

РОЗДІЛ 1 ТЕОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 351:3.077.1342.4:316.422

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.2.1>

Гавриленко Костянтин Миколайович,
аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

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

Баштанник Віталій Володимирович,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТОРУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН В УКРАЇНІ

FORMATION OF ADMINISTRATIVE SPACE FOR IMPLEMENTATION OF PUBLIC ADMINISTRATIVE ACTIVITY IN CONDITIONS OF CONSTITUTIONAL CHANGES IN UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню теоретико-методологічних засад, тенденцій та особливостей інституціональних засад публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування. У статті обґрунтовано виокремлення етапів розвитку суспільних відносин в системі конституційного реформування, розкрито інституціональні й теоретичні засади трансформаційного процесу в державному управлінні, розроблено класифікацію особливостей конституційного реформування в контексті модернізації державного управління в Україні. Систематизовано сучасні підходи до формування комплексного алгоритму реалізації демократичних засад конституційного реформування. Розкрито сутність сучасних тенденцій формування інституціональних засад трансформаційного процесу у системі публічного управління в контексті децентралізації влади в Україні. Розроблено і запропоновано авторську теоретичну концепцію конституційного реформування як взаємовпливу трансформаційних чинників у системі державного управління в Україні, сформульовану на основі традицій державноуправлінських реформ, європейському досвіді публічноуправлінської діяльності,

У статті представлено концептуальні засади аналізу конституційного змісту реформування державного управління як самостійний напрям у сучасній системі публічного управління. На цій основі визначено та обґрунтовано принципи та методологічну основу такого аналізу, визначено суб'єктну базу реформування, конкретизовано сутність та складники інституціонального реформування. Досліджено методологічні засади та теоретичні аспекти ініціювання, становлення та формалізованого закріплення конституційних змін в публічноуправлінській діяльності. Охарактеризовано загальний процес формування спеціальних механізмів реформування публічного управління та впливу на таких процес системних конституційних реформ.

Доведено, що загальний алгоритм конституційних змін потребує стратегічного розуміння наслідків конституційного реформування, врахування 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 удосконалення 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.

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

The article is devoted to the research of theoretical and methodological bases, tendencies and peculiarities of institutional bases of public administration activity in the conditions of constitutional reform. The article substantiates the stages of development of public relations in the system of constitutional reform, reveals the institutional and theoretical foundations of the transformation process in public administration, developed a classification of features of constitutional reform in the context of modernization of public administration in Ukraine. Modern approaches to the formation of a complex algorithm for the implementation of democratic principles of constitutional reform are systematized. The essence of modern tendencies of formation of institutional bases of transformation process in the system of public administration in the context of decentralization of the power in Ukraine is opened. The author's theoretical concept of constitutional reform as the interaction of transformational factors in the system of public administration in Ukraine, formulated since the traditions of public administration reforms, the European experience of public administration,

The article presents the conceptual principles of analysis of the constitutional content of public administration reform as an independent direction in the modern system of public administration. On this basis, the principles and methodological basis of such analysis are determined and substantiated, the subjective basis of reform is determined, the essence and components of institutional reform are specified. 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, considering 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.

Key words: state, public administration, European values, Constitution of Ukraine, constitutional changes, constitutional reform, rule of law.

Постановка проблеми. Для розкриття сутності публічноуправлінської діяльності за умов розвитку суспільних відносин важливо визначити, як виявляється реальна можливість взаємодії механізмів управління і самоврядування, їх пропорційне співвідношення, чи мають вони перевагу над механізмами стихійного регулювання та стихійного саморегулювання. З'ясування цих питань допомагає визначити тенденцію (підвищення чи зниження) рівня керованості будь-яких підсистем державного управління. Необхідність оновлення механізму правового регулювання в цілому, і адміністративно-правового зокрема, обумовила проведення адміністративної реформи в Україні, мета якої полягає в поетапному створенні такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвинутої європейської держави.

Як наголошують науковці (А. Баштанник, О. Гацуля, І. Лозицька, А. Новак, М. Сачко та ін.) загальною проблемою нинішнього механізму ефективного врядування є той факт, що система публічного управління в Україні не повністю відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування. У такій системі складові соціальні елементи (соціальні інститути правління) зазнають постійних змін у зв'язку із перманентними

конституційними змінами, що спричиняють кардинальну трансформацію владних відносин у державі. При цьому відбувається і реформування внутрішньої організації діяльності через зміни в нормативно-правовому забезпеченні діяльності в системі державної влади. Водночас, взаємодія суб'єктів публічноуправлінської діяльності на даний час характеризується недостатньою правовою регламентацією, а також проблемами організаційного характеру. Власне, сама система публічного управління, внаслідок історично обумовленої несталості, виступила обмежувальним чинником широких політичних та соціальних реформ в українському суспільстві. Сучасний стан системи державної влади, наявні та потенційні виклики і загрози для функціонування системи державного управління окреслили нагальну потребу встановлення інституціонального змісту публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування. Інтегрованість завдання раціоналізації публічноуправлінської діяльності детермінована взаємовпливом зовнішніх та внутрішніх чинників.

Аналіз досліджень і публікацій. Комплексна реформа системи публічного управління в контексті змін до Конституції України виступає предметом наукового дослідження таких науковців як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, А. Баштанник,

В. Борденюк, В. Кампо, А. Коваленко, А. Колодій, Н. Липовська, М. Оніщук, О. Пухкал, та інші. Важливо вказати на доробки науковців галузі конституційного права, теорії держави і права та політичних наук. На думку переважної більшості дослідників, зконцентрувати зусилля держави, суспільства і громадян з метою модернізації управлінських систем неможливо без реалізації суспільного діалогу, відносин партнерства та солідарності, визначення комплексу інтересів всіх суспільних груп. Адже жодне суспільство, зазначає Т. Парсонс, не може підтримувати стабільність, маючи на увазі потенційно можливі конфлікти та кризи, якщо інтереси його громадян не визначаються солідарністю, внутрішньою лояльністю та взаємними зобов'язаннями. Адже використання влади повинне являти собою засіб досягнення цілей, у яких зацікавлені обидві сторони владних відносин: пануюча й підлегла. Саме тому влада повинна респонсувати актуальний суспільний запит [1–2; 3, с. 96]. 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.

Мета статті полягає у розробці сучасних наукових засад дослідження конституційних змін в Україні, практичних рекомендацій запровадження таких змін в контексті загального реформування публічного управління, формування нового інституціонального змісту адміністративного простору реалізації публічноуправлінської діяльності.

Виклад основного матеріалу. 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 до теперішнього часу. Власне, як і розвиток державотворення, так і напрацювання нових конституційних норм мають на меті інституціоналізацію такої форми державного правління, яка дозволить забезпечити завдання становлення в Україні 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 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. Такий стан речей обмовлений не самим характером реформ, а скоріше не врахуванням базових конституційних принципів та положень, заміна конституційних основ регулятивними актами органів влади, ігнорування усталених традицій конституціоналізму

Разом з тим, ми не погоджуємося із О. Гацулею щодо визначення системи державного управління [4]. Так, для спрощеного підходу оцінки управлінської діяльності таке визначення може бути прийнятним. Проте аналіз зарубіжного досвіду вказує, що система публічного управління, навіть за умови більш широкого за змістом поняття «публічний» має характеризуватися комплексом організаційних впливів. У той самий час, варто наголосити, що зниження рівня довіри до політичної системи не є наслідком того, що система працює гірше, а свідчить про підвищення очікувань. Саме тоді як політичні інститути досягають ефективності, збільшуються вимоги громадян щодо «гідної» поведінки еліти, її стандартів та результатів діяльності. Європейське суспільство саме тому і визначило респонсивність не лише як принцип, а і як сучасну цінність. Посилюється когнітивний компонент громадянської культури, тобто знання, поінформованість людей про систему, світ політики в цілому.

У такому підході головними ознаками державного управління, на наш погляд, виступають: комплекс правових норм діяльності органів влади, здійснення органами влади визначених функцій, відпрацювання методології оцінювання ефективності державно-управлінської діяльності, активний вплив на формування суспільної думки тощо [5].

Ф. Терханов вважає, що конституційні зміни як правове явище вже в самій своїй основі, своїй суті несе динамізм, рух, перетворення. Ця його характерна властивість диктує потребу чіткості, послідовності і правової визначеності реформування конституції, що відбувається через феномен конституційного процесу. Суперечливий досвід реалізації конституційної реформи в Україні свідчить, зокрема і про існування проблем правового

регулювання конституційного процесу [5]. У науковій літературі неодноразово відзначалась недосконалість визначеного у Конституції України порядку внесення змін до неї, вказувалось на проблемність з точки зору процесуального забезпечення прийняття нової Конституції в Україні. Проблеми конституційного процесу стали ще більш явними після прийняття Конституційним Судом України у 2010 р. рішення про скасування конституційної реформи та ухвалення Верховною Радою України у 2014 р. рішення про повернення до попередньої (грудень 2004 р.) редакції Конституції України. На порозі чергового періоду конституційної реформи в Україні удосконалення конституційного і законодавчого регулювання конституційного процесу є особливо актуальним. Враховуючи причини і потребу конституційної реформи в Україні її поточним завданням має бути забезпечення взаємозв'язку основних конституційних принципів та інститутів. Досить проблемним в плані конституційного забезпечення в Україні є демократизм Української держави і принцип народного суверенітету, що виходять із комплексу національних інтересів.

В. Баштанник вказує на необхідність виокремлення такого суспільно-значимого регулятора, який буде здатний чітко детермінувати необхідний напрямок розвитку системи державного управління в нових політичних умовах, й при цьому зберегти певну наступність політичного курсу країни. У такому контексті постає питання про сутність сучасного реформування державного управління як певний імператив державної політики в інтегрованому вигляді, що визначає, власне, вектор реформ [6].

Варто погодитись із підходом вітчизняних вчених (Н. Драгомирецька), що система органів влади характеризується відокремленістю відповідної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від решти видів органів держави; чітко визначеним складом даної системи; наявністю у сукупності відповідних державних органів певних ознак, притаманних складним соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо [7]. Особливо це стосується розробки та прийняття управлінських рішень, яким не тільки передують збір та обробка інформації, але які самі містять великий інформаційний потенціал. При цьому професор Н. Драгомирецька акцентує увагу на специфічних особливостях сучасної парадигми сталого розвитку у процесі формування засад діяльності органів влади [8].

Публічно-правовий контекст сучасних інституціональних змін формує вимоги і умови публічноуправлінської трансформації на рівні національного комунікаційного поля, вирішення завдань державних реформ, посилення ролі держави на всіх рівнях вертикально інтегрованої моделі публічноуправлінської діяльності. Разом з тим, інституціональні засади такої діяльності є залежними від структури реформування системи державного управління.

Прийнята у 2016 році Стратегія реформування державного управління до 2021 року не забезпечила перехід до принципово нової моделі публічного управління, адже не було створено інституціональних засад реформування. Часткові зміни законодавства про державну службу не вирішили питань формування інституту публічної служби, практично не вирішеними залишились питання патронатної служби та служби на політичних посадах. Перехід до складно структурованої системи категорій службовців державної служби не інтегрував, а навпаки – диференціював

Саме тому варто запропонувати концептуальну схему взаємозв'язків між основними категоріями неінституційної теорії та розкрити їх зміст стосовно проблем публічного управління. Адже нині інститути управління виступають як система функціональних обмежень, дію якої відчувають на собі всі суб'єкти управління, що беруть участь у процесі здійснення трансформаційного переходу. Одночасно ефективність та обсяг управлінських дій у публічному секторі виступають ключовими детермінантами розподілу ресурсів управління; процеси, що відбуваються у сфері публічного управління, а саме: обмін комплексом правочинів підсистемами державного управління, при цьому ефективність, з якою правова та політична система справляється із завданням інкорпорації здобутків, ефектів і ризиків, має прямий вплив на державне управління загалом.

При цьому такі, процеси як правило, не мають адміністративно-правового змісту, характеризуються складними економіко-соціальними вимірами. Загалом, для складних адміністративних систем характерною ознакою виступає вертикальне делегування повноважень, коли держава делегує частину своїх повноважень на нижчий рівень, знімаючи з себе повноваження щодо регулювання сфер життєдіяльності регіонів. Науковці розцінюють дане явище, як послаблення функцій держави, однак такий зв'язок не є очевидним, оскільки децентралізація влади дозволяє підвищити ефективність її місцевих органів і надає можливості центральним органам вирішувати питання стратегічного характеру.

Дійсно, дослідження характеристик інституціоналізації управління в системі публічноуправлінської діяльності в сучасних умовах варто проводити з урахуванням аналізу особливостей та проблематики формування складних адміністративних систем. Ми пропонуємо враховувати надсистемні процеси (у сфері пріоритетів зовнішньої політики) при напрацюванні критеріальних ознак модернізації публічного управління у тому розумінні, що завжди виникатиме необхідність вирішувати складні проблеми – делегування повноважень в умовах посилення впливу інститутів управління наддержавного типу (принципи-«антагоністи» – наднаціоналізм і міжурядовість), основний масив повноважень при цьому – через механізм делегованого управління. Отже, на думку науковців, слід вести мову про зростання ролі і ваги інститутів делегованого управління як інноваційних механізмів реалізації правового змісту публічного управління.

На цій основі варто виділити інститути публічноуправлінської діяльності:

1) такі, що визначають специфіку територіальної організації влади, й на цій основі формують національні та регіональні стандарти публічноуправлінської діяльності, при цьому самі суб'єкти регіональної політики не беруть активної участі у розробці таких стандартів;

2) інститути, які визначають специфіку системи публічного управління (ієрархічна структура, замкнута на центральний рівень, механізм співпраці держави і органів самоврядування);

3) інститути, що регулюють кадрову політику і порядок заняття управлінських посад;

4) інститути, що визначають принципи і процедури прийняття найважливіших рішень в державі;

5) забезпечують механізми зворотного зв'язку і контроль виконання прийнятих рішень.

Варто наголосити на функціональних ознаках органу державної влади: створюється з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконує діяльність, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків); реалізує свою

діяльність за допомогою визначених державою методів і форм; має певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки.

Висновки. Ефективність та обсяг управлінських дій у публічному секторі виступають ключовими детермінантами розподілу ресурсів управління, адже процеси, що відбуваються у сфері ПД, а саме: обмін комплексом правочинів підсистемами державного управління, при цьому ефективність, з якою правова та політична система справляється із завданням інкорпорації здобутків, ефектів і ризиків, мають прямий вплив на державне управління загалом. З позицій визначення адміністративного змісту такі процеси характеризуються складними інституціональними компонентами. Загалом, для складних адміністративних систем характерною ознакою виступає вертикальне делегування повноважень, коли держава делегує частину своїх повноважень на нижчий рівень, знімаючи з себе повноваження щодо регулювання сфер життєдіяльності регіонів. У сучасних умовах дискретності характеристик раціональності публічноуправлінської діяльності скоріше мова йде про інституціональні альтернативи, що формалізовані на кожному рівні публічного управління та реалізуються на рівні кожного суб'єкта публічноуправлінської діяльності. Неможливо врахувати всі можливі дискретні структурні альтернативи кожної групи інтересів в системі публічного управління. Тому критерій максимізації ефекту управління має бути заміщений принципом задоволеності від результату публічноуправлінської діяльності, що дозволяє забезпечити свободу вибору для основних отримувачів публічних послуг, навіть за рахунок зменшення публічно-правового простору.

Найважливішим для розуміння сенсу процесу інституціональних реформ є той факт, що раціональна побудована стратегія реформування змінює систему прийняття рішень державних та громадських інститутів, висуваючи на перший план принцип субсидіарності (відповідно до якого питання вирішуються на тому рівні, котрий забезпечує найбільш кваліфіковану та ефективну їх реалізацію).

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Парсонс Т. Система современных обществ. М. : Аспект Пресс, 1998. 270 с.
2. Парсонс Т. О структуре социального действия. М. : Академический Проект, 2000. 880 с.
3. Парсонс Т. Понятие общества: компоненты и их взаимоотношения. *Альманах «Thesis»*. Т. 1. Вып. 2. 1993. С. 94–122.
4. Гацуля О. М. Теоретико-методологічні засади реформи публічного управління в умовах децентралізації. *Slovak international scientific journal*. № 41. Vol. 2. С. 9–15.
5. Терханов Ф. Теоретико-методологічні засади формування національних інтересів у системі антикризового управління. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7. № 12. С. 135–146.

6. Bashtannyk V. Modern Determinants of Economic Security Management of States in Conditions of Globalization and Stability Development. *International Journal of Recent Technology and Engineering*. 2020. 8(4). 5641–5652. URL: <http://doi.org/10.35940/ijrte.D7216.118419/>

7. Драгомирецька Н. Соціально-гуманітарні аспекти сталого розвитку регіону. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 26 жовтня 2018 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. С. 5–13.

8. Драгомирецька Н. Теоретико-методологічні основи вимірювання ефективності комунікативної діяльності державного службовця : монографія. О. : «ВидавІнформ» ОНМА, 2006. 184 с.