

УДК 351.88::327.7

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.38>

В. В. Баштанник

доктор наук державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування
ННІ державного управління Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»

І. В. Юхно

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

ФЕНОМЕН СТАБІЛЬНІСТІ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ СИСТЕМНИХ РЕФОРМ

Стаття присвячена дослідженню стабільності публічноуправлінської діяльності. На основі аналізу праць провідних науковців доведено, що на даному етапі інтенсифікації процесів реформ якісні зміни (трансформації) в національних системах управління є залежними від комплексу факторів внутрішнього та зовнішнього впливу. Встановлено, що факторами стабільності для національних держав виступають проблеми самоідентифікації держави, гомогенності національної культури, питання забезпечення національної безпеки – всі ті сфери внутрішньої політики, сутність яких і визначає Конституція України. Досліджено методологічні засади та теоретичні аспекти ініціювання, становлення та формалізованого закріплення конституційних змін в публічноуправлінській діяльності. Метою та пріоритетними напрямками дослідження реформування державного управління визначено напрацювання поняття та змісту державного управління в системі конституційних змін, встановлення сталих тенденцій розвитку національної держави в умовах таких змін. Водночас, актуалізовано дослідження стабільного функціонування системи публічноуправлінської діяльності в контексті визначенні принципів управління, що можуть бути впроваджені у сучасному процесі реформування.

Запропоновано науковий підхід до конституційного реформування державного управління, за яким стабільність будь-якої системи управління виступає базовою, фундаментальною характеристикою для функціонування. Трансформаційний потенціал публічноуправлінської діяльності досліджений шляхом аналізу впливу прогнозованих і стихійних факторів (регуляторів) внутрішнього та зовнішнього впливу на суспільні відносини, що стабілізують або дестабілізують політичну систему країни. Визначено комплекс організаційних засобів функціонування системи управління, якщо окремі складники державноуправлінських реформ не інституціоналізовані, формуються під впливом зміни вектору реформ. Наголошено, що безперервні зміни умов існування та діяльності системи публічного управління, спричинені структурними змінами, призвели до змін структури такої системи, яка в той самий час тяжіє, як будь-яка система, до стабільного стану.

Обгрунтовано, що на даний час процеси децентралізації влади, впровадження принципу субсидіарності, посилення ролі зовнішніх регуляторів національного розвитку зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності демократичних інститутів публічної влади, які є додатковими чинниками стабільності управління. Наведено головні тенденції трансформації механізмів публічного управління в умовах зовнішньої агресії, розроблено власну методологічну модель оцінки ризиків і викликів стабільності в процесі реформ.

Обгрунтовано авторський методологічний підхід дослідження процесу реформування державного управління, за яким необхідність запровадження поняття «стабільність публічного управління» як термінологічного поняття обумовлена процесом управління в складній системі, у межах якої об'єкт управління має нестабільні характеристики, еле-

менти системи можуть мати змінні характеристики, зберігається ієрархічне адміністрування. Наголошено на феномені (парадоксі) розвитку системи публічного управління через декомпозицію такої системи з метою формування нових міжелементних зв'язків в умовах експоненціального розширення системи, що виступає вже загальною проблемою існування держави.

Рекомендації та пропозиції, сформульовані у статті, можуть бути використані при розробці теоретичних і практичних концепції реформування основ публічноуправлінської діяльності.

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

Постановка проблеми. На даний час в Україні формується основа нової моделі публічного управління, в основі якої – сучасна концепція національної держави (National State). З метою забезпечення стабільності функціонування елементів такої моделі система публічноуправлінської діяльності має бути більше демократичною, диверсифікованою та результативною. Проблемою сучасної науки державного управління є багатоманітність самого поняття стабільності публічного управління, що знаходиться в дихотомії з процесом реформування, впливає на стан політико-правових реформ.

Разом з тим, проблема стабільності публічноуправлінської діяльності детермінована станом системи публічного управління, відсутністю нормативного регулювання терміну «публічноуправлінська діяльність», при цьому усталене використання у багатьох наукових публікаціях терміну «публічний» (публічні послуги, публічна влада, публічні інтереси, публічне управління) має характер розширеного трактування поняття «державний». Єдине виключення стосується поняття «публічна служба», закріпленому Кодексом адміністративного судочинства України, яке має скоріше описовий характер. Так само, законодавство закріплює поняття публічного акціонерного товариства, що лише дотично співвідноситься із поняттям публічноуправлінської діяльності.

Вищенаведене означає, що наявна потреба в уніфікації понятійного ряду сучасної науки державного управління та галузі знань «Публічне управління та адміністрування» відповідно до динаміки змін до Конституції України [1]. Фактично, публічноуправлінська діяльність є об'єктом головним результатом науки, квінтенцією наукових досліджень даної галузі.

У той самий час базові поняття галузі постійно уточнюються, розвивається науковий апарат і методологія дослідження публічноуправлінської діяльності, важливе місце при цьому займає концепт стабільності управління

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, 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.

Мета статті полягає у розробці методологічних засад дослідження особливостей трансформації системи публічного управління в контексті змін до Конституції України та встановлення особливостей формування засад реалізації конституційних змін в Україні, рекомендацій запровадження таких змін в управлінській практиці на основі концепту стабільності управління.

Виклад основного матеріалу. Варто вказати на досить усталений науковий підхід, за яким стабільність – це здатність системи перебувати у рівновазі, функціонувати, не змінюючи своєї структури. Разом з тим, динаміка сучасних перетворень в Україні потребує нового трактування принципу стабільності в управлінні.

Слід наголосити на принципах реформування державного управління у країнах Західної Європи, зокрема, принципі демократизації (відкритість, інформованість, комунікабельність), принципі орі-

ентації на клієнта, принципі орієнтації на кінцевий результат, принципі рентабельності, принципі простоти управління (підвищення оперативності, спрощення управлінських структур). Досягнення конкретних результатів управління за умов реалізації таких принципів можливе лише при чіткій взаємодії органів влади всіх рівнів із політичними партіями, що представляють різноманітні суспільні групи [2].

Зокрема, В. Мартиненком на основі емпіричних та теоретико-методологічних підходів до дослідження сутності суспільних трансформацій в умовах глобалізації проаналізовано концептуальні методологічні засади теорії державного управління, розкрито засади державноуправлінської діяльності державної влади [3]. Вважаємо, що методологія дослідження проблемних питань становлення та розвитку системи державного управління в незалежній Україні має здійснюватися через адаптацію правових засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних структур демократичного врядування.

У концептуальному розумінні структура дослідження сутності публічноуправлінської діяльності потребує вирішення таких наукових завдань:

- аналіз історико-теоретичних засад розвитку управління на різних рівнях в межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування правової основи публічного адміністрування в Україні як самостійного напрямку науки державного управління;

- систематизація європейського досвіду раціоналізації відносин у системі державного управління з використанням сучасної методології наукового дослідження, що спрямована на узагальнення правил і процедур формування структур управління на всіх рівнях в країнах-членах Європейського Союзу;

- визначення дефініцій суб'єктів публічно-владних відносин через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади, а також з'ясування місця принципів державно-управлінської діяльності у системі повноважень органів публічного адміністрування в Україні;

- проведення порівняльного аналізу принципів діяльності суб'єктів державної політики із принципами організації діяльності владних структур зарубіжних країн;

- дослідженні впливу суспільних інститутів на розвиток України як демократичної правової держави [4].

Для створення ефективної системи державного управління, здатної розв'язувати складні проблеми суспільства, необхідно, щоб така система була більш різноманітною, ніж усе суспільство. У той самий час, за роки незалежності визначилися найбільш суттєві проблеми розвитку державно-управлінської діяльності в Україні: недосконалість законодавчої бази, невирішеність питань розмежування владних повноважень, початковий етап становлення фінансово-економічної автономності. Значний спектр робіт з проблематики формування системи органів влади в Україні дає можливість всебічно проаналізувати інтегровану систему управлінської діяльності, простежити закономірності розвитку такої системи, розглянути структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку владного механізму в державі через взаємовплив різнорівневих органів влади. Зокрема, квінтесенцією наукових досліджень трансформаційного розвитку України є висновок про те, що процес становлення України як держави проходить певні етапи (усвідомлення суті незалежності, розбудова атрибутів держави, створення нової економічної та політичної системи) з відступами, загрозами політичного протистояння і протидії на всіх рівнях [5]. Такий стан пов'язаний із: несформованістю структур влади; браком достатньої кількості кадрів, здатних діяти самостійно на рівні прийняття рішень та забезпечення їх реалізації; відсутністю у світовій практиці досвіду здійснення оптимального переходу від авторитарного до демократичного управління за короткий час. При цьому правомірним є обґрунтування взаємозалежності стану політичної стабільності у суспільстві та зростання політичної ролі глави держави.

Система та підсистеми органів публічної влади мають відповідні організаційні структури, які відображають взаємозв'язки між окремими ланками системи

і підсистем, субординацію по вертикалі та горизонталі, стосунки з вищими органами, підпорядкованими і підконтрольними об'єктами. Оптимальність організаційних структур цієї системи є одним із чинників підвищення ефективності виконавчої влади. Між цими рівнями передбачено субординаційні відносини, й відповідно, системі місцевих органів державної виконавчої влади властиві такі ознаки як: сукупність взаємопов'язаних, тісно взаємодіючих елементів, відносно самостійних за функціональним принципом; внутрішня організованість системи, що перетворює її в єдине цілісне явище зі спільною метою.

Саме тому варто зважити на той факт, що стабільність будь-якої системи у класичному вигляді передбачає незмінність як структурно, так і функціонально. Ми виходимо з постулатів неінституціонального підходу в сучасній науці [6], який передбачає, на думку науковців, обмеження та певна невизначеність, пов'язаних з об'єктивними умовами середовища (матеріальними, технологічними, інтелектуальними тощо) і психологією, поведінкою, інтересами суб'єктів прийняття рішень [7]. Відповідно, й публічноуправлінська діяльність характеризується наявністю базових ознак, які характеризують її стабільність.

Вважаємо, що доцільно вживати такі поняття, як:

- абсолютно стабільна система публічного управління (або гранично стабільна система), у межах якої підсистеми та елементи системи мають сталі характеристики, а зміни стану системи та функціонування в умовах конституційного реформування сприяють оптимальному стану системи і не призводять до деформації міжелементних зв'язків. Щоправда, таку систему є можливість визнати консервативною;

- умовно стабільна система публічного управління, у межах якої можемо говорити про дискретність поняття стабільності: або стабільності лише за наявності комплексу факторів, або контрольованої стабільності. За цих обставин стабільність системи забезпечується несистемними чинниками;

- нестабільна система публічного управління, у межах якої неможливо про-

гнозувати стан системи після прогнозованого втручання з метою зміни характеристик елементів системи, та/або зміни характеристик міжелементних зв'язків.

На нашу думку, загальною метою сучасних досліджень науки державного управління має виступати напрацювання методології аналізу конституційно-правових засад державного управління в межах конституційного процесу. У науці державного управління зазначеній проблематиці конституційно-правових засад державного управління приділено увагу в комплексних дослідженнях загальних засад реалізації державної влади, і все ж за сучасних умов такий науковий напрям характеризується двома проблемними полями. З одного боку, дослідження функціонування системи державного управління фокусуються на формі і зовнішньому змісті управлінської діяльності, й при цьому втрачається логіка системного дослідження. До того ж, малодослідженою темою є питання стохастичності (існує навіть теза про перервність) державного управління у певних сферах, і складається враження, що трансформаційний процес у державі існує дискретно, залежно від особистісних факторів політиків, має періоди піднесення та спаду – отже, відсутня системна складова публічноуправлінської діяльності на основі критеріїв стабільності. При цьому залишаються малодослідженими питання розробки ефективних державно-управлінських рішень в Україні у територіальному, галузевому, соціальному, суспільно-політичному, й навіть адаптаційно-правовому вимірі. Відповідно, актуальним завданням державного управління є вирішення проблеми конституційно-правової регламентації національного трансформаційного процесу з позицій удосконалення публічноуправлінської діяльності.

Загальновідомо, що ефективність організації публічної влади у демократичному суспільстві визначально базується на чіткій детермінації компетенцій публічно-правових інститутів, інтегративній взаємодії між різними рівнями та складовими державно-управлінської діяльності. Конституційне гарантування розподілу владних повноважень, закріплення в Основному законі базових механізмів стримування і

проти ваг виступає нині єдино можливим напрямом демократизації управління. Водночас, на даному етапі державотворення в Україні назріла необхідність суттєвих реформ конституційно-правових норм, що забезпечують здійснення публічноуправлінської діяльності.

Висновки. Об'єктивними властивостями ефективної влади виступають її системність, єдність, безперервність, стабільність та керована гнучкість, коли влада виступає формою вираження суспільних інтересів разом із забезпеченням взаємозв'язку між окремими інтересами і ефективним управлінням. Система та підсистеми органів публічної влади мають відповідні організаційні структури, які відображають взаємозв'язки між окремими ланками системи і підсистем, субординацію по вертикалі та горизонталі, стосунки з вищими органами, підпорядкованими і підконтрольними об'єктами. Оптимальність організаційних структур цієї системи є одним із чинників підвищення ефективності публічноуправлінської діяльності.

При цьому так званий «випереджаючий стан» сучасного державного управління як здатність всієї системи публічного управління до змін виявляється у демократичному суб'єктно-об'єктному взаємовпливові, інноваційному характері розвитку державного управління, хоча і потребує стабільного функціонування ядра такої системи – держави та її інститутів. У таких умовах завданням наукового дослідження галузі науки державного управління виступає оптимізація організаційного впливу державної влади на суспільно-політичні процеси, програмування ефективності конкретної політичної стратегії влади, умов та напрямів змін управлінських аспектів політичного процесу – засобів, методів, ресурсів, виконавців.

Отже, досягнення ефективності і якості публічноуправлінської діяльності неможливо без забезпечення стабільності сис-

теми публічного управління, оскільки дестабілізація призводить до порушення системних зв'язків, ускладнює реалізацію принципів верховенства права, законності та справедливості, впливає на раціональність управління в системі державної влади. Водночас, стабільність має бути доповнена динамізмом конституційної нормотворчості, не має певним рівнем динамізму, воно також має свою ефективність і якість, оскільки це забезпечує відповідну модерність публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.
2. Баштанник В. Трансформація адміністративного управління в контексті сучасних принципів менеджмента. *Modern management review. – Quarterly, Volume XXI, Research Journal 23 (1/2016)*. 2016. С. 31–43.
3. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія). Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». 2003. 218 с.
4. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів/ Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
5. 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.
6. Саймон Г. Адміністративна поведінка. Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції. – К.: Видавництво „АртЕк”, 2001. – 392 с.
7. Чабанна М. Неінституційний підхід до аналізу процесу прийняття політичних рішень. *Політичний менеджмент*. 2010. № 2. С. 29–37.

Bashtannyk V., Yukhno I. Phenomenon stability of public management activity in the conditions of system reforms

The article is devoted to the study of the stability of public administration from the standpoint of analysis of the process of constitutional reform. Based on the analysis of the works of leading scholars, it is proved that at this stage of intensification of reform processes qualitative changes (transformations) in national management systems are dependent on a

set of factors of internal and external influence. It is established that the factors of stability for nation-states are the problems of self-identification of the state, homogeneity of national culture, issues of national security - all those areas of domestic policy, the essence of which is determined by the Constitution of Ukraine. Methodological principles and theoretical aspects of initiation, formation and formalized consolidation of constitutional changes in public administration are studied. The purpose and priority areas of public administration reform are the development of the concept and content of public administration in the system of constitutional changes, the establishment of sustainable trends in the development of the nation-state in such changes. At the same time, the study of the stable functioning of the system of public administration in the context of determining the principles of governance that can be implemented in the modern reform process is updated.

A scientific approach to the constitutional reform of public administration is proposed, according to which the stability of any system of government is a basic, fundamental characteristic for functioning. The transformational potential of public administration is studied by analyzing the impact of projected and natural factors (regulators) of internal and external influences on social relations that stabilize or destabilize the country's political system. The complex of organizational means of functioning of the management system is defined, if separate components of public administration reforms are not institutionalized, are formed under the influence of change of a vector of reforms. It is emphasized that the continuous changes in the conditions of existence and operation of the public administration system, caused by structural changes, have led to changes in the structure of such a system, which at the same time tends, like any system, to a stable state.

It is substantiated that currently the processes of decentralization of power, introduction of the principle of subsidiarity, strengthening the role of external regulators of national development have led to the search for new models of building and organizing democratic institutions of public power, which are additional factors of governance stability. The main tendencies of transformation of mechanisms of public administration in the conditions of external aggression are resulted, the own methodological model of an estimation of risks and challenges of stability in the course of reforms is developed.

The author's methodological approach to the study of public administration reform is substantiated, according to which the need to introduce the concept of "stability of public administration" as a terminological concept due to the management process in a complex system, within which administration. Emphasis is placed on the phenomenon (paradox) of the development of public administration through the decomposition of such a system in order to form new inter-element links in the exponential expansion of the system, which is already a common problem of the state.

The recommendations and proposals formulated in the article can be used in the development of theoretical and practical concepts of reforming the foundations of public administration.

Key words: power, state administration, European values, Constitution of Ukraine, constitutional changes, constitutional reform, legal power.