

УДК 342.571

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.4.32>

**Черниш Василь Іванович**

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ORCID ID: 0000-0003-1607-8083

## СТАБІЛЬНІСТЬ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН: ВИКЛИКИ І ЗАГРОЗИ

### STABILITY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN THE CONDITIONS OF CONSTITUTIONAL CHANGES: CHALLENGES AND THREATS

*Стаття присвячена дослідженню особливостей становлення і розвитку системи публічного управління в умовах конституційних змін, та визначенню сучасного алгоритму трансформації системи публічного управління в контексті правового режиму воєнного стану. У статті наведені класичні складники сучасної моделі конституційного реформування з позиції теорії державного управління. Встановлено інтринсивну залежність раціональності конституційних реформ від стану системної стабільності публічноуправлінських механізмів, що обумовлена респонсивністю та прогнозованістю публічноуправлінської діяльності. Очевидними властивостями раціональних реформ визначені не лише детерміновані суспільними характеристиками. Доведено, що з урахуванням багатоелементної системи публічного управління в умовах конституційних змін, важливо мати чітку концепцію реформування системи публічного управління на основі принципів прозорості, ефективності та взаємодії між різними рівнями влади, з урахуванням особливостей регулювання діяльності органів влади, галузевих механізмів реформування, особливостей публічнослужбових відносин.*

*У статті досліджено особливості і тенденції розвитку сучасної системи публічного управління в умовах збройної агресії Росії проти Української Держави, запровадження режиму воєнного стану і трансформації всіх складників державної політики. Доведено, що цільова спрямованість дослідження інституціональних альтерацій в публічному управлінні визначена необхідністю формування теоретико-методологічних засад управлінської діяльності у принципово нових умовах державотворення. Важливим завданням при цьому виступає аналіз складових сучасних реформ, їх раціональність з позиції ствердження суверенної і незалежної України. Обґрунтовано доцільність деталізації напрямі таких реформ з позицій респонсивності публічного управління загалом, та своєчасності запропонованих засад конституційних реформ.*

**Ключові слова:** державна влада, конституційна реформа, публічне управління, регіональний рівень, територіальна організація влади.

*The article is devoted to the study of the peculiarities of the formation and development of the public administration system in the conditions of constitutional changes, and to the definition of a modern algorithm for the transformation of the public administration system in the context of the legal regime of martial law. The article presents the classic components of the modern model of constitutional reform from the standpoint of the theory of public administration. The intrinsic dependence of the rationality of constitutional reforms on the state of systemic stability of public management mechanisms, which is due to the responsiveness and predictability of public management activities, has been established. The obvious properties of rational reforms are determined not only by social characteristics. It has been proven that, taking into account the multi-element system of public administration in the conditions of constitutional changes, it is important to have a clear concept of reforming the system of public administration based on the principles of transparency, efficiency and interaction between different levels of power, taking into account the peculiarities of regulating the activities of authorities, sectoral reform mechanisms, peculiarities of public service relations.*

*The article examines the peculiarities and trends of the development of the modern system of public administration in the conditions of Russia's armed aggression against the Ukrainian State, the introduction of martial law and the transformation of all components of state policy. It is proved that the target orientation of the study of institutional alterations in public administration is determined by the need to form the theoretical and methodological foundations of managerial activity in fundamentally new conditions of state formation. An important task at the same time is the analysis of the components of modern reforms, their rationality from the standpoint of affirming a sovereign and independent Ukraine. The expediency of detailing the direction of such reforms from the standpoint of the responsiveness of public administration in general, and the timeliness of the proposed principles of constitutional reforms are substantiated.*

**Key words:** state power, constitutional reform, public administration, regional level, territorial organization of power.

**Постановка проблеми.** Розвиток системи публічного управління на сучасному етапі державотворення характеризується посиленням впливу внутрішніх та зовнішніх факторів, посиленням

суб'єктності органів управління центрального рівня, централізацією управління загалом. Запровадження і продовження правового режиму воєнного стану в Україні в умовах протидії збройній

агресії РФ проти України вимагає значних інституціональних змін у функціонуванні системи державного управління. Варто вказати на сучасні інституціональні зміни в державному управлінні як такі трансформації в системі суспільних відносин, що викликані зовнішнім (і почасти – внутрішнім) впливом на суб'єкт-об'єктні зв'язки, стан підпорядкування в системі органів влади, регламентацію нормотворчості, делегування повноважень. Трансформація існуючої моделі системи державного управління (у тому числі – адаптація та гармонізація) потребують відповідного нормативно-правового забезпечення, натомість аналіз практики публічноуправлінської діяльності від 2016 р. – початку конституційно-правових реформ засвідчив два складника такого процесу: по-перше, прийняття нормативно-правових актів, що регулюють інституціональні зміни в системах управління без отримання конкретного результату у короткостроковій перспективі, і, по-друге, реалізація інституціональних змін в управлінській практиці за відсутності (або незавершеності) нормативно-правового регулювання.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Теоретичною основою дослідження є праці вчених, які досліджували концептуальні засади реформування сучасного публічного управління: Є. Бородіна, В. Баштанника, К. Ващенко, Н. Гончарук, Н. Драгомирецької, Н. Липовської, О. Сушинського, І. Хожило, І. Чикаренко, І. Шпекторенка та ін. Варто вказати також на дослідницькі підходи М. Лахижі [1] та О. Руденко [2] у контексті формування сучасної методології аналізу систем державного управління, О. Акімова, який досліджує генезу сучасного державотворення, теоретико-методологічні основи системогенезу як парадигми державно-управлінської діяльності через: обґрунтування парадигми системогенезу державно-управлінської діяльності [3].

**Мета статті** полягає в розробці засад функціонування системи публічного управління в умовах конституційних змін шляхом обґрунтування теоретичних положень та практичних рекомендацій, спрямованих на концептуалізацію публічного управління в сучасних умовах державотворення.

**Виклад основного матеріалу.** Формування сучасного змісту публічного управління обумовлене становленням принципово нової методологічної конструкції системи суспільних відносин, у межах якої вирішуються основні завдання соціального розвитку. Важливо відзначити, що у 1991–2022 рр. визначилися найбільш суттєві проблеми розвитку публічноуправлінської діяльності в Україні: формування векторів зовнішньополітичної діяльності, недосконалість нор-

мативно-правової бази функціонування системи влади, нерозробленість або консерватизм моделей суспільного розвитку, певною мірою статичний характер суспільних реформ. На думку В. Баштанника, реформування державного управління – це процес якісного удосконалення системи органів влади, їх раціональна побудова та взаємодія, ефективний взаємозв'язок із зовнішнім середовищем через законодавчо встановлені процедури та повноваження. Втім, досить часто в Україні раніше спостерігався процес квазітрансформації через формальні зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів тощо, й при цьому не відбувалося якісних перетворень та удосконалення управлінських процедур відповідно до усталених світових та європейських практик [1]. Ми погоджуємося з таким підходом, проте, зважаючи на значні конституційні зміни, що відбулися у 2010–2022 рр., варто вказати що таке трактування потребує уточнення саме з позицій сучасного концепту реформ. Головним меседжем нашого дослідження виступає ідея постійного розвитку системи публічного управління, яка має багатоцільову парадигму, проте підпорядкована інтегрованій меті – становленню стабільної системи суспільних відносин на принципах респонсивності та транспарентності, забезпеченні прогнозованого розвитку на основі концепту ефективності влади та імперативності конституційних принципів при формуванні напрямів державної політики.

Публічноуправлінські реформи в сучасній Україні від початку адміністративної реформи 1997 р. до реформування державного управління до 2025 року переслідують мету становлення і розвитку раціональної моделі державного управління, що дозволить у визначені терміни набути членства в Європейському Союзі. Методологічна модель такого процесу представлена у працях В. Баштанника, А. Новака, В. Стрельцова та інших [1; 2; 3]. Ми пропонуємо доповнити таку цілісну концепцію публічного управління детермінантою конституційного консенсусу, запропонованого нами як результат дослідження. Адже власне поняття конституційного консенсусу, що визначально варто розуміти конституційний консенсус як стан системи суспільних відносин, коли суспільство досягає згоди щодо основних принципів і цінностей конституції, є основою для ефективного функціонування конституційного ладу і гарантією прав і свобод громадян на основі відображення фундаментальних цінностей суспільства, відсутністю глибоких розбіжностей в суспільстві щодо основних принципів і цінностей конституції, що забезпечує стабільність і розвиток держави.

Конституційний процес є важливою частиною демократії. Він забезпечує прийняття конституції та внесення змін до неї шляхом демократичного процесу. Як наголошує В. Баштанник, «науковий аналіз політико-правових передумов, історичних етапів та самого феномену європейської інтеграції дозволив охарактеризувати її як процес, за допомогою якого окремі країни надають частину своїх суверенних прав на користь утворюваної і єдиної для них усіх інституціональної структури з тим, щоб забезпечити врахування і реалізацію спільних інтересів. Це, по-перше, фундаментальні умови: бути європейською державою, мати спроможність і прагнення виконувати основні задачі цієї організації; по-друге, організація вільних виборів: у країні повинні бути демократичні, вільні, із таємним голосуванням і справедливими національними загальними вибори; по-третє, захист прав людини й основних свобод: держава, що визначає себе як європейська, повинна бути готова підписати і ратифікувати Конвенцію прав людини та основоположних свобод Ради Європи, а також інші документи, підписані і ратифіковані всіма членами конвенції; по-четверте, демократичність політичної і конституційної системи: досліджуються положення конституції про заснування демократичних інститутів, закон про вибори, положення щодо демократії на місцевому рівні, участь жінок в інститутах влади, свобода асоціацій, свобода профспілок, свобода преси і засобів масової інформації; по-п'яте, верховенство закону: досліджуються система захисту прав людини, зокрема, права національних меншостей, юридична система» [1].

Такий дослідницький підхід є виправданим з позицій класичного «державного конституціоналізму». Разом з тим, нам видається, що у період формування основ євроінтеграційної політики у контексті майбутнього членства України в ЄС, протидії збройній агресії РФ проти України та відповідей на глобальні виклики сучасності варто зосередитись на таких напрямках:

- конституціоналізм 3.0: новий підхід до конституціоналізму, який враховує виклики та можливості цифровізації публічного управління, з особливим акцентом на інституті прав і свобод громадян, забезпечити новий формат реалізації концепції належного врядування, врахувати формування сучасних урядових моделей на основі штучного інтелекту (ШІ/АІ);

- конституційні інновації: використання нових і креативних методів для внесення змін до конституції або їх впровадження, що можуть бути використані для вирішення нових викликів і для того, щоб виконавча влада краще реагувала на потреби громадян;

- конституційна відкритість і доступність, що базується на процедурній транспарентності, широкій участі в конституційному процесі, і гарантує, що громадяни мають право голосу щодо того, як змінюється та виконується їхня конституція;

- конституційний плюралізм: визнання того, що існує багато різних способів тлумачення та виконання конституцій, допускає різноманітність точок зору та підходів до конституціоналізму;

- конституційна стійкість: здатність конституції адаптуватися до змін і протистояти кризам національного конституціоналізму.

У працях з аналізу європейського досвіду публічного управління, М.Лахижа вказує, що європейська інтеграція є одним із основних факторів, що стимулюють трансформацію суспільства та модернізацію публічної адміністрації в посткомуністичних країнах. Перспектива вступу до ЄС вимагає від цих країн виконання певних вимог, пов'язаних з принципами європейського адміністративного простору. Ці принципи передбачають, зокрема, верховенство права, прозорість та підзвітність публічної адміністрації, ефективність та результативність державного управління [4–5].

Варто погодитися із М. Лахижею, що усвідомлення можливості інтеграції до ЄС служить значним стимулом для трансформації суспільств у країнах ЦСЄ, що знайшло підтвердження на практиці. Перспектива вступу до ЄС примушує державу-кандидата працювати на майбутнє, враховувати вимоги, що застосовуються до більш розвинених держав та модерних форм управління. Теоретично це дає змогу говорити не лише про «модернізацію навздогін», а й про «модернізацію на випередження». Практика інтеграції країн ЦСЄ до ЄС підтверджує, що перспектива вступу до ЄС є значним стимулом для трансформації суспільства та модернізації публічної адміністрації. Країни-кандидати, у прагненні виконати вимоги ЄС, впроваджують у себе модерні форми управління, що дозволяє їм не лише досягти відповідності європейським стандартам, але й підвищити ефективність та результативність державного управління [5]. Ми підтримуємо концепцію М. Лахижі, і також пропонуємо акцентувати увагу на зовнішньополітичному чиннику реформування і конституційних змін в Україні.

І. Лозицька вважає, що реформування державного управління на основі імплементації зарубіжного досвіду – це процес якісного удосконалення системи органів влади, їх раціональна побудова та взаємодія, ефективний взаємозв'язок із зовнішнім середовищем через законодавчо встановлені процедури та повноваження [6]. Ми погоджуємося з аргументами дослідниці, разом з тим вважаємо

наголосити, що наведені наукові аргументи працюють у відносно стабільному інституціональному середовищі.

На основі поєднання вищенаведених аргументів вважаємо за доцільне сформулювати твердження у форматі визначення конституційного парадоксу: зовнішні чинники можуть як сприяти, так і перешкоджати конституційному реформуванню. З одного боку, вони можуть надавати підтримку і ресурси для проведення реформ, а з іншого боку, можуть чинити тиск на реформаторів, щоб вони враховували їхні інтереси. Саме тому необхідно сформувати Стратегію національного розвитку державного управління на основі реальних потреб державотворення, з кореляцією напрямів відповідно до прогнозованих конституційних змін. При цьому власне конституційний парадокс полягає у пропонуванні конституційних змін в інституціонально спроможному адміністративному просторі, і потреба реформування не актуалізована для суспільних відносин, а базується на концепції «реформи для реформ».

Ми вважаємо, що сутність конституційних змін не може визначатися виключно як відповідь на зовнішньополітичні чинники. Ми пропонуємо вести мову про основні принципи, які, як правило, застосовуються, включають: 1) конституційні зміни повинні бути проведені відповідно до процедур, встановлених самою конституцією, що забезпечує легітимність процесу; 2) потрібна широка політична підтримка конституційних змін, адже досить часто вимагається кваліфікована більшість у парламенті або на референдумі; 3) необхідно забезпечити участь громадянського суспільства та експертів у дискусії про можливі зміни; 4) зміни не повинні суперечити основоположним принципам конституції, таким як демократія, верховенство права тощо; 5) потрібно уникати частих і незначних поправок, адже краще вносити зміни комплексно для забезпе-

чення системності. Однак конкретний процес завжди залежить від національного контексту і політичної ситуації.

**Висновки.** Власне, авторський концепт реформування публічного управління, який ми пропонуємо, базується на аналогічних засадах. Втім, авторська позиція щодо формату комплексного впливу зовнішніх і внутрішніх факторів на стан реформування державного управління в умовах конституційних змін передбачає, що дихотомія «реформування публічного управління – конституційні зміни» не буде переходити в стан рівноважних елементів, а саме конституційні зміни будуть визначати властивості і напрями реформування. Стратегічні засади реформування державного управління на даний час визначені нормативними актами Кабінету Міністрів України, і зрозуміло, у контексті суб'єктності управління переважно стосуються системи виконавчої влади. Разом з тим, у контексті поняття публічного управління дана категорія є більш широкою, і стосується розвитку як суспільних інститутів, так і адміністративних інституцій. Разом з тим, інституціональні виклики вимагають комплексного підходу до формування основ трансформаційних процесів в системі публічної влади, розробки нових підходів до розвитку національної моделі державотворення. Запровадження правового режиму воєнного стану встановило особливий порядок діяльності органів управління в Україні, обумовлений специфікою діяльності територіальних органів управління, розробкою і затвердженням сучасних короткострокових стратегій реформування в системі державного управління. За таких умов важливим завданням науки державного управління виступає напрацювання універсального алгоритму реформування державного управління і формування національної стратегії реформ на довгостроковий період в умовах повоєнного відновлення України.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів. Дніпро. ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
2. Новак А. Формування антикорупційних стандартів публічного управління в умовах трансформації владних відносин в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4/1. С. 158–163.
3. Стрельцов В. Ю. Ціннісний феномен європейського врядування. Харків. ДокНаукдержУпр, 2012. 274 с.
4. Лахижа М.І. Болгарський досвід деінституціоналізації соціальних послуг. *Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток південного регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції* : зб. статей для проведення I Всеукр. наук.-практ. конф. 21–22 трав. 2015 року Електронне наукове видання. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 86–88.
5. Лахижа М.І. Децентралізація публічного управління: досвід посткомуністичних країн М.І.Лахижа. *Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації* : матеріали наук.-практ. конф. До 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентіві України та з нагоди 5-річчя кафедри регіональної політики та публічного адміністрування. 29 квітня 2015 р. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 49–52.
6. Лозицька І. Імплементация зарубіжного досвіду в умовах розвитку державотворення та державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2. С. 42–49.