

**Ю. В. ПРИЙМАК**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## **“ВИКОРИСТАННЯ” ДЕМОКРАТИЧНОГО ДОСВІДУ ЛЮДСТВА В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ**

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 139–146

*Демократизація політичного режиму, розпад СРСР, здобуття Україною незалежності сприяли тому, що поняття правової демократичної держави вже за кілька років міцно увійшло в теорію і практику сучасного українського конституціоналізму. Вивчається світовий демократичний досвід і його використання в умовах сучасних суспільно-політичних перетворень у нашій країні.*

За 25 століть існування демократичної традиції людство не знайшло кращої системи організації державної влади, кращого способу життєдіяльності суспільства, ніж демократія. Тому, безперечно, вивчення світового демократичного досвіду є актуальним і корисним для політичної науки, особливо в контексті сучасних суспільно-політичних перетворень в Україні.

Водночас ідеї про те, що світ нарешті знайшов остаточну, найприйнятнішу та найефективнішу форму організації суспільства, дедалі більше виявляються недостатньо переконливими. Відомо, що дві перші хвилі демократизації, незважаючи на значні складності та суперечності, завершилися формуванням класичних моделей демократичного політичного режиму в країнах Західної Європи та їхніх переселенських колоніях (США, Австралія, Канада, Нова Зеландія). Із середини 70-х років минулого сторіччя, за визначенням автора цієї концепції С. Хантінгтона, розпочалася третя хвиля демократизації, яка мала охопити переважну більшість інших регіонів світу, зокрема Латинську Америку, Східну Європу, терени колишнього СРСР тощо [1]. Крах світового табору соціалізму нібито ознаменував початок “тріумфальної ходи демократії” та її безхмарне майбутнє. Однак реалії останніх десятиріч замість все більш переконливіших підтверджень пришестя глобального “Віку демократії” порушили низку нових принципових питань щодо майбутнього демократичних політичних інститутів, суспільства і держави загалом.

Розбудова Української держави, поворот суспільства до засад гуманізму і справедливості, пошук шляхів його демократичного розвитку актуалізує використання і наповнення справжнім змістом багатьох суспільствознавчих і державознавчих понять. Це стосується насамперед поняття правової держави, яким послуговується людство чимало віків і яке тривалий час радянською наукою трактувалось як вигадка буржуазної юридичної науки для обману трудящих.

Демократизація політичного режиму, розпад СРСР, здобуття Україною незалежності сприяли тому, що поняття правової демократичної держави вже за кілька років міцно увійшло в теорію і практику сучасного українського конституціоналізму.

Україна, яка впродовж тривалого історичного часу існувала в умовах тоталітарного режиму, — яскраве підтвердження нелінійного характеру розвитку демократії. До того ж факт декларування демократичного вибору сам по собі ще не означає автоматичного утвердження демократичних засад суспільного життя та демократичного мислення. Звичайно, розв'язуючи актуальні проблеми демократизації суспільного життя в Україні, потрібно спиратися насамперед на національні демократичні традиції, власний досвід державотворення, історичне буття українського народу. Проте було б помилкою ігнорувати досвід тих країн, де демократичні традиції є усталеними, міцними і становлять визначальні засади організації суспільного життя. І саме в такому поєднанні національно-особливого та загального, на мою

думку, і полягає основний шлях здійснення політичних реформ в Україні [1].

Однією зі сфер сучасного реформування в Україні є її система державного управління. Для України як нової держави, яка фактично не мала власної системи державного управління, за винятком окремих елементів, успадкованих від радянської доби, — питання організації влади є надзвичайно актуальним. Особливим завданням є зміна ідеології державної діяльності, в якій пріоритетне місце має зайняти людина.

Сучасний етап розвитку України деякі вітчизняні вчені називають “перехідним періодом” — періодом переходу до нової системи суспільних відносин і політико-державного устрою. Формування в Україні правової, демократичної держави визначається як одне з головних завдань переосмислення ролі й місця виконавчої влади в системі органів державної влади, пошуку конструктивної моделі виконавчої влади з використанням зарубіжного та національного історичного досвіду [3].

Нині існує потреба наукового аналізу процесу реформування політичної системи в сучасній Україні для визначення шляхів і можливостей подальшого вдосконалення державного устрою. Реформування адміністративно-державного управління, що почалося в 90-ті роки і триває до сьогодні, стикається з серйозними проблемами: бюрократизація і неефективність основних державних інститутів, низький рівень управлінської культури і політична конфронтація суспільства [4].

Із здобуттям незалежності України реформування державного устрою ґрунтувалося переважно на механічному запозиченні західних моделей, малопристосованих до українського соціокультурного середовища. Наслідком реалізації цієї стратегії стало створення гібридної системи адміністративно-державного управління, що склалася в результаті автоматичного перенесення переважно західних політичних інститутів і процедур на український ґрунт. Подібна система слабо реагує на потреби українського суспільства, що постійно змінюються, політичні ризики і групову динаміку. Для розв’язання проблеми реформування системи державного устрою необхідне зміцнення Української держави, що є пріоритетною проблемою суспільного розвитку.

Необхідність побудови в Україні сильної і стабільної держави обумовила проголошення адміністративної, а згодом і конституційної реформи, що включало проведення комплексу за-

ходів з реформування всіх систем: політичної, державної, економічної, управлінської тощо [5]. Важливою віхою на шляху реалізації цієї мети на сучасному етапі стало внесення змін до Основного Закону нашої держави — Конституції України. Нині особливо актуально розглядати можливості й перспективи розвитку адміністративно-державного управління в Україні в руслі намічених перспектив для того, щоб своєчасно позначити проблемні зони і знайти можливі альтернативні рішення найбільш значущих проблем.

Запропонована ідея конституційної реформи экс-Президентом України Л. Д. Кучмою зумовила появу багатьох варіантів таких змін. У цьому напрямі працювали й працюють як політичні діячі, так і науковці, які розробляли і пропонували різні концепції поділу влади в Україні. Зокрема, питаннями вдосконалення діяльності системи вищих органів держави та взагалі доцільності проведення політичної реформи займаються такі вчені, як В. Авер’янов, В. Атаманчук, А. Доронін, В. Іванов, А. Іванов, І. Кресіна, Н. Нижник, Є. Перегуда, В. Шаповал, Ю. Шемученко, а також політики О. Безпалов, Г. Васильєв, В. Литвин, О. Мороз, В. Онопенко та ін. [6].

Стаття В. Речицького і Є. Захарова “Конституційна реформа 2004 року і права людини” [7] є цікавою з точки зору юридичного тлумачення прийнятих змін до Конституції України та їх наслідків для системи державного права. Автори дають і рекомендації, спрямовані на вдосконалення вже прийнятих норм, зосереджуючи увагу на принципово інших темах, зокрема реформуванні системи судової влади. Критичне осмислення основних положень прийнятого проекту № 4180 міститься у статті І. Коліушка та В. Тимощука “А ви читали проект 4180? Критична оцінка “політичної реформи” [8], де акцентується увага на вадах законопроекту та проблемах, що можуть виникнути з його виконанням. Можемо побачити, що цей юридичний документ містить чимало правових колізій, які згодом здатні призвести до розбалансування гілок влади та відносин між ними. Матеріали “круглого столу” [9], на якому обговорювалися аспекти політичної реформи, цікаві різноманіттям думок щодо основного змісту реформи, майбутнього державного устрою України та шляхів втілення змін, які пропонуються фахівцями.

Питання, пов’язані з науковими розробками процесів впливу на державне управління в умовах політичної реформи в Україні стандартів країн європейського адміністративного простору,

досліджують такі вітчизняні вчені, як І. Коліушко, Е. Лібанова, Т. Мотренко, В. Чорноус, В. Шаповал та ін. [6].

Метою статті є аналіз найважливіших тенденцій і перспектив проведення політичних реформ у сучасній Україні. Це припускає необхідність дослідження основних етапів реформування системи державного управління, аналіз ключових рішень і документів, які визначали зміст цих етапів, виділення основних суперечностей процесу реформації і вироблення рекомендацій теоретичного і практичного плану щодо їх подолання.

Очевидно, інтеграція України до ЄС можлива лише у разі, коли правлячому класу не на словах, а на ділі вдасться подолати відторгнення економічних і політичних інститутів нашої держави від реальної демократії західного взірця, без чого, в принципі, неможливо забезпечити той самий європейський вибір країни, на вірність якому нині присягають навіть наші комуністи й соціалісти. Більше того, свого часу й Олександр Мороз, і нещодавно Юлія Тимошенко звітували Раді Європи, що принаймні в політичній царині ми вже побудували “Європу в Україні”, оскільки, мовляв, останнім часом в Україні значно посилені повноваження законодавчої гілки влади, а справжня європейська демократія — це передусім парламентська демократія.

Але, на превеликий жаль, у нашому так званому державотворенні останніми роками переважає лише імітація справді демократичних реформ, за якої досвід європейської традиції побудови справжнього народовладдя не просто враховано недостатньо, а свідомо або несвідомо проігноровано взагалі. Ми копіюємо Європу, так би мовити, з точністю до навпаки, насправді багато в чому рухаючись не вперед — до сучасної Європи, а назад — до граничної антидемократії.

Чому ж при всій можливій мобілізації ресурсів для вирішення цього питання конституційна реформа залишається актуальною? Це ми і спробуємо з’ясувати на основі аналізу перебігу процесу політичного реформування в Україні.

Період кінця 1980-х — початку 1990-х рр. для політичного життя України був характерний помітним наростанням національно-визвольних рухів, поживавленням політичної та громадської активності. Посилюється боротьба за національне відродження. В країні створюються безліч громадсько-політичних організацій, що пришвидшують демократичні процеси в суспільстві. Тривку демократичну державу можна було створити тільки на фундаментальних конституційних засадах.

Конституційний процес в Україні тривав доволі довго і був започаткований Декларацією про державний суверенітет, а також створенням Комісії по розробці нової Конституції України (24 жовтня 1990 р.). Власне у доробку даної Комісії — три проекти Конституції, які по чергово доопрацьовувалися і видозмінювалися. Так, 19 червня 1991 р. Верховною Радою України було схвалено нову концепцію Основного Закону, відповідно до якого 30 червня 1992 р. Комісією було винесено на розгляд Верховної Ради перший проект або “Проект — 1” Конституції. В його основі лежала сильна президентська влада, яка разом з Кабінетом Міністрів очолювала виконавчу гілку. Двопалатні національні збори, що мали складатися з Ради депутатів і Ради послів, передбачалося, здійснюватимуть законодавчу владу. Європейська комісія “За демократію і право” схвалила даний законопроект, проте у Верховній Раді України його не сприйняли.

Необхідні були доопрацювання, після яких восени 1993 р. народився “Проект — 2”. Згідно з його положеннями повноваження Президента у сфері виконавчої влади звужувалися, натомість уся сфера виконавчої компетенції передавалася Кабінету Міністрів. Зберігався однопалатний парламент, а державне правління набирало рис парламентської республіки.

Незадовго опісля, 26 жовтня цього ж року, доопрацьований конституційний “Проект — 2” трансформується у “Проект — 3” і опубліковується. Власне цей останній проект враховував результати всенародного обговорення, а також був на високому рівні оцінений як в Україні, так і в міжнародному співтоваристві. Та попри такі схвальні відгуки — не був винесений на пленарне засідання Верховної Ради: в державі наростала політична криза, яка призвела до одночасного проведення дострокових парламентських та президентських виборів.

Конституційний процес набув колишньої ваги лише в листопаді 1994 р. Тоді ж під час головування новообраного Президента України Л. Кучми та Голови Верховної Ради України О. Мороза на паритетних засадах була сформована нова Конституційна комісія, до складу якої увійшло 15 народних депутатів, 15 осіб, призначених президентом, голова Конституційного суду, Вищого Арбітражного суду і Генеральної прокуратури та представник Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Конституційна комісія приступила до роботи, взявши за основу проект Конституції від 26 жовтня 1993 р. Але було зрозуміло, що споді-

ватися на прийняття Конституції найближчим часом, враховуючи неструктурованість нового складу парламенту, було марно.

Предтечею української Конституції можна було вважати проект закону “Про систему державної влади та місцеве самоврядування в Україні”, згідно з яким президент отримував значні важелі впливу у трьох основних гілках влади. Спрощувалася процедура розпуску парламенту. Зрозуміло, що значна частина народних депутатів не сприйняла таких нововведень. Після політичної, в країні назріла конституційна криза.

Компромісне рішення між президентом і Верховною Радою було прийнято 8 червня 1995 р., під час укладення Конституційного договору “Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”. В умовах назрілої політичної ситуації критикований багатьма договір, однак, став каталізатором конституційного процесу, адже сприяв уникненню силового методу розв’язання конфлікту між главою держави та законодавчим органом влади — парламентом. Крім цього в ньому зазначався конкретний термін прийняття нової Конституції (упродовж року), відтак, основні положення договору мали шанс бути перевіреними на практиці.

Піврічна робота комісії над проектом Основного Закону увінчалася успіхом, коли 20 березня 1996 р. його було представлено на спеціальному засіданні Верховної Ради. Чотири місяці проект Конституції вдосконалювали. Попри тривалі перемовини, суперечності довкола положень проекту, дискусії та серйозні розбіжності у поглядах парламентарів та президента, 28 червня 1996 р. п’ятою сесією Верховної Ради було прийнято нову Конституцію України [10]. Таким чином, на ефективній та оптимістичній ноті було завершено тривалий конституційний проект у нашій державі. В основі Конституції було задекларовано правову та соціальну демократію як основну цінність, політико-юридичний ідеал, до втілення якого прагне ціле українське суспільство, народ і нація.

Одним із найважливіших питань у Конституції України, крім гарантій прав і свобод людини, поставала проблеми визначення та розподілу повноважень державних органів та розподіл компетенції між центром та регіонами. На той час перемогла “дружба” — від ідей жорсткого президентського авторитаризму та “країни Рад” було здійснено компромісний перехід до президентсько-парламентської форми правління.

Із внесенням змін до Конституції України, а саме із прийняттям Закону про таке внесення (8 грудня 2004 р.) [11], Україна з президентсько-парламентської перетворюється у парламентсько-президентську республіку із відповідним домінуванням інституту парламентаризму в системі державної влади. Тоді ж, здавалося б, незаплановано було порушено усталений демократичний принцип балансу владних гілок. Система стримувань і противаг істотно похитнулася в бік саме виконавчої гілки, чи не всю повноту влади якої зосереджував у своїх руках Кабінет Міністрів.

Конституція 1996 р., формально визначивши Президента України як главу держави (ч. 1 ст. 102), водночас наділила його обсягом повноважень, що властивий далеко не кожному главі виконавчої влади в зарубіжних державах. Передусім ідеться про дискреційні (здійснювані на власний розсуд) повноваження приймати рішення про відставку Прем’єр-міністра України, що мало наслідком відставку уряду в цілому; припиняти повноваження членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій; скасовувати акти Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, голів місцевих державних адміністрацій. Відтак, на практиці виникла модель формування і функціонування виконавчої влади, у якій чільна роль належала саме Президенту України.

Згідно з Конституційною реформою, реалізованою 8 грудня 2004 р. [11], значна частина повноважень Президента України у сфері виконавчої влади була передана прем’єр-міністру. Активні прибічники конституційних змін основне завдання політичної реформи вбачали в необхідності забезпечення участі парламенту в формуванні уряду: останній має бути похідним від парламентської більшості. Таким чином, відбувається формальне розширення впливу парламенту на формування уряду і на його діяльність, відтак, посилення статусу парламенту. Але цього виявилося недостатньо. Необхідно було також посилювати роль уряду.

Відомо, що Основний Закон України в частині формування уряду дуже схожий на Конституцію Французької Республіки. Формально визначено, що прем’єр-міністра призначає президент за згодою парламенту, а інших членів уряду глава держави призначає за поданням керівника уряду. Реально це не перешкоджає главі держави (більше того, політична культура зобов’язує) орієнтуватися на склад (структуру) парламенту,

аби забезпечити отримання згоди парламенту на призначення прем'єр-міністра. Тобто, залежно від того, наскільки сильною є парламентська більшість, реальний пріоритет у формуванні уряду та його підконтрольності належить або парламенту (якщо парламентська більшість справді сильна), або президенту (якщо такої більшості не існує). Великим позитивом цієї моделі є те, що держава має можливість уникати парламентсько-урядових криз, коли суспільство структуроване настільки, що в результаті парламентських виборів неможливо легко і швидко забезпечити формування уряду. Тому вкотре мусимо наголосити, що Конституція України є гнучкою і дає можливість залежно від політичної ситуації в суспільстві використовувати президентсько-парламентську чи парламентсько-президентську модель формування уряду.

Однак і висловлювання політичних діячів та подекуди й аналітиків з приводу того, що згідно із внесеними змінами до Конституції статус глави держави перейшов у становище “британської королеви” не має належного обґрунтування, позаяк вплив президента на діяльність виконавчої влади зберігся, і до певної міри зріс. Це передусім пов'язано з інститутом контрасигнації. Якщо до внесених змін найважливіші акти глави держави підлягали контрасигнації, то із прийняттям відповідного закону тільки деякі його акти мали візуватися Прем'єр-міністром України та відповідалим за виконання акту міністром, тобто контрасигнуватися.

Крім цього, у повноваженнях президента залишалася можливість блокувати роботу Кабінету Міністрів України і парламенту посередництвом права вето щодо законів, ініційованих урядом України, чи, призупиняючи акти Кабміну.

Таким чином, із внесенням змін до Конституції України у 2004 р. “двоголовість” виконавчої влади в Україні не було подолано. Не було також досягнуто розмежування політичної відповідальності між главою держави та урядом. Більше того, навпаки, відбулася відчутна втрата балансу між гілками влади.

Нині ми маємо Конституцію розбалансованої влади, яка стала новим прикриттям для розхитування маятника розподілу повноважень. Замість диктатора президента ми отримали диктатора прем'єр-міністра та підпорядкований йому парламент. В ідеалі ж в трикутнику “президент — прем'єр-міністр — Верховна Рада” функції мають бути розподілені так, щоб не було потреби перетягування канату між центрами впливу. Однак ті,

хто наполягає на необхідності нової Конституції, не усвідомлюють можливої шкоди від втрати демократичних надбань старого Основного Закону. Нам потрібна не нова Конституція, а відмова від постійної війни між політичними лідерами. Головна проблема конституційних змін у їх невідповідності реаліям. Адже якою мірою Конституція змінює суспільство, такою мірою суспільство поважає Конституцію. На жаль, поваги до Конституції в Україні немає.

Незважаючи на те, що у зв'язку з конституційними змінами український парламент структурувався більше політично (приміром, було набагато менше переходів із фракції у фракцію), Верховна Рада України отримала також право призначення на посади та звільнення з посад значну частину членів уряду, а уряд, відповідно, — керівників центральних органів виконавчої влади, окрім лише керівників міністерств, на законодавчому рівні відбулося закріплення статусу парламентської більшості як політично привілейованої “касти”. У силу ж відсутності законодавчого регулювання та демократичної традиції захисту, охорони та поваги прав меншості (відсутність в Україні Закону “Про опозицію”) створено об'єктивні передумови неврахування думки меншості при формуванні політичних курсів внутрішньої та зовнішньої політики, інших важливих сфер суспільно-політичного життя.

Конституційна реформа 2004 р. створила неефективну владну вертикаль у державі. Як зазначають правозахисники Всеволод Речицький та Євген Захаров [7], системним недоліком конституційної реформи є віднесення окремих міністрів до Кабінету Міністрів України (в сенсі їх призначення та фактичного підпорядкування) і до Президента України, а решти — до Верховної Ради та Прем'єр-міністра України. Внаслідок нового порядку призначень і підпорядкувань зовнішня та внутрішня політика України опиняються в різних руках. Автори конституційної реформи шукали стратегічного компромісу, але знайдений ними вихід виявився компромісом кон'юнктурних тактик. Така версія політичної реформи робить Україну не так парламентською республікою, як незручним правовим конгломератом, непослідовним у конституційному сенсі європейським політичним новоутворенням. Тому вже у 2005 р. у більшості політиків виникла ідея ще раз переписати Конституцію. Цього разу кожен переписував під себе.

Станом на початок 2010 р. в Україні природним чином назріла необхідність внесення нових

поправок до Основного Закону держави. Подальше конституційне реформування набуло актуальності через ряд причин:

- По-перше, серед політичних діячів поширена практика “різночитання” Конституції, коли в її зміст вкладаються вигідні в конкретний час положення тієї чи іншої політичної сили. Таке “різножанрове” трактування Основного Закону не тільки не дає змоги використати правдивий потенціал чинної Конституції, але й значною мірою нівелює ряд її основоположних принципів, як таких, що можуть видозмінюватися, певним чином трансформуватися відповідно до потреб конкретного політичного діяча чи лідера.
- По-друге, низка важливих статей, викладена в “Загальних положеннях” Конституції України, а також в інших розділах Основного Закону, повністю або частково залишаються декларативними. Це, зокрема, стосується 1, 3, 6, 8, 11, 19 та інших статей.
- По-третє, існує недоопрацювання у законодавчій сфері: неприйняття законів, необхідність яких передбачено Конституцією України. Це вже згадуваний Закон “Про опозицію”. А також недосконалість окремих, уже напрацьованих і прийнятих законопроектів: наприклад, Закон України “Про Рахункову палату” не в силі забезпечити ефективне виконання палатою контрольних функцій. Окрім цього, тривалий час не було ухвалено Закону України “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”. Відповідний законопроект було прийнято 15 січня 2009 р. Закон урегулює повноваження Верховної Ради України щодо визначення статусу, порядку створення та діяльності тимчасових органів Верховної Ради України (відповідних слідчих комісій) для проведення розслідування під час процедури усунення Президента України з поста в порядку імпичменту. Відповідно до закону, підставами для утворення тимчасової слідчої комісії можуть бути повідомлення про порушення Конституції України, законів України органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими, службовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об’єднань громадян

стосовно питань, що становлять суспільний інтерес.

- По-четверте, необхідність оптимізації функціонування та збалансування політичної системи в Україні, в силу її “розхристаності” та невірноваженості, відповідно до внесених змін, а також у зв’язку із наростанням політичної кризи в державі та неможливістю окремих політичних гравців компромісним шляхом розв’язати різного роду суперечності, зупинитися на переділі повноважень, задовольнивши свої владні апетити.

В Україні об’єктивно постала потреба збереження принципу рівності в розумінні ефективного (рівноважного) балансування повноважень між гілками влади. Відтак, внесення змін до Конституції України на нинішньому етапі необхідне, адже саме тепер здатне врегулювати конфлікти щодо розподілу функцій та сфер впливу між конкретними політичними гравцями. Розподіл влади є найкращим рішенням, але запровадження цього принципу може мати різний вплив залежно від політичного вибору влади. Існують два різні розподіли влади: вертикальний (між законодавчою, виконавчою та судовою гілками) та горизонтальний (між державою та органами місцевого самоврядування). Дуже важливо запровадити обидва, адже за умов відсутності горизонтального розподілу, підтриманий парламентом уряд загрожує концентрацією усіх важелів впливу в руках виконавчої влади.

Для того щоб нинішні ініціатори та безпосередні претенденти на звання творця конституційних змін не керувалися виключно корисливими мотивами, а саме так зазвичай і відбувається, слід за розробку відповідного проекту змін взятися спільними зусиллями, а не мудрувати поодиноці. Тільки на основі злагоди та досягнення порозуміння між основними політичними силами можна дійти до вирішення важливого для української держави питання — прийняття нової редакції Основного Закону. Але, коли б українські діячі могли й уміли домовлятися, ймовірно б сьогодні не виникла потреба редагувати Конституцію.

Можна також передбачити, що якщо за основу нової редакції Конституції брати чийсь конкретний проект, то це може викликати хвилю протесту як з боку політичних гравців (адже чийсь “іменний” проект може стати “яблуком розбрату” між усіма бажаними стати “батьками” Конституції), так і з боку громадськості. Відтак, в умовах нормального політичного процесу була б можливість

говорити про створення або Конституційної асамблеї, яка б складалася з незалежних експертів, або Конституційної комісії Верховної Ради. Остання, приміром, взяла б до уваги всі запропоновані на розгляд Верховної Ради проекти внесення змін до Конституції України і на їх спільній основі розпочала б процес розробки Основного Закону. Однак, перманентний процес політичного протистояння в Україні навряд чи уможливить розвиток одного із зазначених сценаріїв.

За час задекларованих реформ система державного управління країни так і не вирішила поставлених перед собою завдань — створювати умови для динамічного розвитку громадянського суспільства, формування цивілізованого соціально-економічного устрою та демократичної держави. За весь цей період не вдалося створити функціонально ефективну і структурно несуперечливу систему органів влади.

Сьогодні вимагає враховувати потреби реалізації історичних тенденцій розвитку українського суспільства. Творче переосмислення взаємодії гілок влади у минулому дає можливість винести уроки стосовно поновлення в сучасному українському суспільстві того, що виправдало себе в історичному досвіді українського народу. Наразі, перед країною стоїть проблема вибору — знайти найефективніші варіанти та моделі трансформації, в результаті якої Україна матиме справжні історичні досягнення, а не ситуативну користь для політичних сил та деяких політиків.

Для стабілізації політичної ситуації в країні та виходу з кризового становища у взаємодії гілок влади слід усвідомити, що впровадження конституційної реформи є не разовий акт, а складний та поступовий процес, який повинен супроводжуватися застосуванням правового, адміністративно-управлінського, муніципально-самоврядного, матеріально-фінансового, інформаційно-комунікативного, громадянського та морального аспектів та мати на меті створення ефективної та відповідальної перед суспільством влади [13].

Слід усвідомлювати, що проведення комплексних реформ неможливе без розробки чіткої стратегії розвитку державного управління, яка має складатися з трьох видів: стратегії розвитку державного управління як галузі наукового дослідження, стратегії розвитку практики державного управління та стратегії розвитку державного управління як галузі освіти.

Неможливо приймати необдумані, поверхові рішення як щодо модернізації державного управ-

ління в цілому, так і з реформування професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Реформування цієї системи актуальне, але воно має базуватися не тільки на фіксації управлінської моди, бажанні тих чи інших політичних сил підпорядкувати реформи “своїм інтересам”, а й на комплексному обліку змісту і перспектив зміни системи державного управління.

Необхідно також дотримуватися чіткої логіки, послідовності дій із реалізації реформ, враховуючи основні їх риси:

- формування політики реформ (важливою умовою, що сприяє розгортанню курсу на реформи, є поглиблення взаємовпливу людини, держави і суспільства, взаємозалежності та співробітництва між ними);
- невідкладність та довгостроковість реформ (формування одностайної позиції щодо змін, які мають відбуватися в політичній, економічній та управлінській системах і без чого неможливий історичний прогрес у проведенні реформ);
- послідовність та компетентність реформ (успіх проголошених реформ у будь-якій сфері неможливий, якщо проводити їх ізольовано від інших реформ; необхідно приступати до окремих реформ по черзі, поетапно, а на кожному етапі намагатись реформи у взаємопов'язаних сферах поєднувати в комплекс);
- вираження й узагальнення інтересів, а також їх урегулювання, стимулювання та обмеження (реформа має спрогнозувати нову модель державного управління тієї чи іншої сфери. При цьому потрібно керуватися стратегічним підходом, а не просто реагувати на зовнішні чинники і кон'юнктурні ситуації);
- довіра до реформ (для унеможливлення соціального напруження в суспільстві у зв'язку із проголошеними змінами потрібно контролювати сприятливе середовище реформ та пропагувати їх прогнози);
- координація заходів реформ на всіх рівнях, тобто застосування до них комплексного підходу (реформи мають бути спрямовані на вироблення надійних, конструктивних дій).

Сильна Україна ніде й нікому в світі не потрібна, крім нас з вами. То й мусимо самі спільно її творити — не озираючись ні на прийдешнього месію, ні на сьогочасну вигоду.



## Література

1. Латигіна Н. А. Демократія: реалії versus утопії. — К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т., 2008. — 400 с.
2. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. — К.: Парламентське вид-во, 1999. — 248 с.
3. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Моногр. / Кол. авт.; Відп. ред. Н. Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 1997 — 448 с.
4. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. — К.: Факт, 2002. — 260 с.
5. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування // Зб. наук. пр., Кол. авт.; Наук. кер. Н. Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 224 с.
6. Концепція адміністративної реформи в Україні: Матеріали Держ. комісії з проведення в Україні адмін. реформи // [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)
7. Речицький В., Захаров Є. Конституційна реформа 2004 року і права людини // Права людини. — 2005. — № 7 (31). — С. 2.
8. Коліушко І., Тимошук В. А ви читали проект 4180? Критична оцінка "політичної реформи" // <http://www.golosiyiv.kiev.ua>
9. Політична реформа в Україні: ключові питання і суперечності / Відп. ред. О. В. Литвиненко; Нац. ін-т стратег. досліджень. — К.: Б. В., 2003. — 58 с.
10. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. — К.: Просвіта, 1996. — 80 с.
11. Закон України про внесення змін до Конституції України // [www.gada.gov.ua](http://www.gada.gov.ua)
12. Венеціанська комісія в цілому схвалила проект Конституції Ющенка // УНІАН — Новини, 15.06.2009. — <http://eunews.unian.net/ukr/detail/191378>
13. Коліушко І., Тимошук В. Чи потрібні зміни до Конституції? // Експертна підтримка конституційного процесу в Україні. Школа політичної аналітики. — <http://www.spa.ukma.kiev.ua/konst/article.php?story=20070707215728146>
14. Балущька Л., Романюк А. та ін. Перспективи політичної реформи в Україні у контексті президентських виборів 2010 року. — Л.: ЦПД, 2009. — С. 4–5.
15. Шморгун О. Інноваційна стратегія побудови політичної влади в Україні. — В кн.: Феномен інновації: освіта, суспільство, культура. — К.: 2008. — 472 с.

*Із здобуттям Україною незалежності, реформування державного устрою ґрунтувалося переважно на механічному запозиченні західних моделей, малопристосованих до українського соціокультурного середовища. Це припускає необхідність дослідження основних етапів реформування системи державного управління, аналіз ключових рішень і документів, які визначали б зміст цих етапів, виділення основних суперечностей процесу реформації і вироблення рекомендацій теоретичного і практичного плану щодо їх подолання.*

*После обретения Украиной независимости, реформирование государственного устройства основывалось преимущественно на механическом заимствовании западных моделей, малоприспособленных к украинской социокультурной среде. Это предполагает необходимость исследования основных этапов реформирования системы Государственного управления, анализ ключевых решений и документов, которые определили содержание этих этапов, выделение основных противоречий процесса реформации и выработки рекомендаций теоретического и практического плана относительно их преодоления.*

*Since the country got independent, the reforms of political system were mainly based on mechanically borrowed western models, which were poorly adjusted to the Ukrainian sociocultural environment. It provokes the necessity of studying the main phases of state government system reformation, analysis of key decisions and documents that determined the content of such phases, determination of main contradictions in the process of reformation and elaboration of theoretic and practical recommendations for the elimination of such contradictions.*

Надійшла 16 квітня 2010 р.