ФІЛОСОФІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В. Л. Федоренко,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державної служби та кадрової політики,
заслужений юрист України,
Національна академія державного
управління при Президентові України

Форма державного правління та модель державного управління в Україні: теоретико-методологічні аспекти

Стаття присвячена питанням співвідношення та взаємодії категорій “форма державного правління” і “тип державного управління”, визначенню їх сутності та змісту. Аналізується гене-зис форм державного правління в органічному взаємозв’язку зі становленням та розвитком різних типів державного управління. Обґрунтовується висновок про визначальний вплив фор-ми державного правління на тип та ефективність конкретних моделей державного управління в Україні і за кордоном.
Досліджуються проблеми впливу трансформації форми державного правління в 2014 р. на основні шляхи й напрями реформи державного управління в Україні.
Ключові слова: держава, форма держави, форма держав-ного правління, державне управління, тип державного уп-равління, модель державного управління, Конституція Украї-ни, реформа державного управління.

The article deals with the relation and interaction of the categories “form of government” and “type of public administration”, the definition of their essence and content. The genesis of forms of government in their organic relationship with the formation and development of various types of public administration is analyzed. The conclusion of the decisive influence of the form of government on the type and effectiveness of certain models of public administration in Ukraine and abroad is substantiated. The problem of the influence of transformation of the from of government in 2014 on the main ways and directions of public administration reform in Ukraine is analyzed.

Key words: state, form of government, form of public administration, public administration, type of public administration, model of public administration, the Constitution of Ukraine, the reform of public administration.

Статья посвящена вопросам соотношения и взаимодействия категорий “форма государственного правления” и “тип государственного управления”, определению их сущности и содержания. Анализируется генезис форм государственного правления в их органической взаимосвязи со становлени-ем и развитием различных типов государственного управ-ления. Обосновывается вывод об определяющем влиянии формы государственного правления на тип и эффективность конкретных моделей государственного управления в Украи-не и за границей. Исследуются проблемы влияния трансформации формы государственного правления в 2014 г. на основные пути и направления реформы государственного управления в Украине.
Ключевые слова: государство, форма государства, форма государственного правления, государственное управление, тип государственного управления, модель государственно-го управления, Конституция Украины, реформа государ-ственного управления.

Постановка проблеми (опис проблеми, що аналізується, у загальному вигляді та її зв’язок із важливими науковими чи прак тичними завданнями). Бурхливий перебіг політичних і управлінських процесів у сучасній Україні за останній рік від Євромайда-ну та Революції гідності в листопаді 2013 р. – лютому 2014 р. до створення парламентської коаліції в новообраній Верховній Раді України VIII скликання, утвердження нового уряду України і прийняття програми його діяльності в грудні 2014 р. актуалізував проблему пошуку оптимальної форми державного правління і такої моделі державного управління, які б, по-перше, не дисонували між собою, і, по-друге, сприяли подоланню найближчим часом військово-політичної, державно -управлінської, бюджетно-фінансової, соціально-економічної та гуманітарної кризи.

Як відомо, Революція гідності не лише зруйнувала політичний режим В.Януковича та притаманну йому авторитарну модель державного управління, а й стала точкою відліку для початку новітніх політико-правових і державно-управлінських реформ в Україні. Так, 21 лютого 2014 р. Верховна Рада України, реагуючи

на вимоги протестувальників на Майдані Незалежності щодо обмеження свавілля президентської влади, прийняла 386 голосами народних депутатів України за процедурою *ed hoc* рішення про поновлення основних положень Конституції України 2004 р. Повернення до цієї редакції Конституції України передбачило відновлення парламентсько-президентської форми республіканського правління та зміщення центру публічної влади до парламентської коаліції, що формує уряд і контролює його діяльність.

У зв'язку з відсутністю Президента України В.Ф.Януковича і Голови Верховної Ради України В.В.Рибака на той час в Україні через їх втечу, закон про конституційну реформу був затверджений Постановою Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р. № 750-VII "Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII" [16]. Очевидно, що на той час це був єдино можливий спосіб запобігти можливості узурпації державної влади з боку президентської влади, яку громадяни ототожнювали з екс-президентом В.Ф.Януковичем, хоча такий спосіб конституційної реформи є не бездоганним із точки зору юридичної процедури і не вирішує проблему легітимації Основного Закону.

Подальші кроки нового керівництва Української держави щодо запровадження нових принципів і підходів до здійснення державного управління в Україні були перервані у лютому-березні 2014 р. через посилення сепаратистських настроїв в Автономній Республіці Крим (АРК) і окупацію території Криму збройними силами Російської Федерації в процесі так званої "дивної війни" із задіянням "ввічливих людей" – спецназу збройних сил РФ, а також військовослужбовців ФСБ РФ та підтримки різних сепаратистських організацій.

Першою спробою надати сепаратистським виявам в АРК пев-ної законності стало прийняття 11 березня 2014 р. Верховною Ра-дою АРК і Севастопольською міською радою "Декларації про неза-лежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя". "Легі-тимація" ж анексії Криму була здійснена з допомогою псевдорефе-рендуму 16 березня 2014 р. На підставі згаданої Декларації та за результатами "референдуму" АРК від 16 березня 2014 р. вже 17 березня 2014 р. Автономну Республіку Крим було

визнано незалеж-ною. Наступного дня, 18 березня 2014 р., лідери Криму підписали із Президентом РФ Договір про входження Криму до складу РФ. Пізніше цей Договір був ухвалений Радою Федерації.

У березні-квітні 2014 р. сепаратистські рухи перекинулися на Південні та Східні регіони України. 1 березня 2014 р. проросійськими бойовиками при зрадництві значної частини місцевих правоохоронців і державних чиновників були захоплені приміщення Донецької та Луганської облдержадміністрацій. 11 березня 2014 р. за підтримки спецслужб сусідньої держави в Донецькій і Луганській областях були проведені "референдуми" про незалежність, а в травні 2014 р., коли озброєні терористи захопили близько 50% території Донецької та Луганської областей, було прийнято "конституції" цих квазідержавних утворень, хоча жодна держава світу чи міжнародна організація не визнали міжнародної правосуб'єктності ДНР і ЛНР. 16 травня 2014 р. Генеральна прокуратура України визнала само-проголошені республіки терористичними організаціями.

Спроби сепаратистів організувати проросійські заколоти в березні-квітні 2014 р. в Запоріжжі, Одесі, Харкові, Херсоні та інших містах України виявилися невдалими через відсутність підтримки з боку місцевого населення. Водночас загроза щодо анексії проросійськими терористами значної території на Півдні та Сході України спонукала тогочасне керівництво держави розпочати 14 квітня 2014 р. відповідно до Закону України "Про боротьбу з тероризмом" антитерористичну операцію (АТО) на Сході України. На сьогодні АТО триває. За даними ООН, станом на початок грудня 2014 р. людські втрати в зоні АТО перевищують 4 600 осіб.

Вищезазначені та інші події в Україні не дали змоги в належний спосіб модернізувати Конституцію України, провести низку назрілих реформ і сформувати нову модель державного управління. Помітним є й дисонанс між парламентсько-президентською формою державного правління, визначеного в Конституції України, та формами і методами державного управління, зумовленими тимчасовою окупацією АРК, режимом АТО на Сході України і кризовими явищами в економіці України [20, с. 15–20].

У зв'язку із цим набуває актуальності та практичної значущості проблема виявлення закономірностей співвідношення та

взаємодії категорій “форма державного правління” і “тип державного управління”, визначення їх сутності та змісту. Адже майбутня конституційна реформа та реформа державного управління й державної служби в Україні мають враховувати відповідні закономірності та адекватно відтворювати їх у чинному законодавстві, тим самим запобігаючи політичним конфліктам і “війні за повноваження”, які були невід’ємною складовою державно-владного і державно-управлінського ландшафту в 2006–2009 рр., після набуття чинності всіма положеннями Закону України “Про внесен-ня змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р., що й сфор-мував так звану “Конституцію України 2004 року”.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Теоретико-методологічні і практичні проблеми, пов’язані з формами державного правління та основними типами і моделями державного управління, залишаються традиційними предметами досліджень у вітчизняній юридичній і державно-управлінській науці.

Так, проблеми щодо форм державного правління досліджувалися такими українськими правознавцями, як Ю.Барабаш, І.Процюк, С.Серьогіна, В.Шаповал, Ю.Шемшученко та ін. Серед ґрунтовних робіт на цю тему слід відзначити монографії С.Серьогіної “Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики” (2001 р.) [19], монографію І.Процюка “Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління” (2012 р.) [17] та ін.

Проблеми пошуку оптимальних типів і моделей державно-го управління безпосередньо чи опосередковано розглядаються майже в усіх дослідженнях у галузі науки державного управління. Насамперед слід згадати наукові здобутки із цих питань М.Білинської, Ю.Ковбасюка, Н.Гончарук, Н.Нижник, А.Рачинського та ін.

Разом з тим категорії “форма державного правління” і “тип державного управління” не досліджувалися як споріднені та взаємозумовлені. Тим більше, типи і моделі державного управління і, відповідно, шляхи їх реформування не розглядалися в науці державного управління в контексті їх узгодження з конкретною формою державного правління в Україні.

Формулювання цілей (мети) статті. Основною метою статті визначено необхідність ґрунтовно дослідити сутність і зміст

категорій “форма державного правління” і “тип державного управління”, а також виявити особливості їх співвідношення та взаємовпливу. Розуміння відповідних закономірностей і механізмів дасть змогу об-ґрунтувати найбільш ефективну для сучасної України форму держав-ного правління та похідну від неї модель державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Форма державного правління залишається однією з найбільш складних і важливих категорій для теорії права, політології , державного управління й інших наук. Нині складно достеменно встановити її витоки, адже від часу виникнення самої держави здійснення публічної влади у різних країнах світу набувало різноманітних організаційних форм. Водночас держава та форми її буття не залишилися поза увагою мислителів – спочатку філософів , а згодом й істориків, соціологів, економістів, правників, фахівців із державного управління. Утім, кожна з них отримувала наукове обґрунтування, притаманне дослідницькому потенціалу кожної епохи.

Перші спроби класифікувати державу та форми і методи здійснення нею влади й управління робилися ще за часів античності Платоном, Полібієм, Цицероном, Аристотелем та ін. Саме в той час набувають актуальності класифікації держав на деспотію, теократію та правову державу; республіки, автократії, деспотії *etc*. Але тогочасна типологія держав мала переважно політичний характер і не стала визначальною для тодішньої та наступної практики державотворення. Жодна із зазначених “ідеальних” форм державного правління так і не була впроваджена в державно-управлінську практику за життя згаданих мислителів, які обґрунтовували потенційну перспективність їх існування.

У середньовічній європейській політико-правовій думці дискурс щодо сутності та змісту форми держави (Августин Блаженний, Іоан Солберійський, Тома Аквінський, Марселій Падуанський та ін.) перемістився в площину суперництва світських держав із римо-католицькою церквою. Найгострішим виявилося питання з’ясування супідрядності суверенітетів монархів і пап та відтворення їх у тогочасних моделях державного управління.

Пізніше, в епоху Відродження та Реформації, типологія держав, насамперед завдяки Т.Гоббсу, почала здійснюватися з урахуванням джерела влади, що давало змогу виділити монархію,

де-мократію та аристократію. Надалі Ш.-Л.Монтеск'є почав здійсню-вати типологію держав, беручи до уваги принципи і методи органі-зації та здійснення влади у суспільстві, і виокремлюючи: а) де-мократію, в основу якої була покладена благочинність; б) арис-тократію, що базувалася на поміркованості та самообмеженні; в) монархію , зумовлену чеснотами, і деспотію як результат страху суспільства перед публічною владою.

Хвиля буржуазно-демократичних революцій у Європі та війн за незалежність в Америці в кінці XVIII-XIX ст. відкрили унікаль-ну можливість апробувати вчення про форми державного правління в державному управлінні багатьох країн світу та виявити, що най-актуальнішими формами державного правління стали монархії та республіки, що набирали сили. При цьому, якщо для країн Євро-пи (Бельгія, Велика Британія, Польща, Франція, Швейцарія та ін.) визначальним став державотворчий концепт конституційного пар-ламентаризму, то для новоутворених держав Американського континенту (Болівія, Венесуела, Мексика, США, Уругвай) акту-альним виявився концепт сильної президентської влади, зумовле-ний необхідністю розробки такої моделі державної влади і управ-ління, яка б давала змогу ефективно суперничати із колишніми метрополіями і протистояти їх відвертим і прихованим прибічни-кам всередині держав. Власне, саме похідні від них типи держав-ного управління залишаються першими історично сформованими типами державного управління. Ідеться про монархічний і респуб-ліканський типи державного управління.

Сама ж категорія "форма державного правління" дістала поширення в науці після унормування в 1772 р. у Швеції в акті, який визначав порядок організації вищих органів державної вла-ди і мав назву *Regirungsform* – "Форма правління". Пізніше, в 1809 р., таку саму назву отримав один із чотирьох основних законів, що становить Конституцію Швеції. Згодом форма правління була унор-мована в окремих статтях і розділах Конституції Норвегії 1814 р., Конституції Португалії 1826 р., Конституції Саксонії 1831 р., Конституції Франції та інших країн [17, с. 124–125]. Зазначене зу-мовило запровадження цієї категорії в науковий обіг та її ретельне дослідження. Розвитку наукових знань про форму державного правління сприяв і її генезис та практика реалізації, утвердження нових типів і видів.

У XX ст., після завершення Першої світової війни, під впливом низки соціалістичних революцій у Європі утворюються перші соціалістичні республіки (РРФСР, 1917 р., Веймарська республі-ка, 1919 р., Угорська радянська республіка, 1919 р.), в основу державного управління яких було покладене марксистсько-ленінське вчення про класову сутність держави і визначальний вплив економічних чинників на її еволюціонування.

І хоча перші соціалістичні держави проіснували недовго, їх діяльність та популярність серед людей найманої праці сприяли започаткуванню радянської моделі форми державного правління, що після Другої світової війни була в модернізованому вигляді експортована в Болгарію, НДР, Польщу, Румунію, Чехословаччину, Угорщину та інші країни, віднесені радянською ідеологією до так званого "соціалістичного табору". Що ж до України, то форма її державного правління та державного управління, закріплена в конституціях УРСР 1937 і 1978 рр., відтворювала загальносоюзну модель організації державного управління в центрі та на місцях, зрощеної з комуністичним партапаратом.

Генеза форми державного правління в Україні виявилася співзвучною з розробленням, прийняттям, реалізацією та вдоско-наленням Конституції України, в якій форма державного правлін-ня отримувала остаточне унормування. Цей процес умовно можна поділити на п'ять основних періодів: перший період (1991–1996 рр.) ознаменувався здобуттям незалежності України і трансформацією від президентської до парламентсько-президентської форми дер-жавного правління, що відбувалася під час підготовки проекту Основного Закону, підписання Конституційного Договору 1995 р. та прийняття Конституції України 1996 р.; другий (1996–2004 рр.) став періодом реалізації Конституції України 1996 р. та розбудови президентсько-парламентської моделі республіки; третій період (2004–2010 рр.) характеризувався внесенням змін і доповнень до Конституції України (конституційною реформою), що легітимізу-вали подальший поступ України до парламентсько-президентської республіки, масштабною конституційною та інституційною кризою 2007–2010 рр. і пошуком легітимних шляхів удосконалення розбалансованого Основного Закону; четвертий (2010–2013 рр.) позначився визнанням 30 вересня 2010 р. Конституційним Судом

України неконституційним Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. (конституційна контрреформа) та поверненням до Конституції України в редакції 28 червня 1996 р., що закріплювала президентсько-парламентську модель республіки, а також формуванням В.Януковичем “суперпрезидентської” республіки в Україні; п’ятий (2013 – донині) ознаменував-ся Революцією гідності та поверненням на вимогу народу до парламентсько-президентської республіки, а також створенням тимчасової спеціальної парламентської комісії щодо напрацювання пропозицій про внесення змін до Основного Закону з метою легалізації та подальшої легітимації демократичної моделі парламентсько-президентської республіки [20, с. 15–16].

Кожному із зазначених періодів становлення і розвитку фор-ми державного правління властиві свої особливості та специфіка втілення в національних моделях державного управління. Так, Конституція України 1996 р. не лише закріпила нову, прогресивну для тодішніх пострадянських республік президентсько-парламент-ську форму державного правління, а й сприяла запровадженню нової моделі державного управління, що ґрунтувалася на форму-ванні повноцінної системи органів державної виконавчої влади на чолі з Кабінетом Міністрів України. Останній ставав само-стійним центром публічної влади, але потрапляв під контроль Верховної Ради України.

Саме в цей час державне управління набуває ознак системності, а державна служба професіоналізується. Не можна залишити поза увагою і спробу другого Президента України Л.Кучми реформу-вати державне управління та державну службу у 1998–1999 рр., оп-тимізувавши систему міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і вивільнивши державну службу від вирішення політичних питань через запровадження інституту державних сек-ретарів. Очевидно, що така трансформація моделі державного управління була неможливою за президентської республіки, яка існувала в Україні з 1991 по 1996 р.

Докорінна зміна форми державного правління в Україні відбулася в 2004 р. під час помаранчевої революції та була пов’язана із внесенням Законом України № 2222-IV змін до Конституції України і переходом до парламентсько-президентської республі-ки, що внесло свої корективи в модель вітчизняного

державного управління. Тогочасна модель державного управління мала відкри-тий характер, сприяла мобілізації інститутів громадянського сус-пільства до участі в державному управлінні, але залежала як від політики парламентської коаліції, так і від політичних позицій глави уряду та глави держави [4, с. 122].

У цей час в Україні періодично виникали державно-політичні та управлінські конфлікти, породжені суперництвом між Президен-том України та Прем'єр-міністром України і парламентською коалі-цією за вплив на систему суб'єктів державного управління. При-кладом загострення кризових явищ в Україні стало підписання Пре-зидентом України Указу від 2 квітня 2007 р. № 264 "Про достроко-ве припинення повноважень Верховної Ради України" [13] та ви-дання низки указів глави держави, на основі яких 30 вересня 2007 р. відбулися позачергові вибори народних депутатів України.

Утім, переформатування Верховної Ради України і формування нового уряду України не виправдало очікувань суспільства щодо вдосконалення моделі державного управління. Перманентні управлінські конфлікти у сфері державного управління, зокрема зумовлені бажанням тодішнього Президента України В.Ющенка створити підпорядковану йому Національну гвардію, чи перепідпорядкувати собі окремі центральні органи виконавчої влади (Міністерство закордонних справ тощо), тривали з 2007 по 2010 р. [3, с. 432–434].

Перемога на виборах Президента України В.Януковича в 2010 р. за короткий час переросла в "конституційну контрреволюцію". Як відомо, після цього недовго залишалася парадоксальна ситуація, коли новообраний Президент України В.Янукович мав опозиційний парламент VI скликання, в якому зберігалася коалі-ція демократичних сил. Але Конституційний Суд України у Рішенні № 11-рп від 6 квітня 2010 р. у справі стосовно можливості окре-мих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді Україні спростував зміст свого ж Рішення від № 16-рп від 17 верес-ня 2008 р. і визнав право формувати коаліцію не лише за парламентськими фракціями, а й за окремими народними депутатами [18]. Тим самим було створено прецедент демонтажу конститу-ційної реформи 2004 р. і згортання здобутків

помаранчевої рево-люції щодо утвердження парламентсько-президентської респуб-ліки, який у подальшому дав змогу використовувати потенціал кон-ституційної юстиції для "конституційної контрреволюції" в Ук-раїні і трансформації моделі державного управління.

Як відомо, через півроку після прийняття вищенаведеного Рішення Конституційним Судом України у своєму ще більш відомому Рішенні від 30 вересня 2010 р. № 20-рп було визнано неконституційним Закон України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. та "відновлено" чинність Конституції України у редакції 28 червня 1996 р. Зокрема, пп. 2 і 3 резулятивної частини цього Рішення також встановлюється, що Закон України " Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. є неконституційним і втратив чинність з дня прийняття цього рішення, а на органи державної влади покладено обов'язок щодо його невідкладного виконання стосовно приведення нормативно-правових актів у відповідність з Конституцією України від 28 червня 1996 р. в редакції, що існувала до внесення до неї змін Законом України "Про внесення змін до Конституції України" № 2222 від 8 грудня 2004 р. [4, с. 124–126]. Тим самим у короткі строки та в неоднозначний спосіб президент В.Янукович реставрував президентсько-парламентську модель республіки, для того щоб за короткий час "укріпити вертикаль влади" і трансформува-ти її в "суперпрезидентську" республіку.

Слід зазначити, що анонсовані в 2010 р. системні реформи державного управління були започатковані, але не завершені, що нівелювало їх ефективність . Так, у зв'язку з відновленням чин-ності Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р. набуло актуальності завдання щодо приведення чинного законодавства України у відповідність з Основним Законом. Важливими крока-ми у цьому напрямі стало прийняття нових законів України "Про вибори народних депутатів України" від 17 листопада 2011 р. [6], "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів" від 10 липня 2010 року [5], "Про всеукраїнський референдум" від 6 листопада 2011 р. [9], "Про громадські об'єднання" від 22 берез-ня 2012 р. [10], "Про внесення змін до Закону України "Про Кабі-нет Міністрів України" від 17 березня 2011 р. [8], "Про центральні органи виконавчої влади" від 17 березня 2011 р. [15], "Про судо-

устрій і статус суддів ” від 7 липня 2010 р. [14] та ін. Але, починаючи із кінця 2011 р., зацікавленість у реформуванні державного управління тодішнього глави держави В.Януковича помітно послабшала. Натомість тогочасне державне управління почало трансформуватися в модель, яка передбачала посилення так званої “вертикалі влади” та запровадження “ручного керування” в усіх сфе-рах суспільного і державного життя.

Показовою стала незавершеність адміністративно-правово-го напряму реформ, реалізація якого передбачала й сутнісне оновлення моделі державного управління та державної служби в Україні. Цей напрям реформ передбачав реформування та прийнят-тя нових законів або нових редакцій уже чинних законів про адміністративні послуги, про Кабінет Міністрів України, центральні органи державної виконавчої влади та місцеві органи державної служби, а також про державну службу. Більшість із згаданих законів була розроблена, синхронізована та прийнята, але не всі вони вступили в дію.

Як відомо, донині державна служба в Україні продовжує регулюватися прогресивним на час прийняття, але доволі застарілим Законом України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. [11]. Натомість нова редакція Закону України “Про державну службу”, прийнята парламентом 17 листопада 2011 р. [12], не вступила в дію. Прикінцеві положення цього Закону в частині його вступу в дію пролонговані до 1 січня 2015 р. Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” від 19 грудня 2013 р. [7].

Така ситуація з реформуванням державної служби зумовлена багатьма причинами. Водночас слід погодитись із О.Шапран, що основними із них стали: по-перше, незабезпеченість синхрон-ного та скоординованого введення в дію законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”; по-друге, відсутність коштів для реалізації вказаних законів і необхідність їх передбачення в проектах Державного бюджету України на відповідні роки [21, с. 101]. Вочевидь, до цих причин слід додати й відсутність новітньої доктрини державної служби і кадрової політики, узгоджених із завданнями і виклика-ми сьогодення та зрозумілою й реальною мотивацією для залу-чення громадян до державної служби; неузгодженість моделі дер-жавної служби з формою державного правління, адже президентсько-

парламентська та парламентсько-президентська форми державного правління зумовлюють потребу в різних моделях державної служби; несинхронізованість з іншими спорідненими реформами у державній службі, у сфері запобігання та протидії корупції та ін.

Після Революції гідності 2014 р. та інших подій, охарактеризованих у постановці проблематики цієї статті , актуальність проблеми пошуку оптимальної моделі державного управління та державної служби лише підвищилася. Спинимось на окремих пи-таннях детермінації категорій "форма державного правління" та "модель державного управління".

Щодо визначення форми державного правління, то за понад століття після введення цієї категорії в науковій обіг вченими запропоновано безліч її наукових визначень та їх інтерпретацій. Узагальнюючи їх зміст, можна стверджувати, що під формою державного правління розуміють усталену властивість кожної держави зберігати визначений чинним законодавством порядок формування вищих органів державної влади, насамперед виборних – парламенту та призидента, забезпечувати дієвість принципу поділу влади на три гілки і паритетність та збалансованість у відносинах їх між собою і громадянським суспільством. З огляду на перманентні властивості форми державного правління останню поділяють на монархії та республіки. У свою чергу, основними типами республік є парламентські (Італія, Греція, Німеччина), президентські (США, Аргентина, Мексика) та змішані (Польща, Україна, Фінляндія) форми республіканського державного правління.

Разом з тим слід погодитися з Г.Еллінеком, який свого часу закликав керуватися під час дослідження форми державного правління "практичною потребою в пізнанні дійсності, яка ніколи не може бути з'ясованою остаточно, а не логічною потребою в бездоганній систематиці, що в чистому вигляді ніколи не відповідає реальному світу явищ" [1, с. 32]. Це твердження, на наш погляд, не втратило свого значення й нині та сприймається як квінтесен-ція застосування знань про форму державного правління в дер-жавно-управлінській практиці. Адже саме державне управління трансформує форму державного правління з теоретичної моделі, закріпленої в конституціях, конституційних актах і законах, у дієвий механізм функціонування держави.

З огляду на джерело унормування форми державного правління, найбільш актуальною та дослідженою з погляду правоза-

стосовної практики ця категорія є в конституційному праві. На думку С.Серьогіної, форма державного правління є провідним елементом форми держави, що являє собою систему юридичних параметрів, які характеризують інституційно-функціональну організацію державної влади (форму володарювання) та конкретну організаційну модель її здійснення (форму управління чи врядування) [19, с . 9]. Інтерпретуючи це визначення, можна стверджувати, що для теорії та практики державного управління форма державного правління є насамперед історично сформованою інституційно-функціональною моделлю організації державної влади, закріпленою в Конституції та законах України.

Існування та розвиток форми державного правління дихотомічно пов'язане з генезисом національного державо- і правотворення, що, у свою чергу, отримує логічне завершення в конституції. Адже центральним предметом конституційно-правового регулювання, поряд з питаннями прав і свобод людини, прямого народовладдя, місцевого самоврядування та конституційної юстиції, традиційно залишаються питання про спосіб формування органів державної публічної влади та форми і методи реалізації цієї влади в контексті дієвості щонайменше трьох систем: 1) стримувань і противаг між гілками влади; 2) стримувань і противаг між центром і регіонами; 3) взаємодії держави з місцевим самоврядуванням і громадянським суспільством та його інститутами.

Виходячи із того, що державне управління є "діяльністю держави (органів державної влади), спрямованою на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами" [2, с. 157], ключовим завданням для державного управління є реалізація та забезпечен-ня умов для функціонування державної влади.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Узагальнюючи, можна стверджувати, що форма державного правління та конкретна для кожної країни модель державного управління співвідносяться між собою як конституційна форма (модель) здійснення політичних державно-владних відносин і система стри-мувань і противаг між вищими органами державної влади, між центром та регіонами, між державою, місцевим самоврядуванням і громадянським суспільством та модель

забезпечення управлін-ського режиму для ефективної реалізації державою відповідної політичної діяльності. Інакше кажучи, модель державного управ-ління є усталеним типом діяльності органів державного управлін-ня для реалізації основних цілей, завдань і функцій держав із кон-кретною формою державного правління. При цьому цілком оче-видно, що для різного типу монархій і республік відповідні мо-делі державного управління будуть різними.

Що ж до існуючих нині тенденцій до подальшого розвитку форми державного правління, то можна погодитись з І.Процюком, який вважає, що вони можуть бути зведені в сучасній Україні до трьох основних альтернатив: а) руху в бік президенціалізму; б) руху в бік парламентаризму; в) оптимізації існуючої змішаної форми державного правління [17, с. 527]. Утім, ураховуючи те, що вся новітня історія державотворення України пронизана перманент-ним суперництвом між парламентом і главою держави за першість у здійсненні державної влади, а також нинішню військово-полі-тичну ситуацію в нашій країні, можна дійти висновку про збере-ження на тривалий час змішаної форми державного правління, репрезентованої в 2014 р. як парламентсько-президентська.

Водночас повернення в державно-владні відносини таких суб'єктів, як парламентська коаліція , у поєднанні з об'єктивною необхідністю посилення безпекових і оборонних функцій глави держави і збереженням змішаної, а скоріш паралельної мажоритарно-пропорційної виборчої системи при обранні в 2014 р. Верховної Ради України VIII скликання, переконує в тому, що пошук типу змішаної форми державного правління в діапазоні від парламентсько-президентської до президентсько-парламентської республіки на сьогодні в нашій державі триває на рівні не лише пра-вотворчої, а й правозастосовної практики.

Зазначені тренди трансформації форми державного правління справляють вплив на розробку ефективної для України моделі державного управління, яка буде адекватною декларованій у Конституції України парламентсько-президентській формі державно-го правління. На нашу думку, її основними ознаками і власти-востями мають стати:

– формування чіткої, перспективної, науково обґрунтованої, проєвропейської доктрини державного управління в Україні, яка б відповідала викликам і загрозам, що нині стоять перед Україною, та її зобов'язанням, що випливають зі змісту Угоди про асо-

ціацію України і ЄС, та відтворена у відповідних стратегіях, концепціях і програмах, законах, інших актах чинного законодавства, затверджених у встановленому порядку та відповідно до повноважень Верховної Ради України, Президента України і Кабінету Міністрів України;

– законодавче визначення мети, завдань і предмета державного управління та окреслення сфери його застосування, що унеможлив-люватиме довільні інтерпретації державного управління, насамперед у частині відповідної правозастосовної діяльності його суб'єктів;

– формування централізованої системи органів державного управління, метою діяльності яких стане здійснення синхронізованої антикризової реформаторської діяльності, з наділенням відповідних органів додатковими компетенціями та імунітетами;

– забезпечення ефективного державного управління у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України та належ-ної координації діяльності у цій сфері з боку Президента України, РНБО та Кабінету Міністрів України;

– забезпечення нового для України напряму державного управління, пов'язаного із реалізацією державної політики реінтеграції АРК і окремих районів Донецької та Луганської областей, яку ще потрібно сформувати і затвердити;

– посилення парламентського, в тому числі й спеціального парламентського контролю, з боку Рахункової палати і Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, за діяльністю органів державного управління;

– забезпечення дієвих механізмів запобігання і протидії корупції в державному управлінні в Україні та функціонування спеціальних органів державного управління у цій сфері (Національ-не антикорупційне бюро та ін.);

– узгодженість із моделлю державної служби, яка має забезпечувати прозорі умови для службової кар'єри та переконливу мотивацію для ефективної роботи державних службовців, їх належний соціальний і правовий захист тощо.

Названі ознаки і властивості перспективної для України моделі державного управління не є вичерпними. Не в останню чергу це зумовлене й трансформаційним характером форми державного правління в Україні, останню крапку у визначенні якої має поставити конституційна реформа. Очевидно, що нова модель державного управління, яка б враховувала історичний досвід ста-

новлення та розвитку державного управління в Україні та перспективи його євроінтеграційного розвитку, потребує подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве / Г. Еллинек // Вступительная статья И. Ю. Козлихина. – СПб. : Изд-во “Юрид. центр Пресс”, 2004. – 752 с.

2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковба-сюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державно-го управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 752 с.

3. *Коваленко В. В.* Конституционный процесс и государственное строительство в Украине (1991–2013 гг.): опыт, проблемы, перспективы / В. В. Коваленко, В. Л. Федоренко // Правокультурные основы исследования государственной власти: теоретико-методологические, историко-правовые и ценностно-нормативные аспекты : монография. – М. : Юрлитинформ, 2014. – С. 415–460.

4. *Погорілко В. Ф.* Конституційне право України : [підручник] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Л. Федоренка. – 4-те вид., переробл. і доопр.]. – К. : Ліра-К, 2012. – 576 с.

5. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 лип. 2010 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 35–36. – Ст. 491.

№ Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листоп. 2011 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – 10–11. – Ст. 73.

7. Про внесення змін до Закону України “Про державну служ-бу : Закон України від 19 груд. 2013 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 22. – Ст. 798.

8. Про внесення змін до Закону України “Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 17 берез. 2011 р. (втратив чинність) // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 384.

9. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листоп. 2011 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 44–45. – Ст. 634.

10. Про громадські об’єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

11. Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р.

// Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

12. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

13. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України : Указ Президента України від 2 квіт. 2007 р. № 264 // Офіц. вісн. Президента України. – 2007. – № 5. – Ст. 41.

14. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 лип. 2010 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 41–42. – Ст. 529.

15. Про центральні органи виконавчої влади : Закон Украї-ни від 17 берез. 2011 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

16. Про текст Конституції України в редакції 28 черв. 1996 р., із змінами і допов., внесеними законами України від 8 груд. 2004 р.
№ 2222-IV, від 1 лют. 2011 р. № 2952-VI, від 19 верес. 2013 р.
№ 586-VII : Постанова Верхов. Ради України від 22 лют. 2014 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 151.

17. *Процюк І. В.* Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління : монографія / І. В. Процюк. – Х. : Право, 2012. – 584 с.

18. Рішення Конституційного Суду України № 11-рп від 6 квіт. 2010 р. у справі стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України // Вісн. Конституц. Суду України. – 2010. – № 3. – Ст. 44.

19. *Серьогіна С. Г.* Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія / С. Г. Серьогіна. – Х. : Право, 2011. – 768 с.

20. *Федоренко В. Л.* Конституція України як оберіг державності / В. Л. Федоренко // Бюл. М-ва юстиції України. – 2014. – № 6. – С. 14–24.

21. *Шапран О. Ю.* Перспективи розвитку державної служби в Україні у контексті запровадження нового законодавства про державну службу / О. Ю. Шапран // Вісн. НАДУ. – 2014. – № 3. – С. 99–105.