

УДК 35.07:005.591.4 (477)

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.5.17>

Юхно Ірина Валеріївна,
аспірант кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ: ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

TRANSFORMATION OF THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM IN THE CONTEXT OF CHANGES TO THE CONSTITUTION OF UKRAINE: SETTING THE OBJECTIVE OF RESEARCH

Стаття присвячена дослідженню процесу конституційного реформування шляхом аналізу організаційного впливу результатів реформування публічно-управлінської системи. Досліджено методологічні засади та теоретичні аспекти ініціювання, становлення та формалізованого закріплення конституційних змін в публічно-управлінській діяльності. Охарактеризовано загальний процес формування спеціальних механізмів реформування публічного управління, впливу на такий процес системних конституційних реформ.

Доведено, що загальний алгоритм конституційних змін потребує стратегічного розуміння наслідків конституційного реформування, урахування зовнішніх чинників впливу на процес реформування, збереження наріжних конституційних принципів, дотримання загальносвітових трендів на пріоритетність забезпечення громадських, політичних, економічних і соціальних прав людини. Базовими засадами конституційних змін визначено вдосконалення національного законодавства, забезпечення громадсько-політичного схвалення конституційних реформ. Встановлено, що раціональний зміст конституційного реформування потребує відповідного юридичного наповнення, трансформації системи органів державної влади та місцевого самоврядування, раціоналізації механізму державно-приватного партнерства, а також політико-ідеологічного наповнення змісту реформування.

Обґрунтовано, що потребує власного методологічного наповнення реформування державного управління в контексті зарубіжного досвіду організації системи публічного управління. Із цією метою визначено головні тенденції конституювання механізмів публічного управління на центральному та регіональному рівнях в умовах інтеграційних процесів, розроблено власну методологічну модель оцінки результатів реформування.

Рекомендації та пропозиції, сформульовані у статті, можуть бути використані у проведенні досліджень проблем упровадження конституційних змін як на державному, так і на регіональному рівнях, мають практичний інтерес для управлінців, науковців та публічних службовців.

Ключові слова: держава, державне управління, європейські цінності, Конституція України, конституційні зміни, конституційна реформа, правова держава.

The article is devoted to the study of the process of constitutional reform by analysing the organizational impact of the results of reforming the public administration system. Methodological principles and theoretical aspects of initiation, formation and formalized consolidation of constitutional changes in public administration are studied. The general process of formation of special mechanisms of public administration reform and influence on such process of systemic constitutional reforms is characterized.

It is proved that the general algorithm of constitutional changes requires a strategic understanding of the consequences of constitutional reform, taking in to account external factors influencing the reform process, maintaining cornerstones of constitutional principles, adherence to global trends on public, political, economic, and social human rights. The basic principles of constitutional changes are the improvement of national legislation, ensuring socio-political approval of constitutional reforms. It is established that the rational content of constitutional reform requires appropriate legal content, transformation of the system of public authorities and local self-government, rationalization of the mechanism of public-private partnership, as well as political and ideological content of reform.

It is substantiated that it needs its own methodological content of public administration reform in the context of foreign experience in the organization of public administration. To this end, the main trends in the constitution of public administration mechanisms at the central and regional levels in the context of integration processes have been identified, and our own methodological model for assessing the results of reforms has been developed.

The recommendations and proposals formulated in the article can be used in research on the implementation of constitutional changes at both state and regional levels and are of practical interest to managers, academics, civil servants.

Key words: state, public administration, european values, Constitution of Ukraine, constitutional changes, constitutional reform, rights.

Постановка проблеми. Новітній процес конституційного реформування, визначений у 2000 р. процесом всеукраїнського референдуму з метою реформи державного управління, ознаменував початок тривалого етапу перманентних змін до Конституції України, що тривають і дотепер. Як і розвиток державотворення, напрацювання нових конституційних норм мають на меті інституціоналізацію такої форми державного правління, яка дозволить забезпечити завдання становлення України як суверенної держави. Це зумовлює необхідність наукового аналізу проблеми спрямування публічної влади на реалізацію функцій демократичної, соціальної, правової держави, ствердження європейських цінностей. Подальші конституційні трансформації 2004, 2010 та 2014 рр. були спрямовані на фрагментарну зміну положень Конституції України, формальне детермінування управлінських режимів у форматі «парламентська модель – президентська модель» державного управління. Проте реального реформування не відбулося, у сучасному інституційному вимірі визначальну роль відіграє глава держави – Президент України. Вторинним результатом такого процесу реформування у 2000 р. варто визнати послаблення спроможності управління на всіх рівнях, деформацію комплексу принципів і засад державного будівництва. Такий стан речей зумовлений не самим характером реформ, а радше неврахуванням базових конституційних принципів та положень, заміною конституційних основ регулятивними актами органів влади, ігноруванням усталених традицій конституціоналізму.

Важливо вказати на те, що Конституція України визначає наявну модель державної влади саме з позицій чіткого розмежування функцій, повноважень та конституційної відповідальності [1]. Саме тому важливо визнавати конституційні реформи як основу подальшої модернізації структури влади й саме так варто формулювати мету законопроектів щодо внесення змін до Конституції України. Адже конституційні реформи в усіх країнах світу характеризувалися подальшою структурізацією суспільства, формуванням інструментів політичної конкуренції, структурізацією політичних сил за ідеологічним спрямуванням. Водночас сучасна проблематика методологічного підґрунтя дослідження конституційних змін зумовлена євроінтеграційним курсом України, важливістю

узагальнення основ конституційного процесу у країнах – членах Європейського Союзу.

Аналіз досліджень і публікацій. Трансформація системи публічного управління в контексті змін до Конституції України була предметом спеціального дослідження таких науковців, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Баштанник, В. Борденюк, Р. Голобутовський, В. Кампо, А. Коваленко, А. Колодій, Н. Липовська, О. Негодченко, Н. Нижник, М. Оніщук, В. Погорілко, М. Селівон, С. Серьогін, А. Ткачук, С. Телешун, Ю. Тихомиров, В. Шаповал, Ю. Шаров та інші. Важливо вказати на доробки науковців галузі конституційного права, теорії держави і права та політичних наук. Натомість, зовнішній зумовленості процесів реформування державного управління, трансформаційним чинникам такого процесу приділено мало уваги. Також не досить досліджувалось інституціональне функціонування органів державного управління в умовах нестабільного (конституційно не визначеного) адміністративного режиму.

Мета статті полягає в розробленні методологічних засад дослідження особливостей трансформації системи публічного управління в контексті змін до Конституції України, встановленні особливостей формування засад реалізації конституційних змін в Україні, рекомендацій щодо запровадження таких змін в управлінській практиці.

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

На думку вітчизняних науковців, «систему органів влади, незалежно від конституційно-правових особливостей формування системи держав-

ної влади в сучасних умовах, слід представити як інструмент забезпечення існування держави, досягнення цілей суспільного розвитку, гарантування і дотримання прав і свобод людини. Адже державна влада впливає на суспільні процеси, забезпечує потреби суспільства і громадян, регулює поведінку груп населення через діяльність органів і установ як складових частин механізму функціонування державної влади» [2, с. 11].

На думку В. Баштанника, варто розглядати державне управління і відповідні відносини в широкому аспекті як діяльність усіх складників державної влади з урегулювання соціального, політичного, економічного життя, варто також зазначити, що існують дві групи основних публічно-управлінських відносин: організаційно-структурні й організаційно-функціональні, які виникають у процесі управління і мають обов'язковим суб'єктом орган виконавчої влади, через що вони є переважно відносинами влади – підпорядкування. Саме тому, як вказує В. Баштанник, трансформаційна роль публічного управління полягає не тільки в забезпеченні поступального розвитку суспільства, хоча це є головною його метою, а й у сприянні тривалості, стабільності суспільних відносин. Без цього не можна домогтися упорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його в такому стані, адже саме в цьому полягає сенс управлінської діяльності держави [3].

О. Скрипнюк підкреслює, що «Конституція України – це Основний закон суспільства і держави, у якому втілюються і юридично закріплюються політична воля та легітимні інтереси українського народу, держави, територіальних громад й інших суб'єктів конституційного правотворення щодо регулювання основ конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина, безпосередньої демократії, організації та діяльності органів держави, місцевого самоврядування та конституційної юстиції» [4, с. 59]. М. Савчин відзначає у визначенні Конституції України її установчий характер, характеризує її як «акт установчої влади народу, яка втілюється через систему правових засобів (установчий характер, найвища юридична сила, верховенство і пряма дія Основного закону) забезпечення прав людини й основоположних свобод, легітимності публічної влади на основі загального блага, яка ґрунтується на усталених цінностях, інститутах, процедурах і нормах конкретно-історичного типу суспільства» [5, с. 16]. Варто додати, що для розкриття сутності публічного управління за умов ринкових відносин важливо визначити, як виявляється реальна можливість взаємодії управління і самоуправління, їх пропорційне співвідношення,

чи мають вони перевагу над механізмами стихійного регулювання та стихійного саморегулювання. Адже з'ясування цих питань допомагає визначити тенденцію (підвищення чи зниження) міри керованості у сфері суспільних відносин, хоча здійснення функцій, орієнтованих на обслуговування суспільних потреб, не виключає застосування владнорегулюючих і примусових заходів державного управління, але вони не є основою змісту цієї діяльності.

Загалом, за відсутності системного розуміння об'єктивних законів трансформаційного періоду процес реформування українського суспільства почав втрачати ціннісні орієнтири. Постійна перебудова управлінських структур від 2004 р. дотепер – яскраве підтвердження тому. Саме тому потрібна нова концепція управління, яка виходила б з об'єктивних законів переходу до ринку, урахувала специфічні умови розвитку української держави в умовах сучасних викликів суверенності. Важливо методологічно правильно визначити поняття і сутність самого публічного управління, адже тільки державне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого. Найчастіше під змістом державного управління розуміють систему виконавчої влади держави, діяльність державного апарату, відокремлюють за окремими ознаками діяльність законодавчої та виконавчої влади. Підсистема правоохоронних органів, лише частково інституціонально визначена в тексті Конституції України, теж постійно змінюється, як у сенсі статусу і повноважень, так і у форматі організаційної структури.

У такому разі формальне визначення не розкриває сутності державного управління, його призначення, а конституційні зміни лише посилюють диференціацію складників державної влади. Прикладом такого «інституційного дисбалансу» в умовах конституційних змін виступає закріплення в тексті Конституції України поняття «правосуддя» через систематизацію в розділі 8 Конституції України власне судової системи, прокуратури й адвокатури [1]. Адже в разі застосування такого класифікаційного підходу можливий відхід від наявної моделі організації виконавчої влади через формування змішаних моделей «державна влада – місцеве самоврядування».

Сама собою інтегрована модель публічного управління як результат державної політики шляхом поєднання інституційно різних суб'єктів управління може функціонувати, проте проводити модернізацію всієї системи влади на цій основі неможливо. Передусім звертаємо увагу на той факт, що детерміновані окремими законодавчими актами такі «умовно об'єднані» моделі

управління вимагають власних принципів функціонування, що є абсолютно єдиними для всіх суб'єктів. Так само неможливо з метою отримання управлінського результату здійснювати реалізацію конституційно визначених понять (а також принципів) на основі неправильного трактування завдань суб'єктів публічного управління. Типовим прикладом такого «трансформаційного деформування» є реформа децентралізації, що як процес іде у зворотному напрямку, адже сфокусована із 2017 р. на реформі децентралізації в системі органів місцевого самоврядування через укрупнення (об'єднання територіальних громад та сільських районів). Водночас виникають декілька очевидних проблемних питань. По-перше, у законодавчому полі нині спостерігаються формально наведені, важливі поняття – «державні послуги», «механізми публічного управління», «спроможність територіальних громад». Такі терміни в публічно-управлінській діяльності визначені з позицій априорності. Видається, що деталізація цих понять у законодавстві більш ґрунтовно може зруйнувати контекст «реформи децентралізації». По-друге, якщо методологічна основа реформування (базова, концептуальна модель розвитку публічного управління) – децентралізація (реформа децентралізації), то важливо визначити дискретні показники децентралізації (інституціональне посилення, зростання спроможності, правові гарантії, розвиток інституціональної бази), проте такого висновку ми не можемо встановити під час оцінювання ефективності реформування. Адже підміна якісних індикаторів реформ на кількісні є свідченням деформації цілепокладання реформ. По-третє, уживання у практиці публічно-управлінської діяльності терміна «децентралізація» має бути пов'язане з комплексом таких понять, як «централізація», «концентрація», «деконцентрація».

Варто наголосити, що всі наведені процеси (за конституційним змістом – принципи) наявні одночасно, сприймаються в діалектичній єдності. Такий підхід, безумовно, потребує спеціального інструментарію, який базується на інституціональних характеристиках правового розуміння як державного управління і самоврядування, так і змісту територіальної організації влади і регіонального управління. Уважаємо правомірною позицію В. Баштанника, який обґрунтовує узагальнений комплекс засобів удосконалення державного управління на наддержавному, центральному, регіональному й галузевому рівнях через поєднання технологій соціально-економічного розвитку й організаційно-управлінських механізмів, а також досліджує їхні специфічні зв'язки;

сутність інструментів наддержавного управління визначено через встановлення їхнього імперативного характеру та можливості застосування механізмів такого управління за межами інтеграційних утворень [6]. Процес внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) започаткував новий етап – становлення європейської моделі організації публічної влади в державі.

Властивими діяльності органів державної влади в нинішніх умовах мають бути такі характеристики, як відкритий характер регулювання публічно-управлінської діяльності, законодавча визначеність процедур управління, моніторинг і контроль, інноваційні механізми регулювання. За таких умов проблемною сферою функціонування системи державної влади виступає відсутність чітко сформульованої національної ідеї як мети державотворення, як концепту розвитку системи влади, адже власне процес державотворення у функціональному вимірі (як набір галузевих програм, концепцій та стратегій) не може виступати ідеологічним підґрунтям системних реформ, так само не можуть бути фундаментом реформування програмні документи суспільно-політичного характеру: 1) очищення влади; 2) декомунізація; 3) санкційна політика; 4) особливі режими управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць (територій) тощо. Саме тому розвиток політичних та соціально-економічних процесів в Україні, становлення ринкових відносин, більш виразний прояв європейського вектора її зовнішньої політики, необхідність дотримання вимог міжнародних актів, до яких приєдналась Україна, ставлять на порядок денний питання активізації національної політики у сфері проведення реформ публічно-управлінської діяльності.

Варто наголосити на принципах реформування державного управління у країнах Західної Європи, зокрема на: принципі демократизації (відкритість, інформованість, комунікабельність), принципі орієнтації на клієнта, принципі орієнтації на кінцевий результат, принципі рентабельності, принципі простоти управління (підвищення оперативності, спрощення управлінських структур). Саме тому варто погодитись із методологічним підходом І. Лозицької щодо доцільності під час ухвалення конкретного політичного рішення мінімізації можливих системних деформацій, спричинених не тільки політичними, а й економічними, правовими та суспільними чинниками. Адже вивчення трансформаційного досвіду як певної категорії знань актуалізує проблему напрацювання системи національних інтересів України в політичній сфері, їх чіткого визначення

в напрямках організації державного управління, технології ухвалення державно-управлінських рішень, інституціональної організації державного управління на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, розвитку владних відносин [7]. Саме тому важливо наголосити, що трансформація системи публічного управління в контексті змін до Конституції України – це процес багаторівневого вдосконалення національної системи органів публічної влади, формування інтегрованої системи публічно-управлінської діяльності в контексті взаємодії системи національного права, міжнародного права і права наддержавних об'єднань, що забезпечує ефективний взаємозв'язок суб'єктів управління шляхом упровадження законодавчо детермінованих процедур, особливостей і гарантій функціонування відповідного державного механізму.

На основі публічно-управлінського концепту, запропонованого сучасними дослідниками, варто акцентувати методологію аналізу управлінських змін на тому факті, що базова теоретико-методологічна проблема публічного управління зводиться до концептуального підходу: процеси ефективного управління властиві лише складним, динамічним соціальним системам, іманентним атрибутом яких є саморегулювання – тобто здатність до впорядкування системи, узгодження її з об'єктивними закономірностями даного середовища, до оптимізації її функціонування. Публічне управління має універсальний характер, знаходить свій прояв у суспільному житті [6]. Уважаємо, що конституційний зміст публічного управління є досить сталою категорією, у межах процесу реформування публічного управління важливо робити акцент на приведення системи публічної влади у стабільний стан на кожному етапі конституційних змін, формуванні завершеної моделі публічного управління

і лише в межах доведеної моделі публічної влади починати новий етап реформ.

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

Висновки. Натепер загальна проблема раціональності публічно-управлінської діяльності в контексті конституційних змін зумовлена відсутністю ґрунтовної методологічної концепції реформування системи державної влади. Розроблення такої методології має базуватися на визначенні доцільності реформування, встановленні пріоритетів реформ, максимальному збереженні конституційних норм у процесі реформи системи публічної влади. У свою чергу, методологія реформування має спиратися на встановлення імперативу конституційних принципів, загальному домінуванню правових засад реформування й інституціональному змісті сучасного реформування. Адже метою конституційних змін має виступати саме інституціональна трансформація системи влади на основі такої суспільної потреби щодо проведення реформ, яка забезпечить абсолютну підтримку суспільством напрямів реформ у публічному управлінні.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Авер'янов В. Державне управління. Європейські стандарти. Досвід та адміністративне право : монографія. Київ : Юстиніан, 2007. 288 с.
3. Баштанник В. Трансформація адміністративного управління в контексте сучасних принципів менеджмента. *Modern management review. Quarterly*. 2016. Volume XXI. Research Journal 23 (1/2016). P. 31–43.
4. Скакун О. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник. Харьков : Эспада, 2005. 840.
5. Савчин М. Конституціоналізм і природа конституції: теорія і практика реалізації : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2013. 42 с.
6. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
7. Lozytska I. Theoretical and methodological basis of implementation of the foreign experience of administrative regulation in the system of public administration. *Development trends in legal science and practice: the experience of countries of Eastern Europe and prospects of Ukraine* : monograph. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2018. P. 126–144.