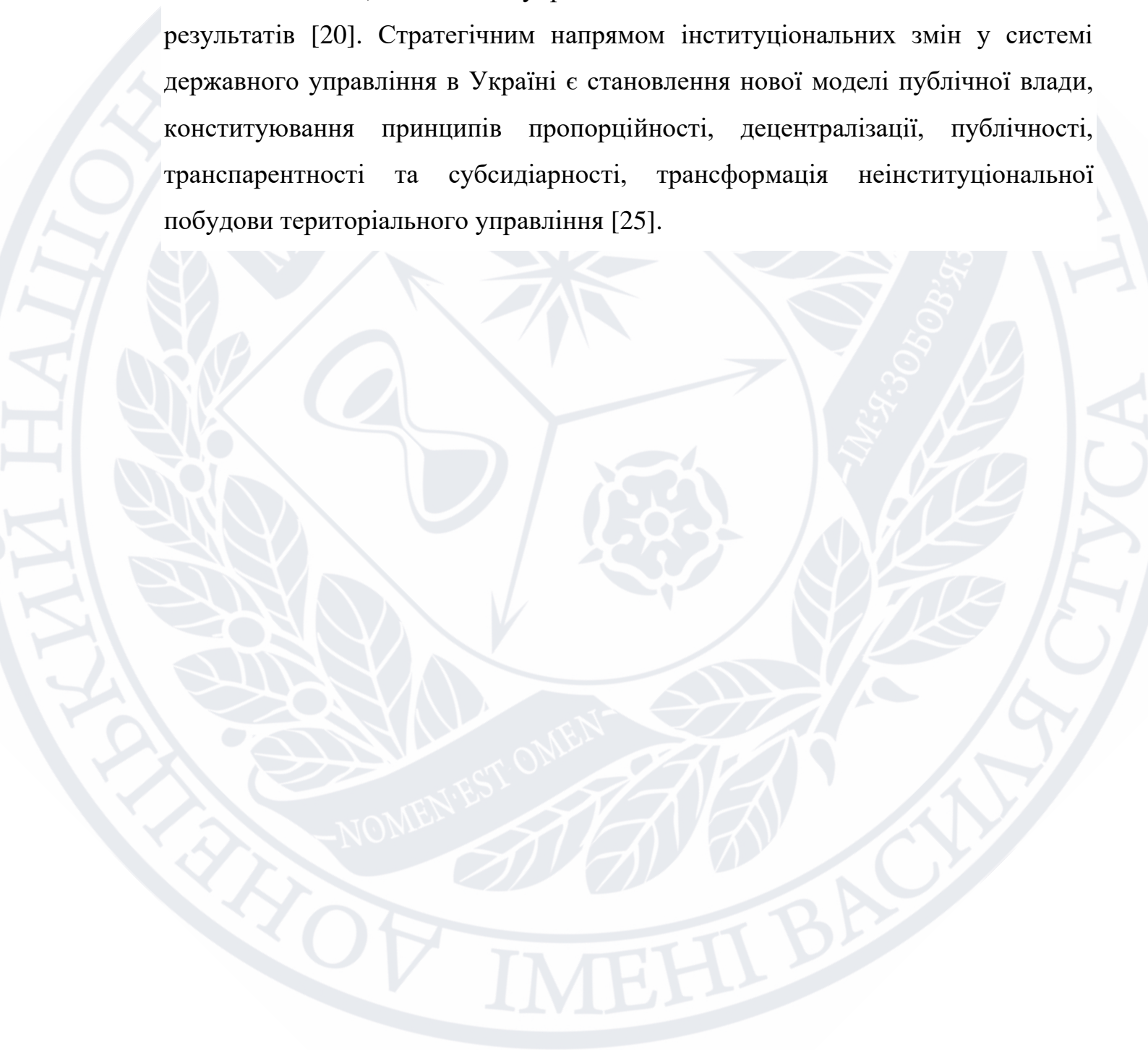
За умов необхідності розв'язання складних проблем воєнного стану суттєво підвищено ефективність взаємодії між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій. Зокрема налагоджено механізм економічної підтримки Збройних Сил України, здійснено успішну релокацію частини бізнесу із зони бойових дій і сусідніх із нею територій у західні регіони, проводиться евакуація цивільного населення.

Це є свідченням ефективності такої самоорганізації суспільства, як місцеве самоврядування. Досвід, набутий Україною за час війни, демонструє беззаперечну перевагу самоорганізації населення перед централізованим управлінням.

Попри активну фазу російсько-української війни та перехід всіх політичних і громадських процесів у воєнну площину, в Україні продовжується законотворча робота щодо вдосконалення механізмів місцевої демократії. А також — щодо покращення відкритості й прозорості діяльності органів місцевого самоврядування. Так, зареєстровано законопроект №7283 «Про народовладдя на рівні місцевого самоврядування». Законопроект розширює правові можливості залучення мешканців і громадських організацій до вироблення рішень на рівні місцевого самоврядування [32].

Таким чином, в умовах воєнного стану система органів законодавчої, виконавчої та судової влади та розподіл повноважень між ними залишається незмінним відповідно до встановленого Конституцією України "фрейму"[8]. Проте, обмеження діяльності державних інститутів було зафіксовано 24 лютого 2022 року, згідно прийнятому Закону про воєнний стан Рада національної безпеки і оборони України набула право контролю за діяльністю військового командування, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану[8,15].

На перспективу повоєнний етап інституціоналізації державної влади має бути спрямовано: на підвищення якості й доступності державних послуг; на обмеження втручання держави в економічну діяльність суб'єктів підприємництва, у т.ч. на припинення надмірного державного регулювання економічних відносин; на підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади, націленості управлінської діяльності на досягнення кінцевих результатів [20]. Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є становлення нової моделі публічної влади, конституювання принципів пропорційності, децентралізації, публічності, транспарентності та субсидіарності, трансформація неінституціональної побудови територіального управління [25].



ВИСНОВКИ

В кваліфікаційній роботі розв'язано актуальні наукові завдання, що полягали у проведенні дослідження інституційних характеристик сучасної держави, встановленні складових її інституційного виміру, визначенні

За результатами дослідження ми дійшли до наступних висновків:

Публічна політика нині залежить від здатності держави управляти величезною кількістю інформації і реагувати на швидкі зміни ситуації та нові виклики. У сучасних умовах стратегічної визначеності Української держави на європейську інтеграцію та різновекторне міжнародне партнерство перед Україною постають нові виклики, що потребують належного рівня адміністративної та організаційної спроможності органів державної влади, професіоналізму державних службовців, нових стандартів і процедур їхньої роботи, адекватних вимогам сучасного життя.

Дослідження інститутів держави є неможливим без використання міждисциплінарного підходу, який передбачає залучення методології інших наук: економіки, юриспруденції, політології. Методологія дослідження проблемних питань становлення інститутів та розвитку системи державного управління в незалежній Україні має здійснюватися через адаптацію правових засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних структур демократичного врядування, розвиток конституційного процесу. Теоретико методологічною основою дослідження було визначено неінституціональний, менеджеріальний і мережевий підходи, які розкрили етапи становлення і специфіку інституціоналізації української держави в мовах змінного середовища.

Здійснено загальнотеоретичний аналіз інституційного базису сучасної держави. Методологія дослідження обраної теми була заснована на наступних підходах: інституціональному, неінституціональному, системному, мережевому, бюрократичному, менеджеріальному. За їх допомогою було встановлено, що державна політика повинна мати комплексний характер щодо

функціонального спрямування на розв'язування взаємопов'язаних політичних і соціально-економічних проблем, своєчасно реагувати на трансформаційні зміни, котрі відбуваються в державі й суспільстві, завжди бути ефективною (оптимальний розподіл владних повноважень між державними органами й організаціями, структурована якість державно-управлінських рішень, цілеспрямованість завдань і заходів), результативною і сприйнятливою населення [25].

Надано змістовно-функціональну характеристику інституціоналізації сучасної держави та встановлено, що вона має прямий вплив на систему державного управління.

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.

Державне управління України на сучасному етапі його розвитку потребує інноваційних змін в управлінні економікою, соціальними процесами, освітою, наукою, інформаційним простором тощо з урахуванням усіх викликів ери інформаційного суспільства [36].

В умовах воєнного стану процеси реформування пригальмувались, були введені нові або функціонально оновлені (наприклад воєнно- цивільні адміністрації, які були інституціоналізовані у 2014 р.) ,проте ми не можемо говорити про їх зупинку. Задача сучасної влади в умовах воєнного стану наступна: зростає важливість оптимізації процесів управління державою та її регіонами. Це ставить нові виклики перед системою публічного управління в Україні. Передусім необхідно налагодити ефективну взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства задля подолання наявних інституційних проблем,

які гальмують адаптацію країни до умов воєнного стану, а також обмежують перспективи її економічного розвитку на повоєнному етапі. До таких проблем, зокрема, належать інституційні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-територіальної реформи, а також опортуністична поведінка значної частини населення [6].

Стратегічним завданням післявоєнного етапу реформування в Україні має бути побудова ефективної системи управління на всіх рівнях, визначення нових ролей різних управлінських рівнів, яке передбачає оптимальне поєднання самостійності регіонів, насамперед у сфері вирішення повсякденних питань місцевого (регіонального) розвитку та координуючої, стимулюючої ролі центру (що представляє інтереси суспільства, країни у цілому), а також закріплення нових засад взаємодії держави і суспільства за принципом колаборації потрійної спіралі «державна – бізнес – громадянське суспільство». При цьому колаборація має конструктивне трактування як «процес формальних і неформальних узгоджень між автономними гравцями, у ході якого вони створюють правила й організації для регулювання своїх взаємодій і напрямів діяльності або вирішують об'єднуючі завдання» [17, с. 23]. Це зумовлює необхідність запровадження принципів гнучкого публічного інституціонального управління під час розроблення та реалізації програм розвитку для забезпечення адаптаційних можливостей реагувати на виклики мінливого середовища.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ:

1. Алексеєнко І. Г. Форма державного правління як парадигма політико-правової взаємодії політичних інститутів: автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02. Дніпропетровськ, 2011. 28с.
2. Anderson J. Public policymaking. NY: Houghton Mifflin Company, 1997. 355 p.
3. Балан С., Конончук С. Напівпрезидентський режим: можливості конституційної демократизації. Київ: Лікей, 2012. 40 с.
4. Баштанник В. Адміністративно-правові засади формування та реалізації національної антикорупційної політики: досвід Польщі й особливості України. Development and modernization of the legal systems of Eastern Europe: experience of Poland and prospects of Ukraine: collective monograph. Lublin: Izdewniesiba «Baltija Publishing», 2017. Vol. 3. 372 p. P. 215–246.
5. Баштанник В.В., Гацуля О.М., Теоретико-методологічні засади реформи публічного управління в умовах децентралізації. *Slovak international scientific journal*. No 41. Vol. 2. С. 9–15.
6. Борщевський В., Василиця О., Матвєєв Є. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони*. 2022. № 2. С 30-35.
7. Валевський О. Л. Концептуальні засади впровадження державної політики в умовах трансформації українського суспільства: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01. Київ, 2010. 36 с.
8. Васильєва О. І. Трансформація регіонального управління в умовах реформування владних відносин в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Київ, 2010. 38 с.
9. Вертикаль влади в умовах воєнного стану. Які права у військової адміністрації? <https://everlegal.ua/vertikal-vlady-v-umovakh-voennogo-stanu-yaki-prava-u-viyskovoyi-administratsiyi>

10. Гайданка Є. П. Порівняльний аналіз моделей переходу до демократії країн Центрально-Східної Європи (на прикладі Польщі, Угорщини і Словаччини): автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Львів, 2012. 20 с.

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

12. Горбатенко В. П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть. Київ: Academia, 1999.

13. Закон України «Про затвердження указу Президента «Про введення воєнного стану»» No 2102-IX від 24.02.2020 URL:

14. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 No 2657-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

15. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 No 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

16. Закон України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України). Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03#Text>

17. Іванілов О. Принцип альтернативності у модернізації політичних систем. Київ: НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2009. 178 с.

18. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь / За ред. д. політ. н., професора Г.І. Зеленько. Київ: ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2014.

19. Іщенко О. М. Політичні механізми регулювання владних відносин в умовах трансформації українського суспільства: історико-політологічний аналіз: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.01 «Теорія та історія політичної науки». Київ, 2006.

20. Ковбасюк С.В. Особливості інституціоналізації сучасної держави. Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 18 трав. 2018 р.). Одеса: «Гельветика», 2018. Т. 1. С. 93–95.

21. Колодій А. Траєкторія демократичного переходу в Україні / Трансформація в Польщі і Україні. Вибрані аспекти / ред. А. Антошевського, А. Колодій, К. Ковальчика. Вроцлав: Oficyna Wydawnicza ATUT, 2010. С. 385–400.

22. Концептуальні засади взаємодії політики й управління / за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. К. : НАДУ, 2010. 300 с.

23. Крючкова Н., Мацьків В. Теоретичні концепції трансакційних витрат державних інституцій в економічній науці. Підприємництво та інновації. 2020. №12. С. 14-20. URL: <https://doi.org/10.37320/2415-3583/12.2>

24. Купрій В. О., Тертичка В. В. Соціально-політичне середовище державної політики. Інститут аналізу політики та стратегій. URL: <https://goo.gl/P9mqR9>.

25. Лаврук О.В. Сутність поняття державної політики. університетські наукові записки. 2018. №67-68. С.254-263. URL: <http://old.univer.km.ua/visnyk/1803.pdf>

26. Мазур О. Г. Концептуалізація політичного режиму в умовах демократичної трансформації в Україні: автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02. Одеса, 2015.

27. Максимова О. М. Нестабільність перехідних політичних систем: політико-інституційний і структурно-функціональний вимір: автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02. Дніпропетровськ, 2014.

28. Мацієвський Ю. В. У пастці гібридності: зигзаги трансформацій політичного режиму в Україні (1991–2014): монографія. Чернівці: Книги – XXI, 2016. С. 29.

29. Михальченко М. І., Горелов М. Є., Дергачов О. П. Політичні зміни в Україні в контексті трансформаційної і модернізаційної парадигм: порівняльний аналіз / Сучасна українська політика: Аналітичні доповіді Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. Київ: ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2009. С. 7–88.

30. Михальченко М. І., Журавський В. С., Танчер В. В. Соціально-політична трансформація України: реальність, міфологеми, проблеми вибору. Київ: Логос, 1997.

31. Мілюкова А. О. Політико-інституціональні трансформації у перехідних суспільствах: закономірності і український досвід: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Одеса. 2014.

32. Місцеве самоврядування в умовах війни. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-za-period-vid-24-liutoho-do-30-kvitnia/>

33. Мовчанюк А.В. Концептуальні основи реформування системи державного управління в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. No 2 (25). 2020. С. 20-24 <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2020/2/5.pdf>

34. Новакова О. В. Політична модернізація та розвиток демократичних процесів в сучасній Україні: монографія. Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2006. 322с.

35. Норт Д. Інституції, інституційні зміни і функціонування економіки К.: Основи, 2000.198 с.

36. Палінчак М., Остапеч Ю., Лешанич М. Особливості процесу інституціалізації політичних партій і партійної системи України в умовах демократичного транзиту: монографія. Ужгород: Поліграфцентр "Ліра", 2021. 240 с.

37. Пояркова Т. К. Системні кризові явища в умовах політичної модернізації: історико-політологічний аналіз: автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.01. Київ, 2015. 30с.

38. Постанова ВРУ Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби від 1 жовтня 2014 р. № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-п#Text>

39. Постанова ВРУ «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України» від 24.02.2022 № 2103- IX

40. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

41. Ребкало В. А., Шкляр Л. Є. Політичні інститути в процесі реформування системи влади. Київ: Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003.

42. Рибій О. В. Процеси трансформації політичних інститутів: етапи і рушії: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.01. Київ, 2011.

43. Рошкевич В.Ф. Державне регулювання інституціональних змін: фундаментальні засади та механізми реалізації. 2017.№17.С.35-40.

44. Рудич Ф. Політичний режим і народовладдя в Україні: політологічний аналіз: монографія. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2011.

45. Рябчук М. Від «хаосу до «стабільності»: хроніка авторитарної консолідації. Київ: «К.І.С.», 2012.

46. Стратегія реформування державного управління України до 2021 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80>

47. Стратегія сталого розвитку «України – 2020» : Указ Президента України від 12 жовтня 2015 р. № 5/2015 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

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

49. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. К.: Основи, 2002. 750 с.

50. Трансформація політичних інститутів України: проблеми теорії і практики / Авт. колектив: М. І. Михальченко (керівник) та ін. Київ: ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2016. 324с.

51. Трансформація політичних інститутів України: проблеми теорії і практики / Авт. колектив: М. І. Михальченко (керівник) та ін. Київ: ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2018. 348с.

52. Фисун А. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации: монография. Харьков: Константа, 2006. 223с.

53. Фісун О. Динаміка політичного режиму в Україні (прогнозний аспект): аналітична доповідь / О. Фісун, О. Крисенко, Т. Мосенцева та ін.; заг. ред. О. Фісун. Харків: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2011. 251с.

54. Фісун О. Неформальні інститути та неопатримоніальна демократія в Україні. Агора. Вип 17. URL: https://philosophy.karazin.ua/ua/kafedra/staff_pol/books/fisun/neformalni%20inst.pdf

55. Чальцева О. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика. Монографія. Вінниця. 2017. 336 с.

56. Шадріна О. В. Латентні процеси у функціонуванні перехідних політичних систем: інституційний аспект: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Дніпропетровськ, 2014. 28с.

57. Шляхтун П., Малкіна Г. Інституціональні виміри демократії. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. 2021. № 1(4). С. 105-112. URL: <https://doi.org/10.17721/2523-4064.2021/4-11/12>

58. Яковлев М. В. Явище інституціонального ізоморфізму у процесах демократичної трансформації постсоціалістичних держав (теорія питання): автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.01. Київ, 2010. 26с.

59. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994. 400 p.

60. Wilson W. The Study of Administration. Shafritz J. M., Hyde A. C. Classics of Public Administration. Brooks: Cole Publishing Company Pacific Grove, 1992. P. 11–24.