

Переднє слово

Важко сумніватися в тому, що українське суспільство потребує формування нової моделі політичної системи. Питання в тому, на яких засадах це може бути зроблене. На наше переконання, це необхідно робити з урахуванням як історичного досвіду, так і специфіки сучасного трансформаційного етапу, а також впливу процесів глобалізації, які сприяють інтенсифікації контактів і діалогу між цивілізаціями. Щоб не опинитися на узбіччі світових тенденцій, нам потрібно стати не лише відкритими, а й конкурентноспроможними, а це означає спиратися як на світовий досвід, так і на власні традиції. Лише це гарантує адекватну реакцію на глобальні виклики сучасності. Чи готова Україна на рівних вести діалог із сильними світу цього, тобто бути суб'єктом міжнародних відносин, впливовим, а не «запасним» геополітичним гравцем хоча б регіонального масштабу?

Відповідь на це запитання ми повинні знайти у себе самі. Безумовно, слід користатися з можливостей ширих і дружніх порад партнерів по діалогу і співпраці. Але щоб максимально використати внутрішні ресурси для поступу, нам необхідно серйозно попрацювати над «домашнім» завданням, бо ніхто за нас цього не зробить.

Тим часом, політична температура українського суспільства впродовж майже двох десятиліть залишається на екстремально високій межі. Це не дозволяє мобілізувати ресурси країни. Навіть більше, брак єдності у суспільстві та серед політичного бомонду дестабілізує ситуацію, що є неприпустимою розкішшю для країни, яка заявила про свої європейські амбіції. Адже йдеться насамперед про високі стандарти якості життя, культуру політичного діалогу між владою та опозицією, співіснування політичних світоглядів та ідеологій, строкатість яких не повинна ігнорувати інтереси народу, країни. На жаль, у нас нема достатніх підстав уважати, що найближчим часом градус політичних баталій знизиться. Ба більше, він навіть має тенденцію до підвищення. Ми увійшли у непростий конституційний процес, попереду референдум щодо вступу до НАТО. Усе це, зрозуміло, не сприятиме пошуку суспільного консенсусу.

Тому ми переконані, що ні чергові чи позачергові вибори, ні конституційні зміни, так само як і спроби знайти новий формат у стосунках політичних еліт, не обіцяють стабільності, якщо не усвідомити, хто ми є і заради чого працюємо. Лише громадський спокій, заснований на законі, чіткі та зрозумілі не лише можновладцям, а й пересічним

громадян країни дії влади і опозиції дають гарантії економічного поступу, широкого політичного консенсусу. Зрештою, це зміцнює й підносить авторитет держави на міжнародній арені, бо ніхто не хоче мати справу з нестабільною та непрогнозованою країною, що живе в режимі перманентних виборчих перегонів. Видається, що про довгоочікувану стабільність нам доводиться лише мріяти, тоді як реальність наштавхує на зовсім інші роздуми та оцінки перебігу подій. Саме такі, далеко не оптимістичні, відчуття, а головне — реалістичні оцінки та турбота про долю країни, її сьогодення та майбутнє стали підставою для наукового проекту, що втілюється у виданні, яке пропонується експертам, політикам, широкій читацькій аудиторії.

Те, що і як думають політики про наші спільні справи, знає кожний свідомий громадянин. Інформації з цього приводу не бракує, а що стосується негативу, то вона інколи просто зашкалює. На цьому тлі відчувається дефіцит оцінок та аналізу з боку фахівців, насамперед науковців, тих, хто володіє знаннями та інструментарієм аналізу подій, явищ і процесів, виходячи з більш широкого контексту знань про них, аніж кон'юнктурні емоції чи мінливі настрої. Настав час сказати вагоме слово про явища і процеси суспільно-політичного життя науковій еліті, зокрема, історикам, економістам, правникам, філософам, соціологам і політологам.

Монографічне дослідження, що пропонується, присвячене одній із життєво важливих проблем нашого життя — політичній системі. Нам не бракує публікацій на цю тему, адже виходять монографії, підручники, довідникові видання, де порушуються ці питання. На шпальтах солідних видань точаться дискусії з приводу того, яка політична система була б оптимальною для України. Усе це свідчить лише про те, що ця тематика не залишає байдужими широкий загальний настрій суспільства. Очевидним є і той факт, що нині чинна система влади далека від досконалості. Отож, авторський колектив, об'єднаний спільною метою — дати історичний і сучасний зрізи політичної системи на теренах нашої країни, свідомий того, що лише в поєднанні ретроспективного аналізу та сучасних підходів, моделювання процесів і тенденцій можна одержати бажаний результат, спираючись на який, законодавці та політики зможуть ефективніше працювати над удосконаленням і модернізацією політичної системи нашої країни, вносити відповідні зміни як до Конституції, так і до окремих законодавчих актів.

До безсумнівних переваг цього проекту слід віднести те, що вперше у вітчизняній історіографії здійснюється спроба аналізу тисячолітньої історії українського народу за допомогою політологічного інструментарію. Аналіз історичного досвіду взаємовідносин між державою і суспільством зумовлений необхідністю дати наукову оцінку чинній політичній сис-

темі з тим, щоб її трансформаційні зміни відбувалися з урахуванням як помилок, так і здобутків, а ціна таких змін була б не надто дорогою.

Слід сказати, що спроби модернізації політичної системи країни робилися й раніше. Часто-густо вони наштовхувалися на консерватизм масової свідомості, негативний вплив особистих і групових інтересів, брак належної кваліфікації реформаторів. Спроби ж механічно перенести хай і позитивний, але чужий досвід на вітчизняний ґрунт, як правило, не спрацьовують. Ось чому автори проекту поставили за мету якомога глибше зануритися у товщу національних політичних традицій, знайти відповіді на ті питання, які турбували наших попередників і які так само турбують сучасників.

Дослідження, про яке йдеться, складається з двох частин. Перша частина праці присвячена історичному аналізу форм взаємодії держави і суспільства, починаючи з доби Київської Русі й завершуючи кризою радянської системи, фінальною крапкою якої став крах перебудовної політики. Авторам вдалося проаналізувати та подати у вигляді цілісної картини процес становлення, функціонування і розвитку українського державотворення крізь призму різноманітних форм політико-владних інституцій. На реальних фактах і документальних джерелах доводиться, що переважна частина цих інституцій була не автохтонного походження, а стала наслідком експансії чужинців та експорту їхньої політичної практики на українські терени. Історія переконливо вчить, що експортовані моделі влади не тільки ніколи не приносили українцям волі та справедливості, а й не були ефективним засобом розв'язання соціальних, економічних, національних проблем повсякденного життя. Спроби ж інкорпорації українського потенціалу в державно-політичні структури сусідів також виявилися мало вдалим, оскільки ті завжди викликали опір найбільш свідомої та патріотичної частини українського суспільства. Це означало, що політична система країни, яка домінувала на українському просторі, змушена була значну частину матеріальних, фінансових, організаційних і людських ресурсів витратити на нейтралізацію радикальної опозиції, що, безумовно, знижувало креативність системи, нав'язаної ззовні. Саме цим пояснюється те, що демократичні традиції українського народу знищувалися, а натомість нам нав'язувалися інші — традиції авторитарного та тоталітарного типу, централізаторські та жорстко бюрократичні стандарти державного управління. Спроби ж панівних верхів у різні періоди історії нейтралізувати визвольні рухи та процеси, знищити опозиційно-дисидентський рух на вітчизняних теренах не давали бажаного результату. Варто було тоталітарній системі дещо пом'якшити репресивний механізм, як ситуація вийшла з-під контролю. Програма реформ, задумана радянською партійною номенклатурою як перебудова системи бюрократичного правління на демократичний лад, логічно призвела до революційних змін. У кінцевому підсумку це при-

звело до руйнації радянської політичної системи, а згодом і до розвалу радянської держави загалом.

У контексті історичного аналізу політичних процесів привертає увагу не лише інституційний підхід до влади, а й, так би мовити, політико-антропологічний та історико-психологічний. Адже влада — це така субстанція, яка реалізується лише через волю, думки і дії конкретних людей — учасників процесу. Саме від суб'єктивного чинника значною мірою залежить, якою буде та чи та влада, чиїм інтересам вона служить, які цілі та цінності захищає. Такий підхід, на наш погляд, є досить продуктивним і дає можливість читачеві сприймати історичне минуле не лише як природний процес здійснення певних закономірностей суспільного розвитку, а й як реальність, породжену людьми, їхніми інтересами й учинками. Читач знайде широку панораму історичних осіб, познайомившись з політичним кредо та діями відомих постатей минулого.

Друга частина проекту присвячена політико-владним аспектам незалежної України, де узагальнюється досвід соціально-економічних реформ на ґрунті відродження приватної власності, формування приватного капіталу, вплив цих фундаментальних змін на процеси соціальної стратифікації суспільства, його політико-ідеологічних і соціально-психологічних характеристик і уподобань. Оскільки ж головна мета проекту полягає у дослідженні політичної системи під кутом зору не лише досвіду, але й викликів сучасності, то цілком закономірно, що лівову частку аналітичного матеріалу присвячено аналізу нинішніх державних інституцій. Зокрема, йдеться про інститути президентства та парламентаризму, виконавчої та судової влади. Крім того, у цій частині знайшли відображення і такі важливі питання, як аналіз партійної системи та груп корпоративних інтересів, реформування інституту місцевого самоврядування та зміцнення структур громадянського суспільства, зрештою, геополітичні впливи на українську ситуацію.

Однією з головних ознак влади є її здатність забезпечувати реалізацію ухвалених рішень. Звідси така її інтегральна характеристика, як ефективність. Її можна використовувати як критерій для оцінювання дій будь-якої влади. Проте вона не може бути самодостатньою, якщо не брати до уваги рівень демократичного розвитку країни. Саме співвідношення ефективності та демократичності влади дає можливість оцінювати переваги та недоліки однієї форми правління щодо іншої. Стосовно організації влади в нашій країні слід виходити з усієї сукупності критеріїв, щоб у кінцевому підсумку дійти висновку: яка політична система нам потрібна.

Відомо, що у центрі сучасних політичних дискусій знаходиться питання конституційної реформи, а сама Конституція в частині організації влади має визначити форму правління: президентську, парламентську чи змішану — президентсько-парламентську. В Україні, внаслідок політич-

ної реформи 2004 р., як відомо, запроваджено форму парламентсько-президентського правління. До цього часу наша країна діяла у режимі президентсько-парламентської республіки. Її головними недоліками було визнано надмірний централізм влади, занепад парламентаризму, подвоєння центру виконавчої влади — Кабінету Міністрів та Адміністрації Президента. Починаючи з першого січня 2006 р., коли набули чинності зміни до Конституції, внесені за наслідками політичної реформи, змінювалася форма правління — президентсько-парламентська на парламентсько-президентську. Останнє передбачало підвищення ролі законодавчого органу влади, зокрема, в частині збільшення його повноважень під час формування уряду, а також, що істотно, суттєве підвищення ролі Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади.

Проте, як показав досвід, перехід до такої форми правління не приніс спокою і стабільності в суспільне життя. Інституційні конфлікти почали розгорятися з новою силою, що загрожувало втратою керованості суспільними процесами та управлінської дисципліни. Ефективність влади в особі всіх її провідних гілок — законодавчої, виконавчої та судової — опинилася на надзвичайно низькому рівні. Руйнівна боротьба між ними стала одною з причин і дострокових парламентських виборів, дискредитації судової системи. Ситуація політичної кризи 2007 р. показала, що більшим ресурсом в екстремальних ситуаціях володіє та інституція, якій підпорядковані силові структури. Попри те, що за формою правління Україна стала парламентсько-президентською республікою, владні ресурси виявилися потужнішими на боці президента, оскільки йому вдалося розпустити парламент і оголосити дострокові вибори.

У ситуації, що склалася, позитивом для влади можна вважати те, що вдалося уникнути подальшої ескалації суспільного загострення та втягування в боротьбу широких народних верств. Проте, щоб дії влади в цілому оцінити як результативні, цього замало. Влада так і не спромоглася здійснити якісні зміни у напрямку покращання стандартів життя, консолідації суспільства, реалізації євроінтеграційної стратегії, оптимізації добросусідських відносин зі стратегічними партнерами. Скоріше навпаки, у багатьох напрямках спостерігалася якщо не стагнація чи навіть деградація, то сповільнений і не завжди послідовний рух до задекларованої мети. На жаль, зроблені під впливом політичної реформи зміни суттєво не вплинули на демократизацію нашого суспільства. Внаслідок далекої від принципів демократії виборчої системи на пропорційній основі за так званими закритими списками істотно поглибився розкол між владою і суспільством, ослаб зворотний зв'язок між парламентом і народом.

Система влади, що виникла під час переходу до парламентсько-президентської форми правління, на думку авторів дослідження, не при-

вела до стабілізації в країні. Замість очікуваної консолідації суспільство фактично опинилося на межі серйозного громадянського конфлікту з важко прогнозованими сценаріями. Замість посилення демократичної складової влади й управління суспільство одержало парламент, не підконтрольний йому. Політична криза 2007 р., на думку фахівців, виявила недосконалість влади, сформованої за моделлю напівпрезидентської форми правління. Вони пропонують запровадити одну з класичних моделей: парламентську або ж президентську, де ролі гілок влади прописані більш чітко.

Широкої та фахової дискусії з цих ключових питань державного устрою в країні ще не відбулося. Отже, ця проблема зі сфери громадської уваги переміщається в тінь владних кабінетів і кулуарних торгів. Вони, як показує вітчизняний досвід, далекі від інтересів пересічних громадян.

Пропонуючи свій варіант виходу з такої ситуації, обстоюючи конструкцію, згідно з якою змішана форма правління в будь-якій з її форм не є прийнятною для України, ми залишаємо це питання відкритим для дискусій і широкого суспільного обговорення.

В Україні відповідно до Конституції діє однопалатний парламент — Верховна Рада України. Проте впродовж майже всіх років його діяльності час від часу виникає питання про доцільність створення двопалатного парламенту. Не можна не звернути увагу на те, що ця ідея періодично з'являється на політичному обрії країни, тільки-но відбувається політичне загострення між президентом і парламентом. Очевидно, що питання оптимізації структури парламенту для нашої держави стає вимогою часу і тому потребує детального аналізу. Суть його полягає в тому, щоб з'ясувати, у чому сильні і слабкі сторони двопалатної системи взагалі та чи пасує така конструкція законодавчого органу влади Україні? У пропонованому проекті читач знайде аналіз як переваг, так і недоліків різних моделей парламентаризму, а висновок повинен зробити сам.

Події останніх років показали, що політичні конфлікти в нас часто густо розв'язуються або ж інспіруються не лише політичними інститутами. У нас невинувато політизованими є такі інституції, як Конституційний Суд, Центральна виборча комісія, які за визначенням мають бути поза політикою. Це пов'язане з так званим квотним принципом формування цих інституцій, де кожна гілка влади наділена власною квотою представництва. В інтересах політичної стабільності ми маємо відходити від такого принципу. Адже замість норми закону починають спрацьовувати інші механізми, насамперед політичні домовленості, які, на жаль, не додають прозорості та демократизму в нашої політиці, нерідко підміняють закони і Конституцію, виступають залаштунковим засобом лобіювання інтересів тих чи тих груп впливу.

Політичні події останніх років виявили слабкі місця не лише в самій

конструкції влади, а й в окремих її блоках, тобто тих частинах, завдяки яким влада функціонує як цілісна система. Зокрема, однією зі слабких ланок цієї системи є взаємодія президентського секретаріату та Кабінету Міністрів.

Урегулювання правового статусу не тільки окремих органів, а й усієї системи виконавчої влади України, проведення чіткого розподілу функцій і повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади, розв'язання інших ключових завдань, які стосуються питань модернізації державного управління, безумовно, сприятиме створенню більш ефективної влади. Проте сьогодні вирішення цих і низки пов'язаних із ними завдань державного будівництва залежить від стратегії реформування влади в цілому, а отже, й від того, яку політичну систему та форму правління обере країна: парламентську, президентську чи змішану.

Серед ключових завдань модернізації влади в Україні виокремимо такі: збалансоване розмежування повноважень різних гілок шляхом оптимального розподілу владних функцій, що має визначати зміст конституційної реформи; розподіл адміністративних і політичних функцій і посад у системі виконавчої влади; реформування системи центральних органів виконавчої влади за функціональним принципом з метою оптимізації їхньої структури та децентралізації функцій державного управління. Світова практика свідчить, що перехід до нового формату правління має здійснюватися виключно еволюційним шляхом. Треба досягти збалансованого розподілу повноважень і процедур взаємодії між гілками та інститутами влади, розв'язання інших нагальних проблем суспільного життя.

Видання, яке пропонується вашій увазі, шановні читачі, спонукатиме до роздумів і дискусій на більш професійному рівні, з урахуванням історичного досвіду нашого народу, а також тих перспектив, на які очікує Україна.