

В. Є. Андронов,
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби,
Національна академія державного управління при Президентові України
ORCID ID: 000-0002-0137-8641

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.19—20.200

АНАЛІЗ ДОСЛІДНИЦЬКИХ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

V. Andronov,
Postgraduate student of the Department of Public Administration and public service,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

ANALYSIS OF RESEARCH APPROACHES TO DETERMINING THE ESSENCE OF MODERNIZATION OF PUBLIC AUTHORITIES

У статті узагальнено дослідницькі підходи до визначення сутності модернізації органів публічної влади. Дослідження проведено з використанням методів: аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, системний підхід. Автором проведено аналіз дослідницьких підходів до визначення сутності модернізації органів публічної влади, зокрема визначено їх особливості. Автором досліджено сучасний процес модернізації публічної влади в Україні, який є необхідною реакцією на виклики часу, закономірною відповіддю на запити суспільства. Доведено, що цей процес спричиняє значні труднощі, які породжені насамперед радянським минулим. На думку автора, внаслідок еволюції суспільна влада трансформувалася в публічну, що супроводжувалося розвитком державності до рівня конституційної держави, це передбачало, розподіл владних повноважень та залучення громадськості через громадянське суспільство до прийняття важливих суспільних рішень. Автор стверджує, що однією з умов ефективності публічної влади є відтворення позитивних чинників розвитку держави і суспільства, що мають під собою конституційні підстави, які в правовій державі забезпечують стабільність держави, суспільства, узгодження публічних і приватних інтересів. Водночас повинні бути нейтралізовані негативні тенденції, які неминучі через внутрішній конфлікт потенціалу самої публічної влади, що відбиває стан конфліктності, суперечливості суспільних процесів. Поряд з іншими властивостями, що формують і зберігають управлінський потенціал публічної влади, істотну роль у забезпеченні функцій відіграє її динамічність, покликана гарантувати постійний внутрішній саморозвиток, стан руху. Отже, публічна влада повинна вдосконалюватися відповідно до позитивними потребами сучасного суспільства, тобто модернізуватися. Модернізація публічної влади ґрунтується на об'єктивних передумовах економічних, соціальних, духовних, оскільки політичне життя знаходиться в діалектичному зв'язку з зазначеними сферами. Більш того, публічна влада детермінується соціально-економічними і духовними факторами життя суспільства. Поряд з внутрішньодержавними конституційними обмеженнями меж модернізації публічної влади в Україні діють міжнародні стандарти, які визначають демократичні засади формування і здійснення публічної влади та підлягають дотриманню.

The article summarizes research approaches to determining the essence of modernization of public authorities. The study was conducted using methods: analysis, synthesis, abstraction, generalization, systems approach. The author analyzes research approaches to determining the essence of modernization of public authorities, in particular, identifies their features. The author studies the modern process of modernization of public power in Ukraine, which is a necessary response to the challenges of time, a natural response to the demands of society. It is proved that this process causes

significant difficulties, which are caused first of all by the Soviet past. According to the author, as a result of evolution, public power was transformed into public, which was accompanied by the development of statehood to the level of a constitutional state, which provided for decentralization, separation of powers and public involvement through civil society in making important social decisions. The author argues that one of the conditions for the effectiveness of public power is the reproduction of positive factors in the development of the state and society, which have a constitutional basis, which in a state governed by the rule of law ensures stability of state, society, coordination of public and private interests. At the same time, negative tendencies must be neutralized, which are inevitable due to the internal conflict potential of the public authority itself, which reflects the state of conflict and contradictions of social processes. Along with other properties that form and preserve the managerial potential of public power, a significant role in ensuring the functions is played by its dynamism, designed to guarantee constant internal self-development, the state of movement. Thus, public power must be improved in accordance with the positive needs of modern society, ie modernized. Modernization of public power is based on objective preconditions economic, social, spiritual, as political life is in dialectical connection with these areas. Moreover, public power is determined by socio-economic and spiritual factors of society. Along with domestic constitutional restrictions on the limits of modernization of public power in Ukraine, there are international standards that define the democratic principles of formation and exercise of public power and are subject to compliance.

Ключові слова: публічне управління, модернізація, органи державної влади, процес, громадськість, суспільство.

Key words: public administration, modernization, public authorities, process, public, society.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сьогодні в умовах сучасних викликів і загроз в Україні істотно зростає значущість об'єктивного, науково обгрунтованого процесу модернізації органів публічної влади, який має ґрунтуватися на цінностях сучасного розвитку, громадянського суспільства та забезпечувати максимальне включення громадян до управління країною з метою досягнення стратегічних цілей держави зокрема усунення соціальних, економічних і політичних суперечностей у суспільстві.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті: узагальнення дослідницьких підходів до визначення сутності модернізації органів публічної влади.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Визначенню сутності модернізації органів публічної влади присвятили свої роботи такі вчені: В. Авер'янов [1], М. Байтін [2], В. Бакуменко [3], Р. Войтович [5], Н. Гончарук [4], Л. Каск [6], А. Селіванов [7], О. Тимошук [8], А. Школик [9] та ін.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Публічна влада в державно-організованому суспільстві модернізується під впливом об'єктивних соціально-економічних і політичних чинників. Варто наголосити, що межі модернізації державної та самоврядної влади визначаються конституційними обмеженнями, спрямованими на гарантування основних політичних прав і свобод людини і громадянина. Політична доцільність модернізації публічної влади, що виходить за межі чинного законодавства, може бути реалізована за умови внесення відповідних змін до Конституції [12].

Поняття публічності зустрічається в працях сучасних вчених, наприклад, В. Авер'янов [1] відзначав, що публічність є важливим формотворчим інструментом державної зацікавленості, що встановлює момент загального усвідомлення.

А. Селіванов підкреслює, що термін "публічність" є "юридичною ознакою присутності держави в суспільних відносинах, які регулюються позитивним правом, якщо громадянин погоджується передати державі певні природні суб'єктивні права, які можуть бути відчужені" [7].

Визначення поняття "публічність" походить від латинського "publicus", що в перекладі означає "суспільний". Відповідно це інструмент участі суспільства в прийнятті рішень органами публічної влади.

Отже, влада є невід'ємною складовою будь-якого суспільства та необхідною умовою його існування. Проте публічна влада потребує особливої уваги, оскільки саме вона пов'язується з розвитком громадянського суспільства, що є невід'ємною рисою будь-якої демократичної держави.

У "Енциклопедії державного управління" публічна влада визначається як суспільно-політична влада, народовладдя: влада народу як безпосереднє народовладдя, демократія (вибори, референдуми тощо); державна влада (законодавча, виконавча, судова); місцеве самоврядування місцева державна влада, яка здійснюється, зокрема, територіальними громадами, органами місцевого самоврядування, виконавчими органами рад, керівниками селищ, міст і т. д. Таким чином, термін "державна влада" ототожнюється з терміном "демократія". [10].

З цього визначення зрозуміло, що публічна влада визначається через народовладдя, проте є й інші думки з цього приводу. Наприклад, М. Байтін вважав, що

"політична, державна влада є різновидом суспільної, публічної влади" [2]. Л. Каск стверджував, що "публічна влада" розглядається як синонім державної та політичної влади [6].

Як зазначає Р. Войтович [5], публічна влада є суспільною владою, яка існувала ще в первинному суспільстві. Проте внаслідок еволюції суспільна влада трансформувалася в публічну, що супроводжувалося розвитком державності до рівня конституційної держави, це передбачало розподіл владних повноважень та залучення громадськості через громадянське суспільство до прийняття важливих суспільних рішень.

Щодо державної влади, слід зазначити, що це вид публічної влади, тому варто чітко визначити спільні та відмінні риси публічної та державної влади.

По-перше, суб'єктом державної влади є держава і виключно органи державної влади, оскільки межі здійснення державної влади у правовій державі передбачено законом, тому державна влада є волевиявленням держави, її органів і посадових осіб. Суб'єктом публічної влади є насамперед суспільство (народ), межі її здійснення зафіксовано у нормах публічного права. Метою публічної влади є задоволення загального інтересу.

По-друге, критеріями розмежування публічної і державної влади можна вважати такі, як: інтерес здійснення такої влади, та її характер. Слід зазначити, що державна влада становить виключно державний інтерес, має особовий характер, тобто розповсюджується на конкретний перелік осіб, які знаходяться в межах держави. Публічна влада ж наділена критерієм імунітету та необмеженим колом осіб, на яке вона розповсюджується, а також становить публічний інтерес, оскільки, на думку О. Тимощука, публічна влада "є система загальної участі населення у рішенні спільних справ" [8].

На думку В. Бакуменка [3], публічна влада як структурно складне, системне явище може бути ефективною лише за умови, що вона адекватно відображає і виражає процеси розвитку в соціально-економічній, духовній сферах державно-організованого суспільства. Однією з умов ефективності публічної влади є відтворення позитивних чинників розвитку держави і суспільства, що мають під собою конституційні підстави, які в правовій державі забезпечують стабільність держави, суспільства, узгодження публічних і приватних інтересів. При цьому повинні бути нейтралізовані негативні тенденції, які неминучі в силу внутрішнього конфліктного потенціалу самої публічної влади, що відбиває стан конфліктності, суперечливості суспільних процесів.

Поряд з іншими властивостями, що формують і зберігають управлінський потенціал публічної влади, істотну роль в забезпеченні функцій відіграє її динамічність, покликана гарантувати постійний внутрішній саморозвиток, стан руху. Отже, публічна влада повинна вдосконалюватися відповідно до позитивними потребами сучасного суспільства, тобто модернізуватися.

Н. Гончарук [4] вважає, що процес модернізації публічної влади передбачає безперервність, що, однак не означає постійну зміну системи і структури органів публічної влади, принципів їх організації і діяльності, який може виражатися в зміні фінансових, матеріальних основ організації та діяльності органів публічної влади, в перерозподілі компетенції і т.д.

Також слід зазначити, що модернізація публічної влади має свої параметри, які встановлюються законодавством, перш за все, Конституцією [12]. Це диктується необхідністю запобігти зловживанню владою, не допустити використання її можливостей для несанкціонованого задоволення приватних, корпоративних інтересів на шкоду загальним, публічним.

Крім того, модернізація публічної влади ґрунтується на об'єктивних передумовах економічних, соціальних, духовних, оскільки політичне життя знаходиться в діалектичному зв'язку з зазначеними сферами. Більш того, публічна влада детермінується соціально-економічними і духовними факторами життя суспільства.

Поряд з внутрішньодержавними конституційними обмеженнями меж модернізації публічної влади в Україні діють міжнародні стандарти, які визначають демократичні засади формування і здійснення публічної влади та підлягають дотриманню.

Модернізація влади повинна ґрунтуватися на збереженні традиційних політичних цінностей, обліку конфесійного, національно-етнічного, професійного складу населення, ідеологічних поглядів і т.д., що дуже важливо для забезпечення представницького характеру виборних органів публічної влади. Повага зазначених обставин впливає з принципу автономії громадянського суспільства [9].

Водночас сучасний стан української державності вимагає вжиття заходів щодо її зміцнення та модернізації з метою посилення єдності, відповідальності, що в цілому обґрунтовано чинним Президентом України В. Зеленським [11]. Однак конституційні можливості в цьому відношенні обмежені, з чим можна погодитися, щоб не провокувати правовий нігілізм. Політичні рішення щодо модернізації публічної влади повинні бути конституційними.

ВИСНОВКИ

Таким чином, конституційні межі модернізації публічної влади можуть бути розширені в законному порядку шляхом внесення до Конституції України норм, наприклад, що встановлюють способи тимчасового функціонування публічної влади в надзвичайних умовах. Не виключається наділення Конституційного Суду України правом в порядку попереднього контролю давати висновки про конституційну допустимість в тій чи іншій мірі модернізувати органи публічної влади.

Таким чином, основною ідеєю модернізації органів державної влади в Україні є перенесення центру місцевих питань на місцевий характер, та включаючи регіональний рівень, може бути реалізований шляхом оптимізації відносин між різними рівнями територіального управління, особливо між органами місцевого самоврядування та державні органи виконавчої влади, створюючи ефективну систему адміністративних, фінансових та економічних важелів функціонування органів місцевого самоврядування, послуги яких максимально наблизились до потреб місцевих громад.

Крім того, слід зазначити, що дану модернізацію на регіональному рівні не можна розглядати ізольовано від інших складових адміністративної реформи, зокрема: конституційної, адміністративно-територіальної бюджетної, податкової та земельної реформ.

Водночас слід зазначити, що такі комплексні адміністративні реформи здійснювались в європейських країнах шляхом деконцентрації влад, органів державної влади та місцевого самоврядування та децентралізація всієї системи державного управління.

Література:

1. Авер'янов В. Адміністративно-правові засади подолання кризових явищ в сфері державного управління. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2011_1_22
2. Байтін М. Держава і політична влада. Саратов, 1972. 239. с.
3. Бакуменко В. Основні напрями та тенденції наукових розвідок з державного управління щодо діяльності органів влади. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_4_3
4. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2011_1_52
5. Войтович Р. Модернізація державного управління в умовах глобальної інтеграції. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_2_4
6. Каск Л. Про ознаки держави. Правознавство. 1963. № 1. С. 26—37.
7. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики). Право України. 2006. № 9. С. 28—33.
8. Тимошук О. Теоретичні аспекти податкового регулювання страхової діяльності. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_etp_2014_2_16
9. Школик А. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnu_yu_2014_59_28
10. Енциклопедія державного управління. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Encycloped_vydanniy/902a288d-d8fc-42de-b917-9ebd85e-716cb.pdf
11. Виступ Президента України Володимира Зеленського на Мюнхенській безпековій конференції. URL: <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelenskogo-na-myunhens-59817>
12. Конституція України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

References:

1. Averianov, V. (2011), "Administrative and legal principles of overcoming crisis phenomena in the field of public administration", available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2011_1_22 (Accessed 30 Sept 2020).
2. Baitin, M. (1972), *Derzhava i politychna vlada* [State and political power], Saratov, Russia.
3. Bakumenko, V. (2013), "The main directions and trends of scientific research in public administration in relation to the activities of public authorities", available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_4_3 (Accessed 30 Sept 2020).
4. Honcharuk, N.T. (2011), "Interaction of public authorities and local governments: legal and functional

aspects", available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2011_1_52 (Accessed 30 Sept 2020).

5. Voitovych, R. (2013), "Modernization of public administration in the context of global integration", available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_2_4 (Accessed 30 Sept 2020).

6. Kask, L. (1963), "On the signs of the state", *Pravoznavstvo*, vol. 1, pp. 26—37.

7. Selivanov, A. (2006), "Public authorities and the citizen in the conditions of application of judicial administrative jurisdiction (problems of meopia and practice)", *Pravo Ukrainy*, vol. 9, pp. 28—33.

8. Tymoshchuk, O. (2014), "Theoretical aspects of tax regulation of insurance activities", available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_etp_2014_2_16 (Accessed 30 Sept 2020).

9. Shkolyk, A. (2014), "Administrative procedure and its relationship with related concepts", available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnu_yu_2014_59_28 (Accessed 30 Sept 2020).

10. National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine (2011), "Encyclopedia of Public Administration", available at: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Encycloped_vydanniy/902a288d-d8fc-42de-b917-9ebd85e716cb.pdf (Accessed 30 Sept 2020).

11. President of Ukraine (2020), "Speech of the President of Ukraine Volodymyr Zelensky at the Munich Security Conference", available at: <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelenskogo-na-myunhens-59817> (Accessed 30 Sept 2020).

12. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 30 Sept 2020).

Стаття надійшла до редакції 01.10.2020 р.

www.dy.nayka.com.ua

Електронне фахове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Виходить 12 разів на рік

включено до переліку наукових фахових видань України
з питань **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**
(Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України
від 28.12.2019 №1643

Спеціальність 281

e-mail: economy_2008@ukr.net
тел.: (044) 223-26-28, (044) 458-10-73