

Гацуля О.М.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано особливості конституційних змін, досліджено вплив таких змін на систему публічного управління. Базовими напрямками сучасних конституційних змін визначено розширення правового змісту та сутнісного тлумачення конституційних норм, забезпечення дотримання базових суспільних цінностей у контексті соціальної правової держави. Встановлено, що правовий зміст конституційних змін в Україні вимагає належного інституціонального забезпечення, формування організаційної системи реалізації таких змін. Наведено теоретико-методологічні підходи до практичних завдань у сфері деталізації конституційно-правових змін щодо завдань суспільного розвитку. Встановлено, що державноуправлінські реформи мають реалізовувати завдання публічного управління на основі ціннісних засад конституційного ладу в межах процесу внесення змін до Конституції України, спрямовані на вдосконалення організації державної влади, підпорядковані меті суспільного розвитку.

Наголошено, що склад і суперечливий перебіг конституційних реформ з часу проголошення незалежності України, відсутність консенсусу у суспільстві щодо змісту і форм, поточних цілей і мети конституційного розвитку виявили проблему концептуальних засад публічного управління. Доведено, що натепер конституційна реформа набуває особливого значення у зв'язку з перспективами інтеграції України до Європейського Союзу (ЄС) та необхідністю врахування досвіду конституційного процесу у країнах-членах ЄС. Встановлено, що практика конституційної реформи в Україні випереджає її теоретичні напрацювання та зумовлює ситуативне формування відповідної нормативної бази діяльності органів публічної влади. Наголошено, що засади імплементації норм Конституції, зокрема визначення основ визнання її норм суспільством, встановлення основ публічного управління (управління державними справами), є основою легітимності влади та водночас виступає запорукою стабільності і наступності основ регулювання суспільних відносин. Акцентовано, що сучасні конституційні зміни також включають і галузеві складники – освіту, охорону здоров'я, соціальну політику загалом, економічні складники тощо. Отже, реалізація конституційної реформи обов'язково передбачає врахування імперативності норм Конституції.

Ключові слова: адміністративна реформа, галузеве управління, Конституція України, конституційні зміни, конституційна реформа, правова держава, публічне управління, трансформація.

Постановка проблеми. Варто вказати на суперечливу природу сучасного процесу трансформації публічного управління, що характеризується проблемою дихотомії процесу суспільної підтримки реформи і доцільності її запровадження, що визначає потребу у реформуванні в державі загалом та водночас завдання для всієї системи публічного управління. Адже побудова демократичної, правової держави потребує чіткого наукового уявлення про ознаки, особливості, властивості, характерні риси управління, що притаманні всім суспільствам на різних стадіях розвитку.

Поряд із цим надзвичайно важливе розуміння характеру державного управління, здійснюваного у конкретних просторових рамках, оскільки про-

цес управління повинен якомога повніше відповідати демократичним принципам [1, с. 68–70]. Базова теоретико-методологічна проблема управління зводиться до того, що процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності такого середовища, до оптимізації її функціонування [2, с. 40]. Адже сучасна управлінська наука розглядає суспільство як цілісну, складну, динамічну, самокеровану систему, розвиток якої підпорядкований об'єктивним законам, оскільки суспільство існує тільки тоді, коли саме функціонує як складне цілісне утворення [3, с. 112].

Натомість конституційні зміни, які мали виступати як визначений потребами життєдіяльності суспільства феномен публічно-правового регулювання, що проводяться на основі принципових, ціннісних засадах конституційного ладу, спрямовані на вдосконалення державної організації і підпорядковані меті суспільного розвитку, натепер перетворилися на об'єкт квазіполітичних домовленостей. У разі виникнення кризових ситуацій конституційні зміни почали виступати не стабілізаційними чинниками, а засобами політичного тиску, що негативно позначилося на функціонуванні моделі публічно-службових відносин, реалізації державноуправлінських реформ, досягненні цілей суспільного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У межах наукового завдання теоретичної розробки проблеми сучасного реформування в системі публічного управління, зокрема й у сфері конституційного реформування, варто навести праці таких провідних учених, як: В. Бакуменко, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Баштанник, Д. Белов, І. Грицяк, М. Козюбра, А. Колодій, В. Копейчиков, Є. Кубко, В. Лемак, В. Погорілко, Л. Прокопенко, О. Скрипнюк, О. Сушинський, В. Тацій, В. Федоренко, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, Л. Юзьков та ін. Напрями реформування державного управління окремо дослідили М. Білинська, Л. Гаєвська, Ю. Кальниш, С. Кравченко, М. Лахижа, Н. Липовська, С. Майборода, Є. Романенко, О. Руденко, В. Стрельцов, Ю. Сурмін, Ю. Шаров, І. Хожило. Водночас складність та суперечливість завдань комплексного реформування на новітньому етапі державотворення потребує додаткового аналізу взаємовпливу конституційного регулювання суспільних відносин і базових цінностей національного суспільного договору 1995–1996 рр., на основі якого була прийнята Конституція України. Перш за все це стосується організації та реалізації державної влади в системі публічного управління на основі конституційних принципів. Також варто вказати на особливості формалізації форми державного правління, трансформації державних інститутів, розмежування компетенцій у системах управління тощо.

Саме тому у межах цього дослідження запропоновано дослідити, розкрити сутність і визначити змістові характеристики сучасних конституційних змін в Україні; виявити основні ідентифікаційні ознаки, властиві процесу загального публічно-управлінського реформування в Україні; обґрунтувати нові теоретико-методологічні підходи до з'ясування та вирішення теоретичних і практич-

них проблем, які виникають у зв'язку із внесенням змін до Конституції України.

Постановка завдання. Метою статті виступає встановлення на основі комплексного аналізу теоретичних положень та чинного законодавства України особливостей формування публічно-правових засад реалізації конституційних змін в Україні, формулювання низки пропозицій та рекомендацій запровадження таких змін в управлінській практиці.

Виклад основного матеріалу дослідження.

У комплексному розумінні конституційно закріплених функцій сучасної суверенної держави формується система публічного управління, що складається із конституційно закріплених суб'єктів влади, об'єктів влади, правових гарантій та засобів взаємодії на основі норм Конституції. Актуалізуючи публічно-правовий та політичний аспекти влади, доцільно визначити державну владу як реальну спроможність суспільного суб'єкта проводити свою волю у державній політиці та правових нормах, наголошуючи на інтегративній ролі державної влади у суспільстві та ролі державних структур у процесі становлення громадянського суспільства [4, с. 106–108], за умов чого предметно реалізується процес. На нашу думку, реформування публічного управління – це процес комплексного удосконалення системи органів публічної влади, що встановлює ефективний зв'язок із суспільством шляхом прийняття і конституційного закріплення процедур та повноважень органів влади та їх посадових осіб.

У процесі трансформації публічного управління науковці завжди виокремлюють окремі етапи та складники реформування, що історично склалися або закріплені положеннями нормативно-правових актів. Проте 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 традицій публічного управління. Ю. Кальниш вказує на той факт, що навіть в умовах демократизації системи влади в Україні зберігається пострадянська модель розвитку політичної системи, для якої характерна насамперед гіпертрофована роль держави, реалізована через так звану «вертикаль виконавчої влади», основою якої є уряд з максимально широкими повноваженнями й водночас послаблення ролі інститутів громадянського суспільства [5].

На думку більшості вчених, конституція в будь-якій державі вважається формою суспільного договору, у межах якого закріплюються (регламентуються) політико-правові засади життєдіяльності суспільства, визначаються основи функціонування інститутів держави, встановлюються принципи публічного управління та адміністрування. Саме тому будь-які зміни тексту, змісту і принципів, встановлених конституційними нормами, трансформують усю систему публічного управління. При цьому правники вказують на доцільність розрізняти конституційний договір як характеристику сутності конституції від договору як процедури прийняття конституції, при цьому детермінують саму процедуру прийняття конституційного акта (у тому числі й внесення змін до Конституції) як особливий порядок здійснення державної влади, що певною мірою зменшує вплив народу як джерела влади на процедуру конституційних змін.

Отже, побудова науково обґрунтованої концепції розвитку публічного управління в Україні відповідно до європейських традицій демократичного врядування потребує врахування впливу всіх суб'єктів суспільних відносин, інтереси яких віднесені до сфери конституційних змін. Відповідь на політичні та соціально-економічні виклики пов'язана не лише з удосконаленням центрального рівня державної влади, але значною мірою залежить від формування системи місцевих органів державної виконавчої влади, яка відповідала б європейським стандартам, володіла б значним мобілізаційним потенціалом, оскільки саме вона забезпечує дотримання прав та інтересів громадян, реалізацію урядової політики на територіальному рівні, надання якісних адміністративних послуг. Це диктує необхідність їх реформування, що має бути націлене насамперед на демократизацію та гуманізацію владних відносин. Ефективність впровадження запланованих змін визначається рівнем розробки теоретичного базису реформування, визначення організаційної моделі, правових основ перетворень. З'ясування можливих шляхів досягнення цілей реформи залежить також і від аналізу наукового дискурсу з метою його раціонального використання.

У Конституції України 1996 р. закріплено (преамбула), що «Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, всім Українським народом права на

самовизначення приймає Конституцію України, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу» [6]. Саме тому важливо вказати на той факт, що у соціальному плані конституційні зміни зумовлені необхідністю вирішення (зняття) суперечностей між потребами розвитку суспільства та тими можливостями, що наведені у Конституції України. Саме тому сутнісний аспект конституційних змін полягає у закріпленні (або уточненні) інституціональних засад реалізації державної влади в системі публічного управління. Маючи правову основу, якою є Конституція, такі зміни відбуваються шляхом цілеспрямованої діяльності уповноважених суб'єктів, що реалізується в межах національного конституційного процесу. Власне, за будь-якого алгоритму конституційної реформи матеріальна і процесуальна сторони конституційних змін характеризуються вимогами верховенства права і законності, системності, демократизму, легітимності, суспільної підтримки, а також гарантіями суверенності.

Більшість науковців єдина у визначенні алгоритму сучасного конституційного процесу і визначає такі етапи його еволюції: перший (1991–1995 рр.) – формування конституційного ладу незалежної України на основі Конституції УРСР 1978 р.; другий (1995 р.) – прийняття Конституційного договору 1995 р.; третій (1996–2004 рр.) – реалізація положень Конституції України та проведення референдуму щодо внесення конституційних змін; четвертий (2004–2010 рр.) – процес конституційних змін, визначених політичною ситуацією; п'ятий (2011–2013 рр.) – формування політико-правової системи у межах класичної конституційної моделі функціонування держави; шостий (2014–2020 рр.) – конституційні зміни у сфері публічного управління, формування процесу конституціоналізації європейської інтеграції; 2020 р. + – становлення парламентської моделі конституційних змін як домінуючої для всієї системи публічного управління, інкорпорація несистемних критеріїв внесення конституційних змін, «маятниковість» трансформаційного процесу в публічному управлінні.

Фактично конституційні зміни мають бути засобом вирішення політико-правових конфліктів, гарантувати забезпечення громадянської злагоди і консенсусу у суспільстві, адже саме шляхом конституційних змін відбувається коригування форм і методів діяльності органів державної влади, удо-

скональноється державний механізм загалом. Разом із тим дезінтеграція публічноуправлінської системи і стохастичність законодавчого регулювання на фоні ігнорування ключових конституційних норм може призвести до дестабілізації політичної ситуації та формування закритої системи публічного управління, у межах якої конституційні зміни матимуть деструктивний характер.

Важливою проблемою сучасного процесу конституційних змін у форматі трансформації публічного управління є унеможливлення дискусії щодо легітимності оновлених конституційних положень. Перманентна процедура конституційних змін (2000 р. – 2004 р. – 2010 р. – 2014 р. – 2016–2019 рр.) засвідчила проблему легітимності таких змін, як це було під час ухвалення законів «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року та «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 23 лютого 2014 року. Варто закріпити єдину модель як запровадження конституційних змін на основі принципів соціальної, правової держави. При цьому самим змінам варто надати характеру як системного, так і певного «галузевого» спрямування: зміни у сфері соціальної і гуманітарної політики; зміни у сфері економічної політики; зміни у сфері правопорядку і законодавчого забезпечення публічноуправлінської діяльності. Певною мірою такий формат містився у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у контексті закріплення напрямів реформ [7].

У сучасному процесі конституційних змін важливим напрямом є реформа децентралізації – одна з найважливіших для побудови сильної, демократичної, європейської України. Вперше за часи незалежності громади отримали ресурси, повноваження, можливість самим визначати шлях свого розвитку. Реформа розпочиналась заради того, щоб відроджувались українські міста і села, щоб підвищувалась якість життя, щоб люди нарешті відчували, що можуть впливати на владу. Саме на такому контексті конституційних змін наголосив Президент України Володимир Зеленський та визначив першочерговими завданнями у сфері децентралізації внесення змін до Конституції щодо передачі фінансів та повноважень на місця, завершення секторальної децентралізації та процесу об'єднання територіальних громад. Однак сучасна редакція Конституції України містить єдине посилання на термін «децентралізація» як процес у сфері виключно державної влади.

Вважаємо, що слід погодитися з висновками українських учених-дослідників, зокрема

О. Фісуна, Ю. Кальниша [8, с. 23–35], і визначити закономірності розвитку національної системи публічного управління в Україні. Такий стан, на нашу думку, зумовлений такими факторами, як:

- перманентність системних реформ – політичної, адміністративної, адміністративно-територіальної, реформи у сфері власності, реформи виборчої системи, конституційної реформи, реформи системи місцевого самоврядування, реформи воєнної організації держави тощо;

- аморфність «малих» реформ – реформи ЖКГ, комунальної реформи, земельної реформи, освітньої реформи, реформи охорони здоров'я, пенсійної реформи тощо;

- не досить чітка визначеність завдань зовнішньополітичного спрямування державної політики України в базових законодавчих актах;

- відсутність ефективних загальнодержавних програм розвитку.

Отже, конституційні зміни, масштабність трансформаційних перетворень вимагають прийняття законодавчих актів, які повинні забезпечувати необхідну та достатню правову основу для інституційних перетворень. Результатом реформи з децентралізації влади в Україні має стати формування нової демократичної моделі управління, зорієнтованої на посилення ролі територіальних громад, що дасть змогу їм отримати значний обсяг владних повноважень та контроль над власними справами. Впровадження децентралізаційних процесів, своєю чергою, сприятиме посиленню демократії в державі та підвищенню її стабільності.

Висновки. На нашу думку, загальною метою сучасних досліджень науки державного управління має виступати напрацювання методології аналізу конституційно-правових засад державного управління в межах розвитку системи публічного управління. Адже реалізація мети конституційних змін можлива внаслідок поєднання дослідження концептуальних засад формування політики держави одночасно із встановленням владноформуєчих тенденцій в Україні під впливом суспільно-політичних перетворень. Так само важливо виокремити етапи формування системи державного управління в Україні та довести той факт, що фундаментальним принципом стабілізації ситуації в Україні виступає становлення системи публічного управління на основі норм Конституції.

Важливо врахувати той факт, що розвиток України як демократичної правової держави визначається тим, наскільки раціональною є орга-

нізація влади в державі, наскільки реальною є модель реформи публічного управління на основі конституційних змін. Наукове розв'язання такої проблеми дасть змогу удосконалити процес прий-

няття державно-управлінських рішень з позицій суспільного ствердження пріоритетів національного розвитку, позбавивши їх ситуації суспільного відторгнення.

Список літератури:

1. Іщенко О.М. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі. Київ, 2010. 602 с.
2. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Москва, 2001. 296 с.
3. Державне управління: теорія і практика: монографія / за ред. В.Б. Авер'янова, Київ, 1998, 432 с.
4. Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе : монографія. Київ, 1995. 180 с.
5. Кальниш Ю.Г. Формування теоретико-методологічних засад політичної аналітики в державному управлінні України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. управління. Нац. акад. держ. управління при Президентові України. Київ, 2007. 37 с.
6. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 2. С. 14. Ст. 154.
8. Фісун О. Трансформації політичного режиму України у порівняльній перспективі. Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія. Київ, 2008. 744 с.

Gatsulya O.M. PECULIARITIES OF INTRODUCTION OF CONSTITUTIONAL CHANGES IN THE CONTEXT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM REFORM

The peculiarities of constitutional changes are analyzed, the influence of such changes on the system of public administration is investigated. The basic directions of modern constitutional changes are the expansion of the legal content and essential interpretation of constitutional norms, ensuring the observance of basic social values in the context of the social rule of law. It is established that the legal content of constitutional changes in Ukraine requires proper appropriate institutional support, the formation of an organizational system for the implementation of such changes. Theoretical and methodological approaches to practical tasks in the field of detailing constitutional and legal changes to the tasks of social development are presented. It is established that public administration reforms should implement the tasks of public administration on the basis of the values of the constitutional order within the process of amending the Constitution of Ukraine, aimed at improving the organization of state power, subject to the goals of social development.

The composition and contradictory course of constitutional reforms since the proclamation of Ukraine's independence, the lack of consensus in society on the content and forms, current goals and objectives of constitutional development, and revealed the problem of conceptual foundations of public administration. It is proved that at present the constitutional reform is of special importance in connection with the prospects of Ukraine's integration into the European Union (EU) and the need to take into account the experience of the constitutional process in the EU member states. It is established that the practice of constitutional reform in Ukraine is ahead of its theoretical developments and determines the situational formation of the relevant regulatory framework for public authorities. It is emphasized that the principles of implementation of the Constitution, in particular determining the basis for recognition of its norms by society, establishing the foundations of public administration (management of public affairs) is the basis of legitimacy and at the same time guarantees stability and continuity of public relations. It is emphasized that modern constitutional changes also include sectoral components – education, health care, social policy in general, economic components, etc. Thus, the implementation of constitutional reform necessarily takes into account the imperative nature of the Constitution.

Key words: administrative reform, branch administration, Constitution of Ukraine, constitutional changes, constitutional reform, rule of law, public administration transformation.