

УДК 005:316.422.001.73

*Н. В. Москалець,*  
*головний консультант сектору юридичного забезпечення діяльності КСУ Секретаріату КСУ*

## ДОСВІД І ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

*У статті узагальнено досвід реформування політичної системи в Україні починаючи з років становлення держави до сучасного етапу. Окреслено поняття політичної реформи. Висвітлено проблеми реформування політичної системи в Україні, які доцільно врахувати при проведенні наступних політичних перетворень в нашій державі.*

**Ключові слова:** *політична система, політична реформа, політичні перетворення, політичні відносини, політична мобілізація, політична модернізація, громадянське суспільство.*

*The article generalises experience of implementing reforms of the political system in Ukraine from the first years of the formation of the State up to the present stage. The notion "political reform" is determined. The problems of reforming the political system in Ukraine which are expedient to be taken into consideration during implementation of future political transformations in our State are highlighted.*

**Key words:** *political system, reform, form of government, political relations, civil society.*

**Постановка проблеми.** Трансформація політичної системи в Україні в останні роки є однією із найактуальніших проблем, що викликає постійний поглиблений інтерес з боку як науковців політологів, так й публічних політиків. Особливістю проблематики політичного реформування в нашій країні є її сплетення з процесом боротьби політичних еліт за владу. Крім того, політична система в Україні є однією з галузей, що на часи незалежності неодноразово зазнавала суттєвих трансформацій. Отже, для створення нової політичної системи, модель якої дозволяла б на практиці втілювати принципи дотримання прав і свобод людини й громадянина, народовладдя, верховенства права, поділу влади, неподільності національного суверенітету необхідно врахувати попередній досвід реформування політичної системи та проаналізувати проблеми, які гальмують темп політичної модернізації.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Питання здійснення реформ стали предметом науково-теоретичних досліджень багатьох вчених в Україні, зокрема В.Рибала, В.Князева, В.Горбатенка, В.Литвина та ін. [7; 10]. Значна частина проблем, що у нас накопичилися, в тому числі й ті, які породжені допущеними у ході реформ деформаціями, пов'язані насамперед з розбалансованістю комплексу зазначених чинників суспільних перетворень. Щоб успішно здійснити будь-яку реформу, необхідно нею управляти з використанням науково обгрунтованої методології. Можна говорити, що політична реформа дає характерні зразки механізмів та технологій вітчизняних реформ у цілому, тому саме вона обрана для поглибленого аналізу.

**Метою статті є** узагальнення реформаторського досвіду політичної системи в незалежній Україні та висвітлення проблем політичної системи нашої держави, які існують до теперішнього часу.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття політичної реформи вміщує в себе цілий комплекс складових, які передбачають реформування системи політичних відношень у суспільстві шляхом більш чіткої артикуляції політичних інтересів, раціоналізації політичної діяльності, виведення політичної свідомості нашого суспільства на якісно новий рівень, формування активістського типу політичної культури тощо. Отже, політична реформа – це законодавчі зміни політичної системи, політичні перетворення, переустрій політичного життя, зміна наявних суспільно-політичних відносин відповідно до забезпечення цивілізованих умов розвитку суспільства. Політичну реформу визначають як політику компромісу між правлячими групами та їх соціальними опонентами, як політику, що заради збереження соціально-політичної системи як цілого йде на зміну окремих її частин [9].

Перші кроки з реформування політичної системи в Україні були зроблені на початку 1990-х років. Значною мірою це відбувалось під тиском загальносоюзних процесів, але істотний вплив вчиняли також українське суспільство та опозиційні організації. Було прийнято Декларацію про державний суверенітет України, Закон "Про економічну самостійність Української РСР", внесено зміни до Конституції в частині санкціонування політичного плюралізму, сформовані нові органи державної влади – Кабінет Міністрів тощо. Було ухвалено й закон про особливості регіонального управління.

Перші роки після проголошення незалежності стали періодом наростання хаосу. Перед політсистемою стояли складні завдання в економіці, соціальній, духовній сферах. Проте давалось взнаки відсутність організованого суб'єкта таких перетворень. Опозиція не зуміла досягти влади та, більше того, пішла на союз з державною бюрократією. Натомість сама бюрократія була розпорошена. У радянські часи вона зберігала єдність завдяки керівництву Компартії, тепер політсистема була сповнена суперечностями – між Президентом і урядом, Президентом і парламентом, держадміністраціями та радами тощо.

Громадянське суспільство теж не могло довести свою силу. А вже серед нових партій стався розкол і частина з них, як було сказано, пішла на союз із владою. Виробити ж нові форми взаємодії суспільство було не в змозі – громадяни були зайняті особистим виживанням.

Не можна сказати, що в цей період реформи не проводилися. Створення атрибутів незалежності продовжувались – було ухвалено нову редакцію закону про місцеве і регіональне самоврядування, створена вертикаль регіональних органів державної влади, розпочато приватизацію, лібералізацію грошово-кредитної політики тощо. Але в цілому реформи, які мали б поставити політичну систему на рівень виконання нею якісно нових завдань, були спорадичними, непослідовними та незавершеними.

Були спроби налагодити конституційний процес. На всенародне обговорення був винесений проект Конституції, який, до речі, містив низку цікавих положень, серед них розділ "Громадянське суспільство і держава". Політичне протистояння не дало змоги завершити процес.

Робились спроби динамізувати виборчу систему. Партіями, громадськими організаціями було розроблено низку проектів нового закону, які передбачали змішану систему. Проте політично дезінтегрована державно-господарська бюрократія, яка переважала в парламенті, не бажала віддавати вплив опонентам з лав партій, що врешті-решт зумовило збереження мажоритарної системи.

Для типу держав, якою була Україна на момент проголошення незалежності, пріоритетним і тоді, і тепер залишається фактор політичних перетворень, формування політичної довіри і політичної мобілізації мас. Попри певні позитивні зміни демократичного характеру, які були здійснені в першій половині 1990-х років ХХ ст. політична система України виявилась неефективною стосовно розв'язання завдань політичного, економічного і соціального характеру [1].

Причини такого стану:

а) неспрацювання визначеного Конституцією України механізму стримувань і противаг функціонування владних структур - звідси неефективність їхньої

діяльності і втрата довіри з боку громадян;

б) незабезпеченість принципу верховенства закону у всіх сферах суспільного життя;

в) несформованість нової політичної еліти і її невідповідність до вирішення загальнодержавних завдань.

Символічним підсумком цього етапу реформування стало ухвалення закону про особливості управління регіонами, який збільшив загрози подальшої дезінтеграції влади.

Необхідно зазначити, що у публікаціях учених і практичних політиків є спроби такої періодизації, а саме виділяють наступні етапи. Перший етап – "романтичний", який починається з 1991 року та продовжує до кінця 1994 року, він завершився прозічно-достроковими парламентськими і президентськими виборами. Другий етап з 1994 і до 1999-2000 рр. – називають "прагматичним" майже всі автори. Оскільки дійсно йшли пошуки і вироблення шляхів реформування суспільства, в тому числі політичного. І третій етап, пов'язаний із підсумками президентських виборів 1999 року [2].

Необхідно наголосити на такому етапі реформування який виділяють, як правило з 1996 по 2004 рр. Але, така періодизація базується на критерії форми державного правління. Водночас, якщо врахувати інші критерії, то слід констатувати, що вказаний період був неоднозначний. 1994 -1999 рр. стали періодом консолідації управлінського класу, створення нової системи власності та засоби виробництва, поступової структуризації правлячої бюрократії.

Першими кроками президента Л.Кучми були спрямовані на розбудову вертикалі виконавчої влади. У серпні 1994 року було видано Указ про визначення голів рад відповідальними за здійснення делегованих повноважень виконавчої влади. З цих питань голови обряд, їх виконкомки були підзвітні та підконтрольні президентові, а голови районних рад – головам обласних і через них – президентові. Але така система була нестабільною. Вертикаль органів влади, яка діяла на підставі указів, суперечила Конституції. Президент також не мав ефективних важелів впливу на КМУ. Тому подальша розбудова державного управління була спрямована на втілення ідей президента у законодавче поле. Наслідком стало підписання Конституційного Договору. Останній чітко регламентував відносини між главою держави та урядом і місцевими органами виконавчої влади. Наступним кроком було прийняття нової Конституції. Форму державного правління, закладену в Конституції, прийнято називати президентсько-парламентською. Прем'єра затверджував Президент, за згодою парламенту. Те саме стосувалося деяких інших осіб - Генпрокурора, голів СБУ, ФДМУ тощо. Водночас звільнити їх Президент міг без згоди ВРУ. Членів Кабінету також призначав глава держави, але за поданням Прем'єра. Схожою була й процедура призначення голів місцевих держадміністрацій. Крім цього, сильним інструментом впливу Президента було право накладати вето на закони. Подолати його можна було лише 300 голосами, що було складно. Щодо системи управління регіонами, то в Конституції державне управління було кадрово відмежоване від місцевого самоврядування. Останнє визначалося як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Надалі Верховна Рада затвердила закон "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві держадміністрації". Але політична практика призвела до того, що держадміністрації отримали верх над радами. Це зумовлювалося їх контролем над фінансовими та матеріальними потоками, складною системою делегованих повноважень тощо. Отже, законодавча регламентація політичних відносин відзначалась переносом влади в бік Президента, що посилювався неформальними практиками. Таким чином глава держави консолідував під своєю орудою державну бюрократію та більшу частину політичної бюрократії. Такий режим мав потенціал еволюції в бік авторитаризму.

Реформування політсистеми вказаного етапу не просто виявилось незавершеним, воно не призвело до становлення нової її якості, не стало ближче до суспільства. Більше того, напередодні виборів 2004 року політсистема опинилась у патовому стані.

До наступного етапу можна віднести прийняття Верховною Радою України Закону "Про внесення змін до Конституції України" у грудні 2004 року. Закон про зміни до Конституції (про політичну реформу) передбачав перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління, формування уряду коаліцією депутатських фракцій, подовження терміну повноважень Верховної Ради до 5 років. Закон набув чинності з 1 січня 2006 року. При переході до парламентсько-президентської республіки основна зміна відбулась у перерозподілі повноважень Президента і Кабінету Міністрів України. Насамперед, призначення Прем'єр-міністра та формування уряду здійснювалось Верховною Радою і цією реформою було запроваджено інститут парламентської відповідальності Кабінету Міністрів. Так, відповідно до вказаного закону Прем'єр-міністр призначається Верховною Радою за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра вносить Президент за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді, але депутатської фракції більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. Міністр оборони, Міністр закордонних справ призначаються Верховною Радою за поданням Президента, інші члени Кабінету Міністрів призначаються Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра. Така процедура свідчить про суттєвий перехід повноважень щодо формування вищого органу виконавчої влади від глави держави до її парламенту. Останній має право розглядати і приймати рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів та здійснювати контроль за його діяльністю [3, с. 68-73].

Реформа 2004 року без розбудови системи зв'язків між політичними силами та іншими соціальними групами лише посилювала протистояння, яке перекинулося на нові сфери суспільного життя – судову систему, регіональне управління тощо.

Протягом 2005 – 2009 рр. у країні відбулась низька подій. По-перше, це "післямайданний" період. Хоча масові виступи 2004 року були спровоковані елітами, все ж таки вони розбудили енергію суспільства. До того ж після виборів нова влада мала значний авторитет та, відповідно, шанси консолідувати суспільство в ім'я реформи. Цього не сталося. Натомість в лавах сил, які прийшли до влади, стався внутрішній конфлікт. По-друге, це події 2006 року, склався тимчасовий союз між партіями "Наша Україна" та "Антикризова коаліція". Досить швидко він розпався, що пояснювалось протиріччями між ідеологічними гаслами, корпоративними та особистісними суперечностями. Нарешті, спроба створення коаліції між Партією регіонів та БЮТ у 2009 році.

Гостре протистояння призвело до подальшого зниження ефективності державної влади та політичної системи в цілому, її функціональної деградації, неспроможності реалізувати необхідні реформи. Фактично реформування обмежилось відносинами між органами державної влади, не торкнувшись глибинних підвалів суспільного життя.

Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України, Закон "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року №2222-IV у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та прийняття. Таким чином, Конституційний Суд України поновив чинність Конституції 1996 року та президентсько-парламентську форму правління.

Сучасний етап розвитку держави характеризується перманентною кризовою ситуацією, яка охоплює політичну сферу. Політичні скандали, що компрометують не тільки вищих посадових осіб, а й державу в цілому, не припиняються. Країна переживає своєрідний синдром політичної переваги. Частішають акції, які можуть призвести до соціального вибуху.

Виходячи з цього, Указом Президента України від 21 лютого 2011 року № 224/2011 було підтримано ініціативу щодо створення Конституційної Асамблеї для підготовки змін до Конституції України. Для реалізації конституційного права громадян України на участь в управлінні державними справами, забезпечення представницького характеру формування Конституційної Асамблеї, зокрема на засадах професіоналізму і науковості, а також започаткування її діяльності на демократичних принципах колегіальності, прозорості, відкритості та гласності Указом Президента України від 25 січня 2012 року № 31/2012 схвалено Концепцію формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї. 17 травня 2012 року на підставі Указу Президента України № 328/2012 утворено Конституційну Асамблею як спеціальний допоміжний орган при Президентові України. Завданням якої є вироблення узгоджених пропозицій до зміни Основного Закону нашої держави.

Ініціатива Президента України щодо конституційних змін була започаткована, виходячи з чіткого усвідомлення необхідності невідкладної і фундаментальної реформи політичної системи України, що з обов'язковістю потребує реформування конституційних засад цієї системи.

Головними чинниками, що визначають першочергові кроки політичної реформи є: розбалансованість наявної системи влади, домінування корпоративних інтересів та всеохопна корупція; необхідність докорінної зміни системи організації влади; необхідність впровадження нових моделей формування, організації діяльності, відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, прозорості, підконтрольності та підзвітності перед суспільством; фінансова та економічна криза, що потребує термінової реалізації антикризових заходів з боку органів влади та місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення можливостей розвитку економіки, створення нових робочих місць, забезпечення належного рівня соціального захисту; формування чіткої практики політичної взаємодії владних гілок, шляхом використання принципів компромісності та ідейної конкуренції, що дозволить сформувати виважену концепцію розвитку країни; підтримання практики громадянських обговорень за участю політичних діячів та авторитетних науковців, результативність яких формуватиме рекомендації щодо вирішення нагальних проблем, наявних у суспільстві [9].

*Висновки.* На сьогодні конституційні норми містять низку суттєвих недоліків: нечіткість принципу народовладдя, зокрема права народу змінювати та встановлювати конституційний лад; недосконалий спосіб формування та відповідальності уряду; закріплення неефективної системи центральних органів виконавчої влади; відсутність реальних гарантій незалежності судів та прокуратури; невідповідність адміністративно-територіального устрою принципам організації ефективної системи влади та управління тощо. Головними рушійними конституційних змін попередніх років були прагнення тих чи інших політичних сил до розширення повноважень президента або їх звуження на користь уряду чи парламенту – щоразу залежно від політичних симпатій чи антипатій до глави держави. І щоразу розробки конституційних проєктів нехтували суспільною потребою у встановленні системи стримувань і противаг та становленні ефективного механізму державного управління.

Особливий акцент політикумом і на сьогодні робиться на реформування системи взаємовідношень між гілками влади, збільшення питомої ваги партій у політичному житті сучасної України, проте наголос на цьому є перебільшенням, враховуючи значно ширший змістовний контекст самого поняття політичної реформи. Наша політична система складалась значною мірою стихійно, еkleктично, внаслідок досягнення компромісів. Із цього випливає висновок, що в подальшому будувати політичну систему стихійно, без певного визначеного плану, недоцільно. Неможливо також здійснити її реформування без заздалегідь визначеної науково розробленої концепції.

При цьому низька ефективність процесів трансформації політичної системи України певною мірою пов'язана із недостатньою реалізацією соціальної ролі, яку повинні були виконувати інститути громадянського суспільства у соціально-політичному житті ще у перші роки нашої незалежності. Отже, політична реформа повинна бути орієнтована на таку далеку мету, як стійкий ріст і інтереси більшості, а не на корисливі інтереси деяких. Кінцева мета – демократична, соціально-правова держава, яка здатна реалізувати програму прискорення економічних і соціальних перетворень, забезпечити зростання добробуту народу, духовного і морального оздоровлення суспільства, підвищення престижу та міжнародного авторитету України.

#### *Список використаних джерел*

1. Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасної НАН України; Інститут історії України; ІПЕНД ім. І.Ф.Кураса/ В.М.Литвин – К.: Ніка-Центр, 2008. - 988 с.
2. Горбатенко В. П. Стратегія модернізації суспільства : Україна і світ на зламі тисячоліть: [монографія] / В. П. Горбатенко. – К.: Видавн. центр "Академія", 1999. – 240 с.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - №30.– 141 с.
4. Указ Президента України №224/2011 від 21 лютого 2011 року Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної асамблеї [Електронний ресурс] <http://www.president.gov.ua>
5. Указ Президента України №31/2012 від 25 січня 2012 року Питання формування та організації діяльності Конституційної асамблеї [Електронний ресурс] <http://www.president.gov.ua>
6. Указ Президента України №328/2012 від 17 травня 2012 року Про Конституційну асамблею [Електронний ресурс] <http://www.president.gov.ua>
7. Ребкало В. А. Політичні інститути в процесі реформування системи влади/ В. А. Ребкало, Л. С. Шкляр. – К.: Вид-во НАДУ: Міленіум, 2003. – 172 с.
8. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне послання Президента України до ВРУ – К., 2011. – 416 с.
9. Політична енциклопедія / Нац. акад. наук України інститут політичних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса/ К.: Парламентське видавництво, 2011.
10. Політична реформа – гарантія демократичного розвитку українського суспільства : наук.-метод. матеріали на допомогу лекторам / [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва]. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 160 с.

*Стаття надійшла до редакції 12.07.2012 р.*



ТОВ "ДКС Центр"