

ПРОБЛЕМА ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Стаття присвячена огляду інституційних складових політичної влади в Україні. Обґрунтовується висновок про необхідність балансу між інститутами влади і пропонуються шляхи оптимізації наявної інституційної структури.

Ключові слова: політичні інститути, політична відповідальність, баланс повноважень

Запорукою ефективності політичної влади завжди була і залишається здатність її інститутів та представників виробляти оптимальний офіційний курс, реалізовувати його на практиці й відповідати перед суспільством за результати цієї реалізації. Останнє є надзвичайно важливим елементом демократичного врядування, оскільки саме спроможність достатньо оперативного узгоджувати дії влади із громадською думкою та суспільними очікуваннями вважається однією з головних переваг демократії перед «безвідповідальними» тоталітарними й авторитарними режимами [5].

З іншого боку, очевидним є і те, що в умовах недемократичного, диктаторського правління будь-які (зокрема, й некомпетентні або непопулярні) рішення влади у масовій свідомості чіткіше корелюються із певною особою чи групою. Відтак, авторитарний керівник держави, одноосібний диктатор, їхнє оточення чи то певна політична сила мусять узяти на себе весь тягар відповідальності (принаймні, моральної) за управлінські помилки – рано чи пізно, свідомо чи мимохіть. Натомість, за характерного для демократичних режимів коаліційного врядування (що передбачає розподіл зазначеного «тягара» між усіма учасниками правлячого угруповання) реально відповідальний за стан справ може «розчинитися» у політичній мозаїці, часто вводячи в оману виборців і, таким чином, суттєво ускладнюючи винесення ними належного електорального вердикту.

Отже, маючи загальним об'єктом нашого дослідження демократичну модель влади, а безпосереднім предметом – реалізацію її у межах принципу політичної відповідальності, слід вказати також мету дослідження – аналіз можливостей формування відповідального коаліційного уряду – та виокремити необхідні для досягнення поставленої мети конкретні завдання:

- розкрити сутність політичної відповідальності влади в сучасних умовах;
- встановити ступінь придатності вищих інститутів державної влади України для застосування у їхніх межах принципу політичної відповідальності;
- визначити основні можливі напрями реформування вітчизняної

системи влади з метою забезпечення її реальної відповідальності перед суспільством.

Загалом, політична відповідальність влади віддавна викликала зацікавлення з боку філософів і державознавців. Зокрема, цій темі під тим чи іншим кутом зору відведено значне місце у таких класичних зразках політичної думки, як «Артхашастра», «Держава» Платона, «Політика» Арістотеля, «Державець» Нікколо Мак'явеллі, «Два трактати про державне правління» Джона Локка тощо [1, 2, 8,9,11]. Водночас, у сучасній Україні проблема відповідальності державної влади, попри всю свою резонансність, ще не набула характеру цілісного й самодостатнього предмета наукового аналізу. Дотепер із низки робіт, присвячених відповідній тематиці, можна виділити праці Н. П. Гедікової, М. М. Самуйліка, В. М. Торяника, І. В. Каганця, О. О. Шморгуна, Р.М. Павленка тощо [3,10,12,13,15].

Втім, немає сумніву, що зміна форми правління, передбачена конституційною реформою 2004 року, зумовлюватиме подальшу активізацію дослідницьких пошуків у сфері політичної відповідальності державного керівництва. Адже тепер, після більш ніж десятирічного функціонування надзвичайно персоніфікованої моделі влади у межах президентсько-парламентської республіки, в нашій державі поступово впроваджується типовий для більшості європейських країн інститут коаліційного уряду як головного носія владних повноважень. Відтак, реально відповідальними за ситуацію є не лише Президент та/або призначуваний ним глава Кабінету Міністрів, але й усі парламентські політичні сили, які сформували уряд. Таким чином, формування міжфракційного уряду за політичним принципом з необхідністю несе у собі як нові можливості, так і нові ризики, зокрема, у плані забезпечення відповідальності влади та її зв'язку зі своїм безпосереднім джерелом (згідно Конституції України) – народом.

Раніше наявність сильного (і навіть визначального) президентського центру влади поряд із рецидивами посттоталітарної масової свідомості обумовлювала фокусування суспільної уваги навколо постаті глави держави, до якого зручно було апелювати практично з усіх питань життєдіяльності. Нині ж, по мірі утвердження в Україні парламентсько-президентської форми правління, керівні повноваження (а з ними і відповідальність) перерозподіляються на користь уряду, а також розсереджуються між самими учасниками правлячої урядової коаліції. Тому надзвичайно важко буває уникнути розвитку подій згідно відомої формули «коли за стан справ відповідає більше ніж одна особа, за нього не відповідає ніхто». Саме на цій загрозі часто наголошують деякі критики парламентської демократії [6].

Власне, вже при формуванні двох перших коаліційних урядів у новітній українській історії їхні учасники декларували необхідність побудови відповідальної системи влади як одне зі своїх головних завдань. Так, глава першого коаліційного кабінету Віктор Янукович у своєму виступі перед депутатами Верховної Ради 5 вересня 2006 року зазначав: «Політична реформа – крім усього іншого – це унікальна можливість створення системи ефективної та відповідальної влади, здатної провести справді

потрібні державі реформи»[16]. Ще раніше на сторінках газети «Сільські вісті» новопризначений керівник виконавчої влади писав: «Якби йшлося про внесення Президентом на розгляд парламенту кандидатури Прем'єр-міністра за старими правилами, це можна було б розцінювати як результат політичного торгу. Врешті-решт, як і багато разів перед тим, черговий глава Уряду завжди зміг би пояснити свої помилки відсутністю підтримки з боку Верховної Ради та Президента, а ті, в свою чергу, слабкістю даного складу Кабінету Міністрів та його керівника. Винних у провальній політиці влади не знайшлося б у черговий раз, а сили, справді винні у соціально-економічному регресі, залишалися б на політичній сцені без ризику втратити підтримку суспільства. ...Віднині український соціум абсолютно точно знає, з кого і коли спитати за результати його політики»[16].

Попри розлогість наведеної цитати, у ній досить чітко висвітлено механізм ухилення основних інститутів влади та політичних суб'єктів від реальної відповідальності перед народом у межах президентсько-парламентської моделі, що діяла в Україні до впровадження результатів конституційної реформи 2004 року. Однак, подальший розвиток подій, здавалося б, спростував початковий оптимізм щодо перспектив нової форми правління. Оскільки, незважаючи на всі гучні декларації, прагнення уникнути одноосібної відповідальності практично стало лейтмотивом політичної діяльності у вітчизняному владному просторі. Саме небажанням опинитися насамоті під прицілом критичної громадської думки можна пояснити всі компромісні рішення в українській політиці після набуття чинності конституційними змінами.

Власне, це стало очевидним ще під час парламентської кампанії-2006, за підсумками якої і мав бути сформований перший коаліційний уряд. Приміром, з боку всіх основних її учасників помітною була ставка не на абсолютну перемогу (а, отже, й абсолютну відповідальність), а лише на частковий, обмежений успіх. Невипадково у виборчих списках майбутніх лідерів перегонів – Партії регіонів (ПР) і Блоку Юлії Тимошенко (БЮТ) – існував достатньо чіткий поділ «прохідну» і «непрохідну» частини (приблизно після 150-го й 100-го місць відповідно), друга з яких в обох випадках формувалася переважно за залишковим принципом. Тоді як розрахунок на утворення конституційної парламентської більшості представниками однієї політичної сили вимагав би однакового підходу до всіх спискових позицій по 301-шу включно.

Іншим очевидним виявом небажання ризикувати заради впевненішої перемоги та наступного перебрання на себе безроздільної відповідальності стала тенденція до майже цілковитої замкненості сил-фаворитів у межах найбільш електорально перспективних для кожної з них частин країни. Передвиборна робота «на території противника» велася здебільшого суто формально. У підсумку «помаранчевих» виборців на Сході та Півдні й «біло-синіх» – на Заході та, частково, у Центрі було фактично кинуте напризволяще. Все це не тільки не сприяло подоланню зумовленого президентськими виборами-2004 суспільного розколу, але й сприяло його консервації. До того

ж, на цьому тлі деякі з учасників кампанії навіть на словах замість ставки на якомога повніший успіх своєї політичної сили намагалися переконати суспільство у неминучості створення «широкої» коаліції у Верховній Раді України V скликання.

Втім, головною перешкодою на шляху постановля ефективного та відповідального коаліційного врядування слід вважати не особливості світоглядно-політичної культури вітчизняного правлячого класу, а інституційну недосконалість системи влади. Як відомо, парламентсько-президентська модель передбачає суттєве обмеження компетенції глави держави у сфері управлінських повноважень. Однак, в Україні ми маємо справу із фактичним дублюванням багатьох функцій виконавчої влади інститутом Президента. Створено можливості для проведення ним політичного курсу, відмінного від урядово-парламентського, або принаймні для успішного блокування будь-яких ініціатив коаліції. При цьому реалістичних і дієвих механізмів розв'язання можливих патових ситуацій у правовому полі не вироблено. Тоді як, наприклад, у президентській Французькій республіці конституційно обумовлено можливість розпуску главою держави парламенту, якщо у ньому переважають політичні опоненти президента, однак останній, своєю чергою, зобов'язаний подати у відставку у випадку, якщо склад обраного на таких позачергових виборах законодавчого органу виявиться ідентичним попередньому [14].

Та хибна схема здійснення державної влади, яка склалася нині в Україні, у політичній науці отримала назву «біцефалізму» (двоголовості) або «дуалізму» виконавчої влади, коли за вплив на виконавчу вертикаль конкурують між собою як глава держави так і керівник уряду. За таких обставин Президент законотворення продовжує зберігати неадекватний його формальному статусові вплив на коаліційний процес, тобто на хід переговорів між переможцями парламентських виборів стосовно формування кабінету, що у парламентських демократіях має бути безумовною прерогативою лідерів фракцій. У нас же «арбітра нації» безсоромно втягували у між- і навіть внутрішньопартійні суперечки як третейського суддю, а то і як покровителя однієї зі сторін. Сам Президент Ющенко якимось назвав такі намагання «дитячою хворобою коаліційності»[5].

Більше того, у ситуації конкуренції практично рівнозначних центрів влади у кожного з них виникає велика спокуса перекласти на свого «візаві» відповідальність не лише за суто політичні проблеми, а й за розвиток країни загалом. Президентська сторона при цьому вдається до випробуваних часом звинувачень урядової коаліції у «непрофесіоналізмі» та «неспроможності», тоді як керівництво Кабміну навіть свої власні прорахунки повсякчас схильне пояснювати «втручанням глави держави». Особливо небезпечною тут стає заангажованість Президента на боці тієї чи тієї з політичних сил, які складають правлячу команду або є до неї в опозиції. Це створює ґрунт для недієздатності уряду та фактичного самоусунення його керівництва від реальної відповідальності за наслідки своєї діяльності.

Саме за таким сценарієм розвивалися події під час функціонування

обох перших коаліційних урядів після проведення в Україні конституційної реформи. Так, не чим іншим, як суто кон'юнктурними міркуваннями було продиктовано рішення Президента про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України V скликання. Як зазначав із цього приводу тодішній прем'єр-міністр України В. Янукович на шпальтах польської газети «Rzeczpospolita», “глава нашої держави не може на свій розсуд розпускати український парламент – Верховну Раду – навіть якщо його про це просить власна політична сила, що сьогодні перебуває в опозиції”[16]. Утім, зміст і тональність деяких висловлювань чільних осіб правлячої тоді “Коаліції національної єдності” не залишав сумнівів у тому, що вони згодні покласти всю провину за прогнозоване наростання кризових явищ на ініціаторів позачергових виборів, знову зайнявши “безтурботну” опозиційну нішу.

Аналогічне становище склалося і за часів другого коаліційного уряду, сформованого після позачергових виборів 30 вересня 2007 року. Відсутність не тільки однаковості, але часто й звичайного порозуміння та координації у рамках урядової коаліції, обумовлене орієнтацією однієї її частини на прем'єра, а іншої – на Президента, спричинило параліч влади у багатьох сферах. Відповідальність же за кризу, як і раніше, є предметом популістської демагогії та політичних маневрів головних владних гравців.

Отже, можна зробити висновок, що запорукою побудови ефективної системи парламентського коаліційного врядування є суворе дотримання необхідного балансу між вищими органами влади. Наявний же у сучасній Україні біцефалізм веде лише до обапільної безвідповідальності як урядово-парламентського центру влади (формально зміцненого конституційною реформою 2004 р.), так і інституту Президента, наділеного багатьма невластивими (і непотрібними) йому за нової форми правління функціями та повноваженнями. Якщо конфлікт між ними не вдасться подолати у межах парламентсько-президентської моделі, то ймовірно є поворот до суто президентської республіки, що його передбачає, наприклад, проект “конституції порядку” Анатолія Гриценка [7].

Водночас, не менш важливою складовою оптимізації державної влади, ніж його інституційне забезпечення, є формування відповідних світоглядних цінностей і моральних якостей українського правлячого класу, здатних перешкоджати систематичному використанню безвідповідальних форм і методів політичного керування. Також украй необхідно видається наявність публічно задекларованого переліку цілей, яких наша держава має досягти найближчими десятиліттями. Адже, зрештою, за відсутності зрозумілих для суспільства пріоритетів державного розвитку і критеріїв ефективності діяльності влади взагалі немає сенсу вести мову про її відповідальність.

1. Арістотель. Політика: Пер. з давньогр., передм. О. Кислюка. – 2-е вид. – К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2003. – 239 с. 2. Архашастра. Наука політики: Пер. с санскрита. – М.: Ладомир; Наука, 1993. – 796 с. 3. Гедікова Н. П. Політична відповідальність як критерій політичної соціалізації особистості. – О.: АстроПринт, 1999. – 24 с. 4. Демократія: Антологія /Упоряд. О. Проценко. – К.:

Смолюкип, 2005. – ххviii + 1108 с. 5. Думанский Д. Козни коалиционности // Киевский телеграф. – 2006. – № 37 (331). – 22–28 сентября. – С. 4. 6. Каганець І. Третій Гетьманат: політичний аспект. – К.: МАУП, 2006. – 32 с. 7. Конституція Порядку // <http://grytsenko.com.ua/parlament-activity/view-anatoliy-hrytsenko-prezentuvav-vlasnu-konstytutsiju-porjadku.html> 8. Локк Д. Два трактата о государственном правлении // Локк Д. Сочинения. В 3-х тт.: Пер. с англ. – М.: Мысль, 1999. – Т. 3. – 516 с. 9. Мак'явеллі Н. Флорентійські хроніки. Державець: Пер. з іт. А. Перепада. – К.: Основи, 1998. – 492 с. 10. Павленко Р.М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. – К., 2002. – 253 с. 11. Платон. Держава: Пер. з давньогр. Д. Коваль. – К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2005. – 356 с. 12. Самуїлік М.М. Політична відповідальність: специфіка, структура, функціонування: Автореф. дис... канд. політичних наук: 23.00.02 / Одеський держ. ун-т ім. І.І.Мечникова. – О., 1997. – 24 с. 13. Торяник В.М. Взаємна політична відповідальність державної влади і громадянина в сучасній правовій державі: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Дніпропетровський національний ун-т – Д., 2006. – 17 с. 14. Французская Республика: Конституция и законодательные акты / Пер. с франц. – М.: Прогресс, 1989. – 448 с. 15. Шморгун О. Реакційні міфи антикризової влади як антипод національної корпоративної держави // Молода нація. – 2008. – № 3 (48). – С. 20–32. 16. Янукович В. ...І рік при владі. – К.: Видавничий Дім Дмитра Бураго, 2007. – 112 с.

Л. О. Кочубей

ПОЛІТИЧНА ЕЛІТА ТА ПОЛІТИЧНИЙ КЛАС: КЛАСИЧНІ ЗАРУБІЖНІ КОНЦЕПЦІЇ

У статті розглядаються класичні зарубіжні концепції еліт, окреслюються межі застосування поняття “політична еліта” та співвідношення його з “політичним класом”. Також охарактеризовано ціннісний (мерітократичний) та функціональний (альтиметричний) підходи до трактування політичної еліти; “техноструктуру” та “новий клас”.

Ключові слова: політична еліта, політичний клас, мерітократія, техноструктура

Попередні зауваження. ХХІ століття — період соціальної трансформації, численних моделей політичного розвитку та різних підходів до трактування історії. Владні відносини відігравали роль стратифікації та класоутворення протягом всієї історії людського суспільства.

Значний внесок еліт у розвиток суспільства. Саме еліти породжують і затверджують норми, цінності, культуру. Влада еліти вкорінена у сукупності ідей та ідеологій, які притаманні тій чи іншій епосі. Особисті здібності еліти дозволяють їй посідати стратегічні позиції в структурах влади і ефективно діяти для втілення ідей та ідеологій, які вона сповідує. Еліта певною мірою є дзеркалом епохи, її багатством. Так мало б бути...

У сучасній політології відбувається широка дискусія про рушійні сили суспільства та його соціальну структуру, наявність в Україні політичної еліти,