

**М. О. Кушнір**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
заслужений юрист України,  
докторант кафедри публічного управління та публічної служби  
Національної академії державного управління при Президентові України

## **ПРОБЛЕМАТИКА ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ВІТЧИЗНЯНОЇ НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»**

*Дана стаття присвячена аналізу наукового доробку вітчизняних дослідників науки «Державне управління», що склався за період 1997–2017 років, в контексті проблематики інституційно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів публічного управління. Відмічена актуальність вказаної проблематики для наукової розробки. Виділено тенденції наукового пошуку у сфері науки «публічне управління та адміністрування» задля задоволення потреб сучасного управління.*

**Ключові слова:** дослідження, наука «державне управління», наука «публічне управління та адміністрування», інституційно-правове забезпечення, взаємодія, суб'єкти публічного управління.

**Постановка проблеми.** З часу започаткування незалежності в 90-х роках минулого століття в Україні об'єктивно розпочалися процеси розбудови управлінської діяльності, серед форм якої прийнято виділяти правову [1]. Наявність цієї форми властива усім сферам життєдіяльності суспільства – від управління суспільними сферами, галузями та різновидами відносин до самоуправління, власного саморозвитку відповідно до потреб суспільства.

Разом із цим право в контексті здобутків інституційної теорії, яка упродовж ХХ століття довела свою важливість для суспільного розвитку, є інститутом і, на нашу думку, цей аспект повинен бути більш повно використаний для служіння потреб науки «публічне управління та адміністрування».

Відомо, що інституціоналізм комплексно аналізує структури суспільства та держави і процеси, які їх забезпечують. У методологічному плані особливу увагу представники цієї теорії приділяють правилам та нормам, які склалися всередині означених структур.

Теорія інституціоналізму (від лат. institutio – порядок дії, настанова) заснована на понятті «інституція», що означає: будь-яке стійке об'єд-

нання людей для досягнення певної цілі; спосіб соціального спілкування, що включає в себе обов'язкові правила поведінки (норми) і стандартизовані види поведінки. Зважаючи на це, в юридичній науці інституціоналізм використовується шляхом визнання того факту, що існуючі в кожному суспільстві колективи (у т.ч. сім'ї, добровільні асоціації і т.д.), організовані для задоволення певних інтересів і потреб, є інститутами інтеграційними, тобто такими, що забезпечують єднання суспільства у націю-державу. При цьому інтеграційна роль вказаних колективів виконується ними водночас із досягненням більш приватних ролей та цілей, які вигідні їм самим [3].

Слід відмітити, що нині прерогатива використання надбань інституційної теорії належить соціології, економіці, психології.

На нашу думку, сучасна наука «публічне управління та адміністрування», основними ознаками якої є комплексність і мультиплікативність, мусить також використати досягнення інституціональної теорії для забезпечення потреб системи публічного управління.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є виділення на основі аналізу дисертаційного до-

робку українських науковців сфер державного управління і, частково, публічного управління та адміністрування, сучасної актуальності проблематики інституційно-правового забезпечення взаємодії в системі публічного управління, а також тенденцій наукового пошуку у сфері науки «публічне управління та адміністрування» в контексті задоволення потреб вітчизняного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Процес використання досягнень теорії інституціоналізму для забезпечення потреб системи публічного управління розпочався у вітчизняній науці «державне управління». Аналіз наукового доробку цієї науки, що була започаткована у 1997 році, дає нам підстави стверджувати, що інституційна складова стала предметом вивчення лише у 2003 році. Старт цьому вивченню поклала харківська школа державного управління на базі дослідження Клімової С.М. під назвою «Інституціональна організація фінансового контролю на центральному рівні державного управління» (2003 рік) [4]. У часовому континуумі «прорив» у наукових дослідженнях за вказаною проблематикою був позначений 2013 роком (6 робіт, три з яких – докторські, про які йтиметься нижче), див. Таб. 1.1.

У період 2003–2017 років вітчизняний дисертаційний фонд поповнився близько 50 досліджень (із них – 9 докторських), у тій чи іншій мірі безпосередньо пов'язаними з інституційною складовою. Як свідчать дані Таблиці 1.1., більшість наукових досліджень провадилась у межах спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління. Зазвичай у цих дослідженнях (на рівні докторських) під терміном «інститут», «інституціалізація» йдеться про:

1) органи влади (місцеве самоврядування (зокрема, Лазор О.Д. «Інституціалізація публічної самоврядної влади» [9]; Костенок І.В. «Соціокультурні складові державного механізму сприяння інституціалізації місцевого самоврядування» [6]));

2) суспільні інститути (Сичова В.В. «Взаємодія інституту політичної опозиції та державного управління: теоретико-методологічне обґрунтування» [18]);

3) відповідні механізми державного регулювання (Оліфіренко Л.Д. «Інституціональні механізми державного регулювання розвитку промислових корпорацій» [13], Сімак С.В. «Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства в системі державного управління» [17]);

4) інституційні зміни у відповідних сферах суспільного життя (Липовська Н.А. «Управління інституціональним розвитком Державної митної служби України» [8], Петроє О.М. «Інституціалізація соціального діалогу в державному управлінні» [14], Міщенко Д.А. «Розвиток механізмів регулювання інституційного середовища в сільськогосподарському комплексі України» [12], Банчук М.В. «Державне управління інституційними змінами галузі охорони здоров'я в Україні» [2]).

Доробок із досліджень на рівні кандидатських дисертацій вирізняється строкатістю підходів щодо використання вказаного терміну та його похідних, проте слід відмітити широту проблематики, яка априорі може виступати предметом дослідження науки «публічне управління та адміністрування» саме з огляду на комплексність цієї науки. Принагідно відмічаємо, що в цих дослідженнях найбільш поширеною у використанні інституційної складової стала сфера громадянського суспільства (три дисертації, дві з яких представлені, знову ж таки, харківською школою: Степаненко С.С. «Взаємодія органів

Таблиця 1.1

**Статистика вітчизняних дисертацій за спеціальністю  
«державне управління» за складовою «інститут», «інституція»**

№ з/п	Спеціальність	1997-2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Разом
1	25.00.01	-	1	1	1		1			1		1		1	2	2	3	14
2	25.00.02	-		1				1	1		2	3	6	2	6	1	2	25
3	25.00.03	-					1									1		2
4	25.00.04	-				1				2				1				4
	Разом	0	1	2	1	1	2	1	1	3	2	4	6	4	8	4	5	45

державної влади та інституцій громадянського суспільства в процесі реалізації євроінтеграційної політики» (2010 рік) та Бельська Т.В. «Взаємовідносини органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах демократичного транзиту» (2011 рік), а також Гирик М.А. «Інституціалізація участі громадян у здійсненні державного управління» (2015 рік).

Таким чином, аналіз наукового пошуку з проблем, пов'язаних із теорією інституціоналізму і застосуванням її надбань у практиці публічного управління, засвідчує тенденцію до зростання інтересу до цієї суспільної науки.

Аналіз дисертаційного фонду вітчизняної науки «державне управління» за період 1997–2017 років виявив певний пласт робіт, присвячених правовим аспектам у вказаній науковій царині. Як свідчать дані Таблиці 1.2., більше 70 досліджень, три з яких – докторські (Лазор О.Я. «Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні» [10], Марущак В.П. «Планування в системі державного регулювання ринкової економіки: організаційно-правові засади» [11] та Писаренко В.П. «Організаційно-правові засади електронного документування в діяльності органів публічної влади» [16]), охоплюють організаційно-правові та адміністративно-правові засади відповідних сфер державного управління.

У дисертаційних дослідженнях на рівні кандидатських також відмічається тенденція до використання терміну «організаційно-правові» (засади, аспекти, механізми, забезпечення тощо), загалом 58 робіт. Є низка робіт, присвячених питанням, пов'язаним з теоретико-правовим, управлінсько-правовим, державно-правовим аспектам і т.д. Статистичні дані свідчать про зростання наукового інтересу до правової складової частини в сучасному публічному

управлінні. Отже, правовий аспект є актуальним предметом вивчення сучасної науки, про яку йдеться.

Аналіз дисертаційного доробку вітчизняної науки «державне управління» і, частково, «публічне управління та адміністрування», що сформувався в період 1997–2017 років, у контексті досліджень питань взаємодії суб'єктів публічного управління засвідчує наступні тенденції (напрями розвитку):

1) практично всі роботи (більше 50), присвячені питанням взаємодії, тією чи іншою мірою охоплюють/зачіпають аспекти інституційно-правового порядку (одна робота чітко присвячена дослідженню інституційної складової частини – Радченко О.В. «Інституційна взаємодія народовладдя та органів державної влади у виборах»). Отже, інституційно-правове забезпечення взаємодії в системі публічного управління в різних його проявах (рівнях, формах, суб'єктному складі та ін.) є вже назрілим питанням для науки;

2) наукові дослідження докторського рівня в контексті означеної проблематики охопили питання взаємодії:

а) суб'єктів політичної політики та державного управління (Токовенко В.В. «Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України» [20], Сичова В.В. «Взаємодія інституту політичної опозиції та державного управління: теоретико-методологічне обґрунтування» [18]);

б) органів державної влади (Сорока С.В. «Механізми взаємодії вищих органів державної влади України в процесі реалізації управлінських функцій» [19], Орлов М.М. «Державно-управлінська взаємодія регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку» [14]);

Таблиця 1.2.

Статистика вітчизняних дисертацій за спеціальністю «державне управління» за складовою «право»

№ з/п	Спеціальність	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Разом
1	25.00.01	1				2				1	1	1		1		1			1	2	11
2	25.00.02		1				2	3	2	1		5	4	2	5	7	4	5	5	2	48
3	25.00.03		1	2			1			1									1		6
4	25.00.04				1						1		1		2				1		6
	Разом	1	2	2	1	2	3	3	2	3	2	6	5	3	7	8	4	5	8	4	71

в) органів влади та громадськості (Крутії О.М. «Діалогова взаємодія органів влади та громадськості як умова демократизації державного управління» [7]);

3) 22 наукових дослідження на рівні кандидатських охопили тематику взаємодії таких суб'єктів публічного управління як держава та громадськість;

4) 2 наукових роботи присвячені питанням співпраці (як синоніма взаємодії) у контексті міжнародного розвитку України (Ковбасюк Ю.В. «Економічна політика співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями» [5], Фролова І.-Х.Р. «Механізми адаптації системи державного управління України до інституційних принципів міждержавної співпраці в Європейському Союзі» [21]).

**Висновки і пропозиції.** Аналіз проведеного нами в цій статті наукового доробку вітчизняних науковців сфери державного управління засвідчив такі тенденції:

1) зростання інтересу (як наукового, так і практичного) до вивчення проблем, пов'язаних із теорією інституціоналізму та застосування її надбань у практиці публічного управління;

2) високо актуальною в дослідників є тематика, пов'язана з правовою складовою частиною в публічному управлінні;

3) інституційно-правове забезпечення взаємодії в системі публічного управління в різних його проявах (рівнях, формах, суб'єктному складі та ін.) є вже давно назрілим питанням для вітчизняної науки.

Проте жодного дослідження, присвяченого саме інституційно-правовому забезпеченню взаємодії в системі публічного управління, проведено не було. Отже, питання актуальності проведення такого дослідження підтверджується сучасним станом розробок науки «державне управління» та потребами становлення і розбудови науки «публічне управління та адміністрування».

#### Список використаної літератури:

1. Бакуменко В.Д., Бондар І.С., Горник В.Г., Шпачук В.В. Особливості публічного управління та адміністрування: навч. посіб. Київ: Вид-во Ліра-К, 2016. С. 8
2. Банчук М.В. Державне управління інституційними змінами галузі охорони здоров'я в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. К.: НАДУ, 2014. 36 с.
3. История политических и правовых учений: Учебник для вузов / Под общ. ред. акад. РАН,

д. ю. н., проф. В.С. Нерсисянца. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2004. 944 с.

4. Клімова С.М. Інституціональна організація фінансового контролю на центральному рівні державного управління [Текст]: автореферат дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 – теорія та історія держ. упр.; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х. : Б. в., 2003. 18 с.
5. Ковбасюк Ю.В. Економічна політика співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями [Текст]: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр.; НАДУ при Президентові України. К.: НАДУ при Президентові України, 2005. 27 с.
6. Костенок І.В. Соціокультурні складові державного механізму сприяння інституціоналізації місцевого самоврядування [Текст]: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр.; Донец. держ. ун-т упр. Донецьк, 2013. 36 с.
7. Крутії О.М. «Діалогова взаємодія органів влади та громадськості як умова демократизації державного управління: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. управління: 25.00.02 – механізми держ. упр. Харків: Б.в., 2010. 36 с.
8. Липовська Н.А. Управління інституціональним розвитком державної митної служби України [Текст]: дис... д-ра наук з держ. управління: 25.00.03 – держ. служба; Національна академія держ. управління при Президентові України. К., 2007. 548 арк.
9. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04 – місцеве самоврядування; В.о. Класичний приват. ун-т (м. Запоріжжя). Запоріжжя: Б.в., 2010. 40 с.
10. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2004. 36 с.
11. Марущак В.П. Планування в системі державного регулювання ринкової економіки: організаційно-правові засади: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр.; Донец. держ. ун-т упр. Донецьк, 2009. 34 с.
12. Міщенко Д.А. Розвиток механізмів державного регулювання інституційного середовища в сільськогосподарському комплексі України: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління»; ЧНУ ім. Петра Могили. Миколаїв, 2013. 431 с.
13. Оліфіренко Л.Д. Інституціональні механізми державного регулювання розвитку промислових корпорацій [Текст]: автореф. дис. ... д-ра

- наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр.; Акад. муніцип. упр. К., 2014. 40 с.: рис.
14. Орлов М.М. Державно-управлінська взаємодія регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку [Текст]: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 – механізми держ. упр.; М-во освіти і науки України, Акад. муніцип. упр. К., 2013. 36 с.
  15. Петроє О.М. Інституціоналізація соціального діалогу в державному управлінні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр.; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. К., 2013. 36 с.
  16. Писаренко В.П. Організаційно-правові засади електронного документування в діяльності органів публічної влади [Текст]: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр.; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2013. 36 с.
  17. Сімак С.В. Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства в системі державного управління [Текст]: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр.; Чорном. нац. ун.-т ім. П. Могили. Миколаїв, 2017. 447 с.
  18. Сичова В.В. Взаємодія інституту політичної опозиції та державного управління: теоретико-методологічне обґрунтування [Текст]: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 – теорія та історія держ. упр.; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2011. 450 арк.
  19. Сорока С.В. Механізми взаємодії вищих органів державної влади України в процесі реалізації управлінських функцій: автореф. дис. ... доктора наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми державного управління; Чорноморський державний університет імені Петра Могили. Миколаїв, 2013. 36 с.
  20. Токовенко В.В. Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 – теорія та історія держ. упр.; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. К., 2004. 39 с.
  21. Фролова І.-Х. Р. Механізми адаптації системи державного управління України до інституційних принципів міждержавної співпраці в Європейському Союзі: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр. Миколаїв, 2013. 20 с.

**Кушнір М. А. Проблематика інституціонально-правового забезпечення взаємодії суб'єктів публічного управління в контексті наукових досліджень отечественной науки «государственное управление»**

*Стаття присвячена аналізу наукового насліддя отечественних дослідників науки «государственное управление», сформульованого в період 1997–2017 років, в контексті проблематики інституціонально-правового забезпечення взаємодії суб'єктів публічного управління. Відзначено актуальність вказаної проблематики для наукового дослідження. Виділені тенденції наукового пошуку в сфері науки «публічне управління і адміністрування» для задоволення потреб сучасного управління.*

**Ключевые слова:** *взаємодія, інституціонально-правове забезпечення, дослідження, наука «государственное управление», наука «публічне управління і адміністрування», суб'єкти публічного управління.*

**Kushnir M. O. The problem of institutional and legal support of interaction between subjects of public administration in the context of scientific research of domestic science "state administration"**

*This article is devoted to the analysis of the scientific achievements of domestic researchers of science "state administration", which developed during the period of 1997-2017, in the context of the issues of institutional and legal provision of interaction between public administration actors. Was noted the actuality of the problems of institutional and legal provision of interaction in the system of public administration for scientific development. Are highlighted the trends of scientific research in the field of science "public management and administration" to meet the needs of modern management.*

**Key words:** *interaction, institutional and legal support, research, science of "state administration", science of "public management and administration, subjects of public administration.*