



Наталія Пархоменко,
доктор юридичних наук,
професор,
заслужений юрист України,
вчений секретар Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького
Національної академії наук України

УДК 340

Ідеологія як складова і чинник ефективності реалізації реформ в Україні

Після проголошення незалежності України держава і суспільство постійно перебувають у стані реформ, які торкаються всіх сторін суспільного життя, в тому числі, організації і функціонування публічної влади, державного устрою, економіки, освіти, медицини та ін.

Як відомо, будь-який реформаційний процес має два основні аспекти – ідеологічний і технологічний [1; 74]. При цьому, беззаперечним є твердження про те, що ефективність всіх реформаційних змін безпосередньо залежить від ідеології, яка їх об'єднує. Тому, важливим для реалізації реформ є визначення їх провідної ідеї, змісту основних засад та спрямованості. Відсутність такого консолідуючого чинника може спричинити непередбачувані наслідки, які не завжди матимуть позитивний характер. Крім того, за можливості успішного проведення окремих реформ (в окремих сферах суспільних відносин), загальної мети і запланованого результату можна не досягти, а успіхи матимуть тимчасовий характер.

Проведення реформ потребує науково-методологічного осмислення, забезпечення та супроводження особливо на сучасному трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства, коли відбувається зміна традиційної посттоталітарної свідомості та утвердження ліберальних цінностей.

Тому, актуальним є пошук нових принципових підходів до розв'язання потреб сьогодення і майбутнього, серед яких важливе місце посідає формування новітньої ідеології як консолідуючого чинника їх реалізації. Як відомо, загальносприйнятим є підхід до визначення ідеології як сукупності систематизованих ідей, поглядів, переконань щодо сутності, змісту і стану суспільних відносин, шляхів їх подальшого розвитку. Відповідно здійснення реформ в окремих сферах суспільного життя уповноваженими суб'єктами відбувається шляхом усвідомлення їх мети, завдань, формування концептуальних основ цієї діяльності в межах реформаційних заходів. При цьому, з пра-

вових позицій, реформування вітчизняної правової системи та державного управління мають бути принципами, зазначені в Конституції України, положення якої мають найвищу юридичну силу.

Безумовно, проведення окремих реформ потребує особливих засобів, але реформування в цілому має базуватися на певних принципах, які їх об'єднують. Зокрема, серед них такі.

Верховенство права як основний принцип, який закріплено у статті 8 Конституції України. Де, зокрема, зазначено: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права» і далі конкретизовано: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується». Дотримання цього принципу забезпечує домінування у суспільній свідомості та діяльності органів влади ідей права, гуманізму та справедливості. Крім того, втілення ідеї верховенства права в житті суспільства, держави передбачає, що при загальній регламентації суспільних відносин зміст закону, підзаконних нормативно-правових актів завжди має відповідати ідеї права.

Законність як суспільне явище означає не просто реалізацію вимог права в окремих конкретних випадках, це – ідея панування закону у суспільних відносинах, метод здійснення державної влади. В цьому випадку законність передбачає створення державою необхідних законодавчих актів, механізму їх реалізації та відповідного контролю за їх реалізацією. Дотримання принципу законності в ході проведення реформ по суті означає декілька аспектів. Першочергово, проведення реформи в тій чи іншій сфері потребує розробки концептуальних засад та їх за-

твердження правовим актом. Зазвичай, це нормативно-правовий акт або їх може бути декілька, які розробляються уповноваженими суб'єктами та визначають механізм проведення реформи, в тому числі, об'єкт реформування, відповідальних суб'єктів, їх повноваження і порядок їх реалізації та ін. Зміст зазначеного правового акту має узгоджуватися і не суперечити положенням Конституції України та ратифікованим міжнародним договорам. Тобто має бути дотримано зміст конституційної законності. Важливо при цьому звернути увагу на форму та юридичну силу такого акту. На жаль, практика державотворення останніх часів має непоодинокі випадки, коли реформування тих чи інших сфер суспільних відносин визначається стратегіями, універсалами, концепціями та ін. При цьому, суб'єктами видання цих актів є державні органи, але згідно Конституції України та відповідного законодавства, яке визначає правотворчі повноваження цих органів, такі акти, хоча їм і не суперечать, але не мають юридичної сили і не є загальнообов'язковими до виконання. Положення, які вони містять, мають рекомендаційний, установчий характер. Тому, реалізація пропонує таких актами змін є проблематичною.

Крім того, як правило, реформування вимагає комплексного підходу, що передбачає узгодженості правового регулювання. Тобто правові акти, які визначають механізм проведення адміністративної, судової, та ін. реформ повинні не суперечити не лише Конституції України, але і один одному. Така узгодженість, комплексність визначає ефективність реформаторських прагнень.

Як принцип організації та функціонування суспільства та держави, принцип законності означає неухильне дотримання всіма суб'єктами, уповноваженими на здійснення реформ, Конституції України та чинного законодавства, що забезпечується засобами державного примусу. Крім того, дотримання принципу консти-

туційної законності передбачає недопущення випадків звуження змісту прав і свобод громадян в ході проведення реформ. Це характеризує взаємовідносини між суспільством та державою, між органами державної влади і населенням та ін., та визначає режим суспільно-політичного життя. В цьому випадку конституційна законність є інструментом регулювання суспільних відносин по забезпеченню прав і свобод особи шляхом створення суворого режиму відповідності Конституції і законам України дій суб'єктів реформування суспільних відносин, особливо вищих органів державної влади і посадових осіб, на яких покладено обов'язки по забезпеченню прав і свобод людини та їх гарантій (ч. 2 ст. 3 Конституції України).

Передумовою реалізації зазначеного є також неухильне виконання положень Статей 6, 19 та 68 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Крім того, кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.

У зв'язку з цим, необхідно також наголосити на обов'язковому дотриманні принципу рівності всіх перед законом. Тобто, всі суб'єкти, які задіяні у проведенні реформ, незалежно від їх місця у механізмі держави повинні дотримуватися закону в широкому розумінні слова та діяти в межах повноважень. Свавілья у діяльності посадових осіб не допускається.

Однією із складових ідеології реформ на сучасному етапі є відповідність їх сутності та змісту, а також прийняттям Україною міжнародним зобов'язанням, в тому числі Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з

атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода). Зокрема, у Розділі I «ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ» Угоди зазначено: повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, до принципу верховенства права повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики сторін угоди і є основними елементами цієї Угоди. Забезпечення поваги до принципів суверенітету й територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності, а також протидія розповсюдженню зброї масового знищення, пов'язаних з нею матеріалів та засобів їхньої доставки також є основними елементами цієї Угоди.

Крім того, сторони Угоди визнають, що принципи вільної ринкової економіки становлять основу для їхніх відносин. Верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами.

В цьому аспекті варто також згадати про схвалену Розпорядженням Кабінету Міністрів України Стратегію комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 роки, де визначено її основні принципи:

точність, достовірність, надійність, своєчасність та публічність інформації з питань європейської інтеграції. Така інформація має бути доступною, зрозумілою, охоплювати якнайбільшу кількість сфер та водночас предметною і детальною, апелювати до потреб та інтересів громадянина; ефективність та прозорість використання фінансових та людських ресурсів; широкий діалог і дискусії з різними колами громадськості щодо актуальних питань державної політики у сфері європейської інтеграції; взаємодія центральних і місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та основних

суспільних медіаторних інститутів — громадських організації, експертного середовища, засобів масової інформації, працівників освітньої та наукової сфери, установ, діяльність яких пов'язана з інформуванням населення (бібліотеки, клуби, центри) та які здатні поширювати в суспільстві знання про європейську інтеграцію; поглиблення співпраці з інституціями ЄС та держав — членів ЄС стосовно інформування населення про євроінтеграційні процеси [2].

Відповідно, окрім згаданих вище принципів, окремо слід зупинитися на таких складових ідеології сучасних реформ як повага прав людини та основоположних свобод та належне урядування (*good governance*).

Повага до прав людини та основоположних свобод першочергово забезпечується сутністю і змістом законодавства, міжнародних зобов'язань та Конституції держави, згідно з положеннями яких відбувається реформування суспільних відносин. У Конституції України правам і свободам людини і громадянина присвячено окремий розділ. Відповідно до Статей 21 та 22, усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Таким чином, зміст пропонує реформами змін не повинен звужувати чи скасовувати конституційні права і свободи, а навпаки створювати додаткові дієві механізми для їх реалізації та забезпечення. Будь-яке обмеження державною владою прав має бути чітко юридично закріплено, відповідати положенням Конституції та бути обґрунтованим.

Термін "урядування" означає: процес прийняття рішень та процес яким це рішення впроваджується (імплементується) або не впроваджується (не імплементується). Уряду-

вання може бути вживане у декількох контекстах, зокрема, корпоративне урядування, міжнародне урядування, національне урядування, місцеве урядування. Належне урядування має вісім основних характеристик. Ними є участь, орієнтація на консенсус, відповідальність (підзвітність), прозорість, належне реагування, ефективність та результативність, рівність та врахування інтересів і відповідність принципу верховенства права. Воно засвідчує, що корупція є мінімізованою, погляди меншості враховано та голоси найбільш незахищених верств суспільства почують при прийнятті рішень. Воно також є відповідним до існуючих та майбутніх потреб суспільства [3].

Ці характеристики визначені "Програмою розвитку ООН" (далі — ПРООН). Зокрема, *участь* означає, що громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників. *Верховенство права* забезпечується через правову систему, яка повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно прав людини. *Прозорість* — це свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений. *Відповідальність* як вимога до суб'єктів урядування служити усім членам суспільства. *Орієнтація на консенсус* передбачає дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з локальних і загальних питань та процедур, справедливості як врахування інтересів кожного члена суспільства при прийнятті рішень. *Ефективність та результативність* — максимально ефективно використання ресурсів для задоволення потреб громадян. *Підзвітність* — уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав. І насамкінець — *стратегічне бачення* — лідери та громадськість мають довготермінову перспективу щодо «належного урядування», і людського роз-

витку, а також чітко уявляють собі пі заходи, необхідні для їх реалізації [4]. Дотримання цих характеристик належного урядування в ході проведення реформ у підсумку забезпечить досягнення мети їх проведення.

При цьому слід наголосити, що належне урядування це ідеал, який складно досягти у всій його повноті. Лише декілька країн та суспільств наблизились у досягненні повноти належного урядування. Проте, з метою забезпечення триваючого (стабільного) людського розвитку, потрібно докласти зусиль для досягнення ідеалу. Його провадження в реальність [5].

Реалізація реформ потребує консолідації зусиль усіх уповноважених суб'єктів, в тому числі органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій, засобів масової інформації та ін. Спільна співпраця спрямована на досягнення єдиної мети може бути ефективною лише за умови утвердження в українському суспільстві їх свідомої підтримки, зацікавлення у створенні справедливого, демократичного, успішного суспільства, де права та свободи людини гарантовані, дотримано принципу недискримінації, діяльність держави набуває соціального змісту, влада підзвітна та підконтрольна, відбувається розвиток економіки тощо.

Суспільна підтримка або легітимність реформ вимагає проведення системних дій в напрямку утвердження в суспільній свідомості розуміння державної політики у сфері внутрішніх реформ в Україні, як таких, що визначають майбутнє держави та кожного громадянина. Таке завдання досягається шляхом підвищення рівня поінформованості широких верств населення про можливості та перспективи, які виникнуть в результаті їх проведення, в тому числі, і у зв'язку із підписанням Угоди про асоціацію.

Важливою складовою ідеології реформ є також забезпечення контролю з боку громадськості за діяль-

ністю органів влади, а також відкритістю та прозорістю оприлюднення та доступності для кожного інформації про їх діяльність. Важливим в даному контексті є змістовне наповнення правового світогляду. Беручи за основу положення ст. 3 Конституції України, а саме те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, його модернізація полягає в уточненні призначення завдання держави щодо задоволення потреб суспільства і кожного громадянина. Йдеться про ідею децентралізації державної влади, запровадження партнерських відносин з іншими інститутами громадянського суспільства. Зазначене потребує імплементації теорії сервісної держави, одним із завдань якої є надання послуг.

Крім того, слід зазначити, що ідеологічним чинником проведення правової та пов'язаної з нею низки інших реформ є формування національної ідеї. При цьому слід зазначити, що як правова, так і політична ідеологія справляють безпосередній вплив на формування правового світогляду громадян як форми правової свідомості, наповнюючи зміст.

Суспільно-політичні, у тому числі й міжнародні, умови розвитку України в історичному контексті свідчать про постійний рух у цьому напрямі. На сучасному етапі йдеться про її утвердження та надання характеру об'єднуючої, консолідуючої державної ідеї, яка оволоділа б свідомістю народу. Складовою правового світогляду сучасного українця має бути самоусвідомлення себе як частини нації, що існує в межах незалежної держави, яка буде своє сьогодення і майбутнє на історично перевірених цінностях та з урахуванням європейських цінностей та міжнародних стандартів. Таким чином національна ідея через свідомість суб'єкта стає складовою його правового світогляду, здійснюючи ціннісний вплив на процеси правотворчості

й правореалізації, а в підсумку – удосконалення правопорядку як мети правової реформи.

Одночасне проведення реформ окремих сфер державного ладу потребує скоординованих дій, що може бути забезпечене шляхом контролю за своєчасністю виконання окремих етапів та моніторингу впровадження реформаційних заходів. Зокрема, у 2014 році Президент України П. Порошенко представив свій план реформ України під назвою "Стратегія-2020". Це понад 60 реформ та спеціальних програм, які запроваджуються одночасно. Для забезпечення політичного консенсусу у процесі проведення реформ створена Національна рада реформ, яка складається з представників всіх зацікавлених сторін та є майданчиком для пошуку консенсусу і прийняття рішень. Ос-

новними завданнями Національної ради реформ є визначення пріоритетів реформ, координація дій із реформування, моніторинг реалізації та досягнення цілей реформ. Рішення Національної ради реформ приймаються за умови консенсусу всіх учасників, що забезпечує узгодженість позицій у процесі реформ.

Таким чином, ефективна реалізація запланованих в Україні реформ суспільного ладу передбачає формування та утвердження відповідної ідеології, складовими якої є такі принципи: верховенство права та законність, відповідність міжнародним зобов'язанням, повага до прав людини та основоположних свобод, забезпечення належного урядування, контрольованості та моніторингу як передумови їх своєчасності та якості, легітимності та ін.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа в Україні – стан та очікування / Авер'янов В. Б. // Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В. П. Тимошук. К.: Факт, 2002. 100 с.
2. Про схвалення Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 роки // Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 779-р
3. Що є належне урядування? http://pravo.org.ua/ua/news/public_administration/2600-
4. Шевчук Б. М. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні / Б. М. Шевчук. // Демократичне врядування. 2012. Вип. 9. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_8
5. Що є належне урядування? http://pravo.org.ua/ua/news/public_administration/2600-

Пархоменко Н. М. Ідеологія як складова і чинник ефективності реалізації реформ в Україні

Визначено поняття та складові ідеології реформ, серед яких принципи верховенства права та законність, відповідність міжнародним зобов'язанням, повага до прав людини та основоположних свобод, забезпечення належного урядування, легітимності, контрольованості та моніторингу. Проаналізовано зміст кожного принципу. Наголошено на визначальному значенні ідеологічних засад як консолідуючого чинника, передумови своєчасності, якості та ефективності реалізації реформ суспільного ладу.

Ключові слова: ідеологія, реформи, консолідація, принципи, реалізація.

Пархоменко Н. Н. Идеология как составляющая и фактор реализации реформ в Украине

Сформулировано понятие и составляющие идеологии реформ, среди которых принципы верховенства права и законности, соответствие международным обязательствам, уважение к правам человека и основополагающим свободам, обеспечение соответствующего управления, контролируемости и мониторинга. Проанализировано содержание каждого принципа. Акцентировано на определяющем значении идеологических основ как консолидирующего фактора, предпосылки своевременности, качества и легитимности реализации реформ общественного строя.

Ключевые слова: идеология, реформы, консолидация, принципы, реализация.

Parkhomenko N. The ideology as a component and efficiency factor of realization of the reforms in Ukraine

The term and components of reform's ideology were defined. Among the components there are principles of the rule of the law and legality, compliance with the international obligations, respect of human rights and main freedoms, provision of good governance, legitimacy, controllability and monitoring. The concept of the every principle was analyzed. The paramount importance of reform's ideological bases were noticed as consolidating factor, precondition of timeliness, quality and effectiveness of reform's realization.

Key words: ideology, reforms, consolidation, principles, realization.