

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2020-3-79-8>

УДК 35:330.341.1

Гацуля О.М.

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

ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКІ РЕФОРМИ І КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

Анотація. Досліджено процес конституційних змін та вплив таких змін на систему публічного управління. Визначено методологічні основи та практичні аспекти розробки та впровадження конституційних змін в публічноуправлінській діяльності. Основою конституційних змін визначено удосконалення законодавства, поширення суспільного позитивного сприйняття таких змін та формування суспільної та особистої потреби у змінах. Встановлено, що ефективність конституційних змін в Україні, крім наявності відповідної політичної волі, вимагає належного правового забезпечення, формування дієвої системи державних органів з реалізації таких змін, забезпечення належної координації зусиль органів влади щодо реалізації конституційних змін. Обґрунтовано нові теоретико-методологічні підходи щодо практичних завдань у сфері реформування положень Конституції України. Надано рекомендації та пропозиції щодо вирішення завдання впровадження конституційних змін як на державному, так і на регіональному рівні. Встановлено, що державноуправлінські реформи мають реалізовувати завдання державного будівництва на основі ціннісних засад конституційного ладу в межах процесу внесення змін до Конституції України, спрямовані на удосконалення організації державної влади, підпорядковані меті суспільного розвитку.

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

Gatsulya Alexey

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration
of Academy of Public Administration under the President of Ukraine

PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS AND THE MODERN CONSTITUTIONAL PROCESS IN UKRAINE

Summary. The article examines the process of constitutional changes and the impact of such changes on the public administration system. The methodological foundations and practical aspects of the development and implementation of constitutional changes in public management activities are defined. It is proved that in formulating proposals for constitutional changes in Ukraine, an important task is to determine the strategy, tactics and concrete measures to fully apply the norms of the Constitution of Ukraine. The basis for constitutional changes is the improvement of legislation, the widespread positive perception of such changes and the formation of a public and personal need for change. It is established that the effectiveness of constitutional changes in Ukraine, in addition to having the appropriate political will, requires proper legal support, the formation of an effective system of state bodies for the implementation of such changes, ensuring the proper coordination of efforts of the authorities to implement constitutional changes. New theoretical and methodological approaches to practical tasks in the field of reforming the provisions of the Constitution of Ukraine are substantiated. On this basis, it is established that the Constitution of Ukraine as the object of systemic changes acts as an algorithm of reforms, and the implementation of constitutional changes requires, first of all, the implementation of basic concepts of the Constitution of Ukraine in the sense of the foundations of national development. It is substantiated that in the socio-political plan, the state administrative reforms are conditioned by the need to resolve or minimize the contradictions between the needs of citizens and the development of society, and the possibilities formalized by constitutional principles. Recommendations and suggestions are given to address the challenge of implementing constitutional changes at both the state and regional levels. It has been established that the state administration reforms should realize the tasks of state building on the basis of values of the constitutional order within the process of amending the Constitution of Ukraine, aimed at improving the organization of state power, subordinate to the goals of social development.

Keywords: public administration, European values, Constitution, constitutional changes, constitutional reform, modernization, rule of law.

Постановка проблеми. Розвиток сучасного процесу державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження системних проблем, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності складників публічного управління, спрямованих на реалізацію функцій суверенної, правової держави. Інституціональні зміни, закріплені у межах конституційних реформ 2004 р., 2010 р., 2014 р., 2016 р., розвиток

конституційного процесу у 2019-2020 рр. мали забезпечити вихід України з політичної та економічної кризи, вирішити проблему відкритості і респонсивності влади. Проте невірний вибір цільових орієнтирів, невдала композиція цілей, інститутів та сфер реформування призвели до фрагментації реформ, зниження рівня керованості політичними, економічними і соціальними процесами, посиленням негативних чинників

розвитку держави. Слід наголосити, що перебіг державотворчих і відповідно – отриманий результат реформ був спричинений не лише внесенням змін до Конституції України, обумовлений неналежним виконанням відповідних конституційних положень, нерозумінням сутності змін, низьким рівнем усвідомлення головних здобутків конституційної реформи, незавершеною конституційних перетворень. Перед системою публічної влади нині постало завдання вирішення проблеми концептуалізації реформ, формування нової парадигми публічного управління, спрямованого не на алгоритм реформ, а сутність реформування в Україні.

Побудова демократичної, правової держави потребує чіткого наукового уявлення про ознаки, особливості, властивості, характерні риси управління, що притаманні всім суспільствам на різних стадіях розвитку. Поряд з цим надзвичайно важливе розуміння характеру державного управління, здійснюваного у конкретних просторових рамках. Загалом, процес управління повинен якомога повніше відповідати демократичним принципам [1, с. 68–70], й при цьому 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 даного середовища, до оптимізації її функціонування [2, с. 40]. Саме у такому аспекті 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].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У контексті теоретичної розробки проблеми варто навести праці таких провідних вчених, як: М. Баймуратов, О. Батанов, В. Баштанник, Д. Белов, І. Грицяк, М. Козюбра, А. Колодій, В. Копейчиков, Є. Кубко, В. Лемак, Р. Максакова, В. Погорілко, О. Петришин, Л. Прокопенко, О. Скрипнюк, О. Сушинський, В. Тацій, В. Федоренко, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, Л. Юзьков та інші. Напрями реформування державного управління окремо дослідили В. Бакуменко, М. Білинська, Л. Гаєвська, Ю. Кальниш, С. Кравченко, Н. Липовська, С. Майборода, Ю. Сурмін, Ю. Шаров, І. Хожило. Натомість, зовнішній обумовленості процесів реформування державного управління, трансформаційним чинникам такого процесу приділено недостатньо уваги.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас, значний науковий доробок у сфері публічноуправлінського реформування не забезпечив комплексного аналізу розвитку системи управління не є достатньо розробленими у вітчизняній публічноуправлінській науці. Власне, реформування публічноуправлінської діяльності виступає реальним проявом сучасного демократичного характеру суспільного управління та впровадження науково-обґрунтованих управлінських моделей і технологій конституційного наддержавного управління, сприяє інноваційній спрямованості управління в меж-

ах національної держави на формування раціональних систем публічного управління. Аналіз сучасного стану розвитку публічного управління показує, що в практичній діяльності обрано ситуативну модель управління, яка не забезпечує вирішення тих завдань, що визначені як ключові в умовах конституційного реформування. Саме тому варто зосередити увагу на ключових проблемах системи публічного управління, що трансформуються в умовах перманентних конституційних реформ: організація публічної влади, взаємодія влади і суспільства, криза ліберальної демократії як алгоритму функціонування публічної влади, гуманізація публічного управління, модернізація управління в контексті процесу децентралізації.

Мета статті. Мета статті полягає у тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних положень та чинного законодавства України з'ясувати особливості формування публічно-правових засад реалізації конституційних змін в Україні, та на цій основі сформулювати ряд пропозицій та рекомендацій запровадження таких змін в державноуправлінській практиці. Дана мета передбачає реалізацію таких завдань, як визначення сутності і змісту Конституції України як головного суб'єкта інституціональних змін у процесі реформ, детермінації сутності реформ Конституції України, встановлення особливостей конституційно-правового статусу Президента України як головного суб'єкта конституційного реформування.

Виклад основного матеріалу. Конституційні зміни в Україні завжди визначали потребу у формуванні ефективної моделі управління. Разом з тим, 30-річний пошук власної, національної моделі публічної влади не дав очікуваного результату. Досить часто нині мова йде про імплементацію європейських стандартів врядування (І. Лозицька), раціоналізацію управління на основі соціальних стандартів (Т. Білецька), удосконалення процедур нормотворчої діяльності (Т. Стадниченко), аналіз і впровадження європейської практики організації місцевої влади (М. Лахижа), питання забезпечення прав і свобод людини (В. Баштанник, О. Пушкар), дослідження механізмів регулювання діяльності органів державної влади тощо.

Власне, дослідження державноуправлінських реформ (В. Баштанник, С. Кравченко) беруть свій початок з часу проголошення незалежності. Складний і суперечливий перебіг державотворення відповідає загальним тенденціям формування демократичної держави і конституційного процесу в Україні. 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.

Власне, державноуправлінські реформи і конституційний процес завжди розвивалися в єдиному алгоритмі. Так, більшість науковців виокремлюють майже типову періодизацію конституційного процесу, та вказують, що перший етап розпочався у 1990 р. та тривав до 28 червня 1996 року – прийняття Конституції України, а його початок визначило прийняття 16.07.1990 року Декларації про державний суверенітет України, в останньому розділі якої визначено, що Декларація є основою для нової Конституції і законів України [24]. Загалом такий підхід є виправданим, проте на нашу думку варто погодитись із підходом А. Баштанник, яка пропонує визначати у період 1990-1996 рр. такі етапи: 1 етап – 1990-1991 (серпень) рр. – виникнення і становлення квазі-незалежної системи органів державної влади в УРСР як суб'єкта союзного договору (в межах СРСР) на основі положень Декларації про державний суверенітет; 2 етап – серпень 1991 р. – листопад 1991 р. – процес формально-юридичного закріплення незалежності та державності України; 3 етап – грудень 1991 р. – липень 1994 р. – становлення системи органів влади в Україні: розробка нових законодавчих актів; формування правового поля діяльності суб'єктів політичного процесу, підприємницької діяльності; встановлення міжнародних відносин України з іншими державами; 4 етап – липень 1994 р. – червень 1995 р. – характеризується розвитком публічного управління в умовах кризи в системі влади; 5 етап – червень 1995 – червень 1996 р. – етап розвитку механізмів публічного управління в межах дії Конституційного Договору, реформування системи регіонального управління [4-6].

Дійсно, прийняття Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України – це абсолютно новий формат відносин в системі конституціоналізму, що завершує етап функціонування «пост-радянської» України. Адже фактично до 1995 р. в Україні функціонувала радянська модель управління, й на конституційному рівні не були системно визначені засади державного будівництва: були внесені зміни в Конституцію УРСР 1978 р., діяли інститути центрального управління, що були сформовані у 1991 р., самоврядування не мало конституційного закріплення, адже за Конституцією УРСР (1978 р.) державна влада в Україні будувалася по системі рад відповідного рівня. Належну публічноправову оцінку державноуправлінських реформ у межах першого періоду державотворення варто зробити й у тому числі на підставі тих фактів, що були запроваджені і почали функціонувати базові інститути державного управління, прийняті закони України у сфері державної служби, організації системи правосуддя.

Фактично, не проголошуючи реформ в публічному управлінні, були змінені принципи функціонування всієї системи влади, а прийняття Конституції закріпило конституційний зміст реформ. Варто вказати, що маючи на час 1995-1996 рр. близько 40 політичних партій, політична система України була достатньо структурованою ідеологічно, що засвідчили вибори Президента України і вибори до Верховної Ради України.

Всі подальші державноуправлінські реформи базувалися на численних конституційних змінах, що мали значний ефект лише у локальному розумінні. Так реформа Конституції України 2004 р. (Закон України від 08.12.2004 р. № 2222 була здійснена лише частково, оскільки конституційні зміни в частині посилення районного рівня місцевого самоврядування (запровадження із 01 січня 2006 р. виконкомів районних рад) не були реалізовані.

Науковці виокремлюють достатньо суперечливий період конституційної контр-реформації, обумовлений скасуванням конституційної реформи внаслідок визнання неконституційним рішення Верховної Ради України 2004 р. відповідно Конституційним Судом України 30 вересня 2010 р. Втім у межах рішень Верховної Ради 2014 року, після перемоги Революції Гідності, такі положення були знову відновлені. Такі процеси «маятникового конституціоналізму» мали значний вплив на систему публічного управління, проте вони не руйнували інституціональну сутність публічного управління, й загалом варто вказати що власне система публічного управління прогресно розвивалася.

Низка конституційних змін та подання численних законопроектів у 2015-2019 рр. змінили сутність державної влади, при цьому суб'єктність управління настільки трансформувалася, що мова вже йде про конституційну трансформацію моделі публічної влади. Про це свідчать внесення конституційних змін у концепт «правосуддя» – адже поєднання інституту судової влади, органів прокуратури, і адвокатури в одному розділі Конституції України, заміна Генеральної прокуратури на офіс Генерального прокурора тощо є достатньо дискусійними з позиції сучасного конституціоналізму. Дійсно, складні системи публічного управління в суспільстві мають бути наділені здатністю у процесі свого розвитку переходити від одного якісного стану до іншого, підтримувати динамічну рівновагу з оточенням, забезпечувати сучасне й ефективне приведення суспільних відносин у відповідність з притаманними йому об'єктивними закономірностями і тенденціями поступального розвитку [7]. Але такі зміни мають бути обумовлені і потребами суспільства, а не лише інтересами держави.

Саме тому варто наголосити, що головними напрямками реформування державноуправлінських відносин у контексті конституційних змін виступають:

- розробка оптимальної моделі соціально-правової, демократичної європейської держави, регламентування характеру взаємовідносин між її основними елементами і принципами, визначення пріоритетів та шляхів реформування публічного управління і розробка на основі такої моделі необхідних конституційних змін;

– послідовне здійснення конституційно визначеного принципу верховенства права, забезпечення дотримання права усіма політико-владними, громадськими структурами і громадянами, за умови створення дієвого механізму реалізації цього принципу, формування правосвідомості населення, що є необхідною передумовою стабільної демократії і ефективного виконання інститутами держави своїх функцій.

У процесі державноуправлінського реформування ініціюється й організується процес інституційної перебудови суспільства в цілому і саме тоді необхідні конституційні зміни [8]. Основними етапами політико-адміністративної реформи (що власне характеризує зміст і спрямування реформи) є такі:

– функціональна переорієнтація системи управління в цілому та на рівні окремих структурних компонентів, що здійснюється на основі цілісного проекту, програмно-цільових документів;

– структурна перебудова системи управління згідно з новим функціональним імперативом, що означає надання нової якості діяльності інститутів управління відповідно до нових, нормативно оформлених управлінських функцій;

– формування нового соціокультурного середовища управлінської діяльності на основі ціннісних орієнтирів (норм), що закладають основу стратегії проведення модернізаційних реформ.

Верховна Рада IX скликання почала свою діяльність з розгляду законодавчих ініціатив президента В.О. Зеленського щодо внесення змін до Конституції України, конституційні звернення Верховної Ради до Конституційного суду про надання висновку щодо відповідності вимогам ст. 157 і 158 Основного Закону ще семи законопроектів про внесення змін до Конституції України:

1) щодо скасування адвокатської монополії (№ 1013);

2) щодо закріплення повноважень президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро, призначати на посади та звільняти з посад директорів Національного антикорупційного бюро та Державного бюро розслідувань (№ 1014);

3) щодо законодавчої ініціативи народу (№ 1015);

4) щодо уповноважених Верховної Ради (№ 1016);

5) щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради та закріплення пропорційної виборчої системи (№ 1017);

6) щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата (№ 1027);

7) щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради (№ 1028).

Президент України Володимир Зеленський наголошує на важливості зосередження на продовженні конституційної реформи в частині децентралізації. Це – конституційний фундамент для децентралізації. Його відсутність ускладнює реформу місцевого самоврядування. Існує невизначений статус та повноваження територіальних громад, немає можливості реформувати владу на рівні районів та областей. Орієнтирами у цих питаннях мають бути Європейська хартія місцевого самоврядування та найкращий світовий досвід.

Висновки і пропозиції. Практичне здійснення управлінських процесів залежить від соціальних умов, в яких вони відбуваються. Останні, як правило, зумовлені матеріальним рівнем життя суспільства. Оскільки ж управлінська діяльність – це суб'єктивна діяльність людей, вона залежить і від соціального досвіду, рівня культури та свідомості людей, зрілості суспільства, його технічних можливостей, оптимальності й масштабності соціальних цілей та ін. Отже, без управління неможливе цілеспрямоване функціонування суспільства. Тільки державне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого. Управління – це насамперед організуюча діяльність держави, спрямована на виконання її завдань та функцій. При цьому варто вказати, що конституційні зміни виступають інституціональним механізмом вирішення суспільних протиріч, забезпечення політичної взаємодії та правозабезпечувальної функції влади. Саме зміни до Основного закону забезпечують поступальний розвиток суспільства, оптимізують діяльність органів державної влади, реалізують національні інтереси.

Список літератури:

1. Іщенко О.М. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі. Київ, 2010. 602 с.
2. Василенко І.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. Баштанник А.Г. Теоретико-методологічні засади функціонування механізмів регулювання діяльності органів державної влади. *Visegrad Journal of human rights*. 2016. № 4. Ч. 2. С. 64–69.
5. Баштанник А.Г. Трансформація механізмів регулювання діяльності органів влади в контексті європейських принципів публічного управління. *Leges si viata : Revista stiintifico-practica*, September, 2015. С. 65–74.
6. Баштанник А.Г. Особливості регулювання діяльності органів державної влади в умовах децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць ДРІДУ НАДУ*. 2018. Вип. 1. С. 6–13.
7. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс). Учебник. Харьков, 2005. 840.
8. Конституційна реформа в Україні: новий етап та сучасні виклики. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 286 с.

References:

1. Ishhenko, O.M. (2010). *Misceve samovyaduvannya: svitovyj dosvid ta osoblyvosti ukrayinskoyi modeli* [Local self-government: world experience and features of the Ukrainian model]. Institute of legislative foresight and legal expertise. (in Ukrainian)
2. Vasilenko, I.A. (2001). *Administrativno-gosudarstvennoe upravlenie v stranah Zapada: SSHA, Velikobritaniya, Franciya, Germaniya* [Administrative and public administration in Western countries: USA, UK, France, Germany]. Moscow: Yurist. (in Russian)

3. Aver'yanov, V.B. (ed.) (1998). *Derzhavne upravlinnya: teoriya i praktyka: monografiya* [Public administration: theory and practice: monograph]. Kyiv. (in Ukrainian)
4. Bashtannyk, A.G. (2016). Teoretyko-metodologichni zasady funkcionuvannya mexanizmiv reguluvannya diyal'nosti organiv derzhavnoyi vlady [Theoretical and methodological bases of functioning of mechanisms of regulation of activity of bodies of state power]. *Visegrad Journal of human rights*, № 4. Part 2, pp. 64–69. (in Ukrainian)
5. Bashtannik, A.G. (2015). Transformaciya mexanizmiv reguluvannya diyal'nosti organiv vlady v konteksti yevropejskix pryncypiv publichnogo upravlinnya [Transformation of regulatory mechanisms of government in the context of European principles of public administration]. *Leges si viata: Revista stiintifico-practica*, September, pp. 65–74.
6. Bashtannyk, A.G. (2018). Osoblyvosti reguluvannya diyal'nosti organiv derzhavnoyi vlady v umovax decentralizaciyi. [Peculiarities of regulation of activity of public authorities in the conditions of decentralization]. *Public administration and local self-government. Collection of scientific works of DRID NADU*. №. 1, pp. 6–13.
7. Skakun, O.F. (2005). *Teoriya derzhavy i prava (encyklopedychnyj kurs)*. Pidruchnyk [Theory of state and law (encyclopedia course). Textbook]. Kharkov: Espada. (in Russian)
8. Konstytucijna reforma v Ukraini: novyj etap ta suchasni vyklyky (2015). [Constitutional reform in Ukraine: a new stage and current challenges]. (in Ukrainian)