

РОЗДІЛ 1

ТЕОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 351:3.077.1342.4:316.422

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.1>

Торчинюк Вадим Георгійович,

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

Юхно Ірина Валеріївна,

доктор філософії галузі знань «Публічне управління та адміністрування»,
суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду (м. Дніпро)

РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗАСАД КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК НАПРЯМ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTIONAL PRINCIPLES OF CONSTITUTIONAL REFORM IN UKRAINE AS A DIRECTION OF PUBLIC ADMINISTRATIVE ACTIVITY

Наголошено, що 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 взаємодією зовнішніх та внутрішніх чинників. Доведено, що публічноуправлінська діяльність являє собою систему відкритого типу, та передбачає: по-перше, впровадження інноваційної методики дослідження публічноуправлінських змін в умовах трансформації державної влади, встановлення індикаторів ефективності публічноуправлінської діяльності на всіх рівнях управління; розробку юридичних основ інституціоналізації публічноуправлінської діяльності; виділення соціального змісту, принципів, засад. Наведено визначення інституту як сукупності норм і моделей поведінки, що зберігаються в часі, задовольняють колективно значущим цілям.

З позицій сучасного інституціоналізму наголошено 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.

На основі аналізу досвіду функціонування інституційних складових публічноуправлінської діяльності європейських країн вказано, що організаційно-правовий, конституційно-правовий та адміністративний аспекти публічноуправлінської діяльності є певною мірою залежними від форм державного правління та устрою, правової системи, національних традицій державного управління. Включення певного складника публічноуправлінської діяльності як окремого інституту суспільних відносин завжди корелюється із відповідним, домінуючим стандартом публічноуправлінської діяльності у політичній сфері, визначає основні правила та форми взаємодії у політичній сфері, й одночасно – має відповідати загальним регламентам системи публічного управління.

Доведено, що 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 вертикальноінтегрованої моделі публічноуправлінської діяльності. Разом з тим, інституціональні засади публічноуправлінської діяльності є залежними від структури реформування системи державного управління.

Ключові слова: адміністрування, влада, держава, конституційний зміст, модернізація, публічне управління, публічноуправлінська діяльність реформування.

It is emphasized that the current state of the state power system, existing and potential challenges and threats to the functioning of the state administration system outlined the urgent need to establish the institutional content of public administration activities in the conditions of constitutional reform. The integration of the task of rationalizing public administrative activities is determined by the mutual influence of external and internal factors. It has been proven that public management activity is an

open-type system, and it involves: firstly, the implementation of an innovative methodology for the study of public management changes in the conditions of the transformation of state power, the establishment of indicators of the effectiveness of public management activity at all levels of management; development of legal bases for institutionalization of PD; allocation of social content, principles, foundations. The institution is defined as a set of norms and patterns of behavior that persist over time and satisfy collectively significant goals.

From the point of view of modern institutionalism, the functional characteristics of a state authority are emphasized: it is created for the purpose of directly implementing a specific type of state activity; carries out activities characterized by clearly defined state direction, goals, tasks and functions, a certain amount of competence (rights and duties); implements its activities with the help of methods and forms determined by the state; has a certain organizational and legal form, internal structure and external relations.

Based on the analysis of the experience of the functioning of the institutional components of the PD of European countries, it is indicated that the organizational-legal, constitutional-legal and administrative aspects of public management activity are to some extent dependent on the forms of state government and organization, the legal system, and national traditions of public administration. The inclusion of a certain component of public management activity as a separate institution of social relations is always correlated with the corresponding, dominant standard of public management activity in the political sphere, determines the basic rules and forms of interaction in the political sphere, and at the same time must comply with the general regulations of the public management system.

It is proved that the public legal context of modern institutional changes forms the requirements and conditions of public management transformation at the level of the national communication field, solving the tasks of state reforms, strengthening the role of the state at all levels of the vertically integrated model of public management activity. At the same time, the institutional foundations of public management activity are dependent on the structure of the reform of the public administration system.

Key words: *administration, power, state, constitutional content, modernization, public management, public management activities of reform.*

Постановка проблеми. На даний час загальна проблема раціональності публічноуправлінської діяльності в контексті конституційних змін обумовлена відсутністю ґрунтовної методологічної концепції реформування системи державної влади. Розробка такої методології має базуватися на визначенні доцільності реформування, встановленні пріоритетів реформ, максимальному збереженні конституційних норм в процесі реформи системи публічної влади. У свою чергу, методологія реформування має спиратися на встановленні імперативу конституційних принципів, загальному домінуванні правових засад реформування та 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 в публічному управлінні.

Аналіз досліджень і публікацій. Слід погодитися із підходом С. Телешуна, який запропонував формулу управлінського менеджменту «Ідея – інформація – аналіз – запропонована система дій (нові технології реалізації) – розподіл функцій або сфер відповідальності – професійна селекція – матеріальні ресурси – приблизний час на реалізацію поставленої мети – аналіз якостей отриманого продукту», при цьому автор наголосив на ролі суб'єкта суспільного управління – громадянина, та проблемі відчуження влади. Водночас, С. Телешун наголошує на відсутності в Україні відносно довгострокової, об'єднуючої (для нації) державниць-

кої ідеології; формули реформування суспільства; інноваційних технологій впровадження реформ та загального управління державою; юридично та політично відповідальних кадрів, здатних взяти на себе роль провайдерів реформ; підтримки населенням основних політичних гравців [1, с. 11–15].

Зокрема, на це звертає увагу Д. Елазар, і наголошує, що «у межах певних етапів суспільно-державного розвитку запускаються і домінують одні фактори, тоді коли інші можуть гальмувати дані процеси і навпаки... Держава будучи складною системою, несе в собі здатність реагувати на зміни соціального середовища і свого внутрішнього стану, її потенційна можливість виражається в адаптації системи та її саморозвитку, що є необхідною умовою не лише буття, але і стабільності держави» [2, с. 55].

За таких умов варто приділити певну увагу поняттю «інституціональний розвиток – як процесу створення або зміцнення мережі організацій з метою генерування, розподілу та використання людських, матеріальних та фінансових ресурсів для досягнення певних цілей. Ця мережа організацій може складатися з декількох організацій та їх взаємозв'язків, що працюють спільно для досягнення однієї чи кількох конкретних цілей.

Ми підтримуємо наукову позицію С. Телешуна, В. Баштанника, М. Сачко щодо конституційного виміру формування засад публічноуправлінської діяльності, але маємо зауважити, що держава, виступаючи у ролі регулятора суспільних відносин, намагається домінувати в суб'єктному полі, що завжди є загрозою для демократичних

процедур. У будь-якому сенсі, держава завжди заінтересована зберегти централізовану модель управління, тому політика децентралізації етатистського типу є занадто ризикованою в інституціональному плані, тим більше, коли ініціатором реформ є інститути глави держави.

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 [3]. Варто погодитись із підходом вітчизняних вчених (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 [4]. 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 [4].

Публічно-правовий контекст сучасних інституціональних змін формує вимоги і умови публічно-управлінської 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 публічноуправлінської 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 публічноуправлінської діяльності, 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 сутність публічноуправлінської діяльності.

Саме тому варто запропонувати концептуальну схему взаємозв'язків між основними категоріями неінституційної теорії та розкрити їх зміст стосовно проблем публічноуправлінської діяльності. Адже нині інститути управління виступають як система функціональних обмежень, дію якої відчують 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 публічноуправлінської діяльності, 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.

Мета статті полягає у дослідженні теоретико-методологічних засад, визначенні сутнісних, структурно-функціональних та інституціональних характеристик публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування.

Виклад основного матеріалу. Процеси реформування 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.

Варто навести науковий підхід С. Кравченко, який виокремлює наступні тенденції суспільного розвитку, які можна вважати передумовами реформ: міждержавну інтеграцію; глобалізацію економіки, формування економічної системи, що не прив'язана до кордонів національних держав; поширення інформаційно-комунікаційних технологій; інформатизацію суспільства; уніфікацію культури, універсалізацію суспільних норм і цінностей; індивідуалізацію суспільства, тобто активізацію діяльності людей у напрямі зовнішньої

саморегуляції; зростання ролі наднаціональних і транснаціональних суб'єктів; демократизацію суспільного життя; зростання швидкості суспільних змін [5, с. 106–111].

Ми пропонуємо вести мову 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 публічноуправлінської діяльності. Тому критерій максимізації ефекту публічноуправлінської діяльності має бути заміщений принципом задоволеності від результатів публічноуправлінської діяльності, що дозволяє забезпечити свободу вибору для основних отримувачів публічних послуг, навіть за рахунок зменшення публічно-правового простору. Про це ми можемо говорити лише тоді, коли отримали масив варіантів розвитку публічноуправлінської діяльності, що можуть бути реалізовані, а не як такі що лише визначені.

Разом з тим, саме децентралізація дозволяє забезпечити певну взаємодію органів місцевого самоврядування та громадськості з центральною владою зберігаючи при цьому адміністративну самостійність кожного із них. Важливо наголосити, системна реформа механізму публічного адміністрування має вирішити такі завдання з позицій інституціональних чинників:

по-перше, модернізація системи державного управління з урахуванням наявних та прогнозованих конституційних змін у частині формування прямих та зворотних зв'язків;

по-друге, вирішення питання інституціоналізації публічної служби в українському законодавстві не лише як сукупності державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, на політичних посадах, у системі правоохоронних органах тощо на єдиних принципах і критеріях проходження служби, із залученням громадян України до реалізації завдань і функцій держави. Публічноуправлінська діяльність таких осіб має базуватися, серед іншого, на принципі респонсивності, що передбачає адекватну управлінську відповідь на запити громадян;

по-третьє, створення системи надання публічних послуг безпосередньо органами влади відповідно до законодавчо встановлених напрямів діяльності, раціональна інтегративна єдність в сучасному законодавстві наявних в різних законах України поліцейських, соціальних, освітніх, житлово-комунальних, медичних, адміністративних та інших, визначених прямо чи опосередковано. Запровадження єдиного механізму законодавчого регулювання надання

публічних послуг позитивно вплине на якість публічноуправлінської діяльності;

по-четверте, формування на основі сучасного концепту публічноуправлінської діяльності принципово нової моделі публічної влади в Україні, що завершить побудову логічно структурованої схеми інституціональних засад публічноуправлінської діяльності. Крім того, варто підтримати позиції науковців, щодо імперативу адміністративно-правових норм, які у кожній країні є складовими владного механізму, оскільки такий підхід обумовлений важливим місцем права, яке воно посідає в державному механізмі взагалі і в механізмі державного управління зокрема.

Доцільно з позицій загального трансформаційного процесу вирішити завдання актуальності конституційних змін, їх респонсивності та раціональності. Сучасні науковці вказують, що Конституцію загалом слід сприймати як результат політичного консенсусу, політичної взаємодії. При цьому зміст реформ має відображати лише найбільш суттєві, головні, об'єктивні закономірності, відносини і взаємозв'язки управління (перш за все, територіального); характеризувати лише сталі закономірності, відносини і взаємозв'язки; охоплювати переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, які властиві державно-управлінській діяльності, тобто мають загальний, а не частковий характер; відображати специфіку сучасного управління, його відмінність від інших видів управління.

Важлива зміна порівняно із попередньою версією законопроекту – повноваження органів місцевого самоврядування не будуть припинятися на час розгляду Конституційним судом справи щодо порушення актом місцевого самоврядування Основного закону в частині забезпечення суверенітету та територіальної цілісності. Саме таким повноваженням наділять префектів, втім в новій редакції законопроекту префекти і справді матимуть більше функцію контролю, а не блокування.

Визначально, новітній процес змін до Конституції України розпочався у 2000 р., коли за ініціативою Президента України були винесені на референдум. Вважаємо, що конституційні зміни завжди здійснюються в контексті інституціональних змін, інакше такі зміни не мають сенсу.

Виникає питання щодо респонсивності таких змін до конституції, що очевидно не прослідковується. Вочевидь, інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування не визначені тією мірою. Як було передбачено. Водночас, у сфері судочинства дотримано концептуальні засади алгоритму конституційного реформування:

Інституціональний зміст пропонованих конституційних змін 2000–2021 рр.

№	Рік ініціювання	Зміст конституційної реформи
1.	2000 р. Пропозиції президента, референдум, не реалізовані	Зміна інституціональної моделі державної влади, новий зміст розподілу повноважень, трансформація інституціональних засад публічного управління
2.	2004 р. Пропозиції опозиції, вимоги Майдану	реалізовані частково, зміна форми державного правління, у частині ОМС – не виконані
3.	2010 р. подання народних депутатів, рішення Конституційного суду України	Повернення положень Конституції до оригінального тексту 1996 р. повернення моделі державного правління – президентсько-парламентська модель
4.	2014 р. рішення Верховної Ради України	Повернення до Конституції України в редакції 2004 р.
5.	2016 р. подання Президента України	внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)

1 етап – визначення проблеми інституційних засад публічноуправлінської діяльності у певній сфері;

2 етап – ініціювання комплексу завдань у сфері регулювання публічноуправлінської діяльності, що потребують вирішення;

3 етап – прийняття рішення Верховною Радою України за встановленою конституційною процедурою;

4 етап – отримання висновку міжнародних юридичних організацій;

5 етап – впровадження у публічноуправлінську діяльність норм конституційного регулювання.

Фактично, процес конституційного реформування в Україні викликаний інституціональними чинниками, визначений на основі респонсивності як інституціональної парадигми суспільного розвитку, детермінований конфліктом публічних інститутів управління і знаходить прояв у конституційних змінах, але при прийнятті установчих рішень по зміні окремих положень Конституції та їх реалізації такі інституційні чинники ігноруються.

Висновки. Слід наголосити, що саме по собі надмірне сприйняття інституціонального змісту безперервності змісту конституційних норм (норм права) показує труднощі у визначенні відповідних сценаріїв публічноуправлінської діяльності для так званих «правових» переходів, оскільки чинні

конституційні норми (або норма суверена у державах без конституцій) – можуть перешкодити суттєвим змінам у межах правового регулювання публічноуправлінської діяльності.

Тобто, ми можемо говорити про інституціональні обмежувальні норми для суб'єктів публічноуправлінської діяльності (наприклад, «положення про закріплення», записані в самій конституції) або невиражені (тобто «неявні» та/або «концептуальні») матеріальні обмеження для конституційних змін, розроблені конституційними судами через юридичне тлумачення або юридичну «конструкцію»). У такому разі при розробці інституційного забезпечення виникає ситуація, коли формальних нормативно-правових актів що регулюють внесення змін до конституції, вже недостатньо.

У цьому сенсі одне з основних положень, яке визначає нашу інституціональну концепцію конституційних змін, полягає в тому, що зміни до Конституції, які використовують правила внесення поправок, але призводять до чогось іншого, ніж поправка, є нелегітимними відповідно до існуючої конституції. Законодавець формально завжди підтверджує, що конституційні поправки можуть лише намагатися виправити, доопрацювати, реформувати або відновити певну частину існуючого конституційного тексту, і саме тому вони є типовим випадком безперервної конституційної зміни.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Адміністративна реформа в Україні через призму досвіду Польщі. Режим доступу: <http://politiko.ua/blogpost52650>. Назва з екрану.
2. Public management in the Central and Eastern European transition: Concepts and cases. Bratislava : NISPAcee, 2002. 504 р.
3. Баштанник В. В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
4. Драгомирецька Н.М. Концепції сталого розвитку: теоретико-історичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць ДРІДУ НАДУ*. Випуск 1 (40), 2019. С. 6–12.
5. Кравченко С. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження. Київ : НАДУ, 2008. 296 с.