

УДК 001.891:32

В. Я. Ярема – аспірант Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса Національної академії наук України

Дослідження уряду в українській науці

Роботу виконано у відділі теоретичних та прикладних проблем політології ШПЕД ім. І. Ф. Кураса НАН України

Дослідницька увага до інституту уряду в українській науці показана в кількісному та якісному вимірах. Висвітлено результати контент-аналізу назв дисертацій за такими ключовими словами, як «уряд» («Кабінет Міністрів України»), «держава», «управління», «політика» і «влада». Також здійснено короткий огляд порушених проблем.

Ключові слова: уряд, контент-аналіз, дисертаційні дослідження.

Ярема В. Я. Исследование правительства в украинской науке. Исследовательское внимание к институту правительства в украинской науке показано в количественном и качественном измерениях. Освещены результаты контент-анализа названий диссертаций по таким ключевым словам, как «правительство» («Кабинет Министров Украины»), «государство», «управление», «политика» и «власть». Также осуществлен краткий обзор поднятых проблем.

Ключевые слова: правительство, контент-анализ, диссертационные исследования.

Yarema V. Ya. Investigation of Cabinet in Ukrainian Science. The research focus of Ukrainian scientists to cabinet has described in quantitative and qualitative dimensions. The results of content-analysis of these titles have delighted. Also made a brief overview of the problems raised.

Key words: cabinet, content-analysis, dissertations.

Постановка наукової проблеми та її значення. Протягом 2004–2010 рр. політична система України декілька разів зазнавала інституційного переформатування. Перехід до парламентської демократії і недавнє повернення до напівпрезиденталізму зміщували центр випрацювання політичних рішень то до уряду, то до президента. Дискусії з приводу розподілу сфер впливу між двома головами виконавчої влади знайшли аж три практичні вирішення в Законах України «Про Кабінет міністрів України» 2006, 2008 і 2010 років. Інституційні проблеми, про які йшлося в контексті політичної реформи, і надалі залишаються невирішеними. Уряд в умовах парламентської чи напівпрезидентської демократії є ключовим елементом у ланцюгу делегування повноважень від виборця до чиновника: саме кабінет є тим інститутом, у якому зустрічаються царство політики і публічна адміністрація. Крім того, формування уряду – це питання рівноправного представництва різних політичних сил українського суспільства, це, без перебільшення, питання справедливості. Тому видається необхідним і дуже актуальним саме науковий аналіз.

Короткий аналіз досліджень із цієї проблеми. Досліджень, присвячених уряду в українській науці, – небагато. Тому для першого, найбільш загального, огляду нами проведено контент-аналіз назв дисертаційних робіт, обравши п'ять ключових слів: «уряд» («Кабінет Міністрів України»), «держава», «управління», «політика» і «влада». З огляду на те, що уряд (Кабінет Міністрів України) є ключовим інститутом держави, який виконує функції управління, впроваджуючи в життя політику уряду, а також, згідно з теорією Ш. Монтеск'є, представляє одне з відгалужень влади, було обрано саме ці популярні в науковому лексиконі слова. У цьому контексті, на думку автора, могли б бути розкриті окремі аспекти досліджуваного явища.

Мета статті – показати, у яких контекстах у вітчизняній науці досліджувався уряд, які його аспекти вже знайшли своє висвітлення. Базою даних для аналізу послужили дисертаційні дослідження, захищені в Україні за період від 1992 до 2011 р. включно, та їх автореферати в таких галузях, як історія, економіка, філософія, право, соціологія, політологія і державне управління.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. За галузями науки дисертації з ключовими словами в назвах розподілилися таким чином (табл. 1):

Таблиця 1

Дисертації, у назвах яких є обрані ключові слова (за галузями)

Галузі науки	Історія	Філософія	Право	Соціологія	Політологія	Держ. упр.	Усього
Кількість дисертацій	262 (20,0 %)	47 (3,2 %)	335 (25,5 %)	25 (1,4 %)	233 (17,8 %)	417 (31,8 %)	1319

Найбільш уживаними в назвах дисертацій виявилися слова: «управління» (408), «політика» (403), «держава» (236) і «влада» (205); слово «уряд» застосовується 32 рази, а словосполучення «Кабінет Міністрів України» уведено до назв дисертацій усього в трьох випадках (табл. 2).

Таблиця 2

Ключові слова у назвах дисертацій (за галузями науки)

Галузі науки / Ключові слова	Історія	Філософія	Право	Соціологія	Політологія	Держ. упр.	Всього
Уряд	26	0	6	0	3	1	36
Держава	46	15	129	1	61	10	262
Політика	181	12	30	7	139	79	448
Управління	18	12	93	12	15	302	452
Влада	47	11	89	5	34	46	232
Усього використано ключових слів	318	50	347	25	252	438	1430

Вищенаведений матеріал є кількісним зрізом дослідницької уваги до теми уряду у вітчизняній науці.

Тепер перейдемо до якісного аналізу найбільш релевантних проблем, порушених у дисертаційних дослідженнях українських науковців.

Стабільність уряду в середовищі різноманітних чинників (форма державного правління, тип уряду, особливості парламентського голосування, партійної, виборчої систем та ін.) комплексно вивчив В. Литвин [11]. У контексті впливу партій на державну політику частково висвітлюється питання коаліційного уряду в дисертаційному дослідженні Л. Гонюкової [5].

І. Дахова дослідила конституційно-правовий статус уряду, складовими частинами якого є такі елементи: правосуб'єктність, компетенція, склад та статус окремих членів уряду, принципи діяльності і відповідальність за неї. На матеріалах багатьох країн автор показала, від чого залежать особливості конституційно-правового статусу: історичні умови формування конституційного законодавства, форми держави, виборча система, електоральна культура громадян і харизматичність прем'єр-міністра. Також у роботі розкрито принципи діяльності уряду (законності, демократизму, поділу влади, гласності, колегіальності, професіоналізму та відповідальності) [6].

Важливою є проблема відповідальності уряду. С. Балан розрізнив конституційно-правову і політичну відповідальність [2]. Остання має наслідком позбавлення можливості здійснювати владу в легітимний спосіб незалежно від збереження юридичного статусу. Крім «дострокового позбавлення або обмеження (зміни) конституційного статусу державних органів, посадових осіб або скасування їх нормативно-правових актів унаслідок визнання їх неконституційності» [14, 159], вона охоплює також втрату довіри і впливу, громадський осуд, мітинги, звернення, заяви, блокування будівель, вихід з-під підпорядкування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, повстання та ін. [2]. Цікавою є дисертація Р. Павленка, у якій подано значний масив прикладів застосування парламентської відповідальності уряду, починаючи з XIII століття і до запровадження парламентської республіки в Молдові (2000 р.). У постановках питань відчувається прагнення автора бути в руслі одвічної дискусії про найкращу форму правління, найкращу державу. Загалом дослідник ставив цілком практичну мету – оптимізація взаємодії законодавчої та виконавчої влад в Україні

через надання парламенту реальних інструментів впливу на уряд, і досягнув її у формулюванні семи пропонованих змін до законодавства. Автор пропонує передбачити можливість призначення Прем'єр-міністра парламентом у разі відхилення президентської кандидатури, але якщо у 15-денний термін цього не відбудеться – надати право Президентові розпустити Верховну Раду України (надалі – ВРУ) і призначити нові вибори; синхронізувати зміну уряду з переобранням ВРУ; ввести інститут індивідуальної відповідальності окремих міністрів перед ВРУ; дати змогу звільнити голів місцевих державних адміністрацій (надалі – МДА) Президентові лише за поданням Прем'єра; обмежити можливість розгляду питання про оголошення вотуму недовіри Кабінету Міністрів України (надалі – КМУ) підтримкою цього питання, кваліфікованою більшістю в 3/5 від конституційного складу ВРУ, а також чітко означеними умовами такого розгляду; у пропозиції про оголошення урядові недовіри має бути вказане прізвище нового Прем'єр-міністра, який у разі її прийняття формує уряд; звільнення глави КМУ Президентом повинно також супроводжуватись указанням прізвища нового Прем'єр-міністра, а також обмежуватись згодою ВРУ [16, 215]. Окрім недоліків, які покликані виправити пропозиції Р. Павленка, українське законодавство містить іншу прогалину, на яку вказала С. Осауленко: не передбачено відповідальності КМУ як елемента його адміністративно-правового статусу (підстав, процедури, стягнень) [15].

Парламентському контролю в Україні присвячена робота І. Залюбовської [9]. Визначено коло суб'єктів: постійні комітети, тимчасові слідчі комісії, Рахункова палата, омбудсмен. Також пропонується класифікація парламентського контролю за сферами здійснення: інформаційний – парламентські слухання, заслуховування звітів і доповідей КМУ й окремих посадовців, проведення «Днів уряду»; юридичний – депутатські запити, парламентські розслідування; політичний – висловлення недовіри КМУ, звільнення посадових осіб.

Деякі дослідники торкнулися проблеми формування уряду в Україні. В. Марченко вказує на недоліки чинного законодавства: непрозорість процедури та надмірну залежність формування складу уряду від коаліції партійних депутатських фракцій, а також відсутність альтернативної процедури обрання Прем'єр-міністра України у випадку, якщо коаліція партійних депутатських фракцій не досягла згоди щодо висунення його кандидатури або під час голосування кандидат не отримав необхідні голоси конституційної більшості, що робить єдиним засобом вирішення такої ситуації припинення повноважень парламенту [13, 15]. І. Дахова пропонує запровадити на рівні Конституції України процедуру «пробних мандатів», що полягає в почерговому наданні мандата на формування уряду лідерам партій, які в результаті парламентських виборів отримали місця в парламенті, а це, у свою чергу, дасть змогу зробити процедуру формування парламентсько-урядової коаліції більш оперативною, а дії суб'єктів процесу формування коаліції більш конструктивними та відповідальними. С. Топалова вбачає в розширенні повноважень парламенту щодо формування і організації діяльності уряду засіб «подолання дисбалансу влади і конфліктності політико-адміністративних відносин в Україні» [21, 10]. Підвищити роль ВРУ в кадровому регулюванні керівної верхівки КМУ пропонує також Н. Армаш [1]. Р. Мартинюк, навпаки, пропонує обмежити роль ВРУ визначенням кандидатури Прем'єр-міністра [12].

Новизною політологів є включення в предметне поле неформальних інститутів. І. Рейтерович досліджував зв'язки між державними інституціями та фінансово-політичними групами, конкуренція між якими стала найважливішим знаряддям відтворення політичної влади в Україні та Росії. Поява цих неформалізованих суб'єктів політики пов'язана з «тісними та, як правило, кулуарними зв'язками з представниками влади» [17]. А. Сафоненко обґрунтував, що «незаконні привілеї олігархічно-фінансовим групам» – результат корупції. «Сучасній Україні бракує вдалих прикладів боротьби проти службових злочинів», – вважає автор [19, 6]. Т. Каменчук указує також на негативне явище «компетентності посвячених» як закритої сукупності знань і можливостей [10]. Проблеми злиття бізнесу і влади в Україні торкалися й інші автори [20]. Теоретичні аспекти груп інтересу глибоко вивчила Я. Боренько [3]. Замість необґрунтованого вживання термінів «тиск», «лобі», «олігархія» та інших, дослідниця пропонує визнання цих неформальних учасників політичного процесу, що дало б можливість привести у відповідність теоретичну і реальну схему владних відносин в Україні [3, 5]. С. Довгий пов'язує перехід від «бюрократичної, керованої демократії» до демократії реальної із законодавчим визначенням лобізму [7].

Важливими для розуміння місця уряду в інституційній побудові держави є теоретичні положення про тип державного правління. У межах юридичної науки мова йде про «спосіб організації державної влади, який відображає компетенційні взаємовідносини між органами законодавчої і виконавчої влади» [8], або про організацію «верховної влади в державі, що характеризується її джерелом та принципами взаємовідносин органів влади між собою і з населенням» [4]. При цьому розрізняються президентська, парламентська та змішана форми державного правління. Розподіл влади за президентського правління юристи називають «жорстким», тобто таким, що «зводить до мінімуму функціональне та організаційне “взаємопроникнення” законодавчої і виконавчої влади» [8, 57]; при парламентському правлінні спостерігається певна дифузія влад [22, 190]. Цитуючи А. Есмєна, В. Єрмолін зазначає: «Парламентське правління не призводить до повного розподілу виконавчої і законодавчої влад. Однак воно їх не змішує, як це іноді вважають. Воно лише припускає між ними деяке взаємне проникнення. Міністри у певному сенсі є представниками законодавчого корпусу для здійснення виконавчої влади. Вони не просто, як це нерідко намагаються довести, комісари законодавчого корпусу, уповноважені лише на виконання його волі. Вони повинні керувати більшістю, дисциплінувати її і управляти нею» [8, 107]. Цікавою і новою є ідея С. Рябова, який виокремив автократичні (абсолютна монархія, президентська республіка) та колегіально-представницькі (конституційна монархія, парламентська республіка) форми врядування. Критерій такого поділу – спосіб формування та здійснення виконавчої влади [18].

Висновки й перспективи подальших досліджень. Вивченню сучасного українського кабінету і досвіду його формування (поч. з 18 квітня 1991 р.²) поки що не приділено достатньої уваги. Уряд як політичний інститут узагалі майже не досліджувався. Немає жодної дисертації, присвяченої коаліційному уряду. Теми формування вищого колегіального органу виконавчої влади доторкнулися лише вітчизняні правники в рамках конституційно-правового аналізу статусу уряду. Тим не менше вивчено важливі для розуміння феномену уряду та його місця в ієрархічній структурі держави теоретичні положення про розрізнення форм державного правління («форм урядування») і про розподіл влади. Також аналізувалися такі питання, як конституційно-правовий статус, стабільність і парламентська відповідальність уряду. В окремих роботах із політології в предметне поле включено неформальні інститути – групи інтересу (фінансово-політичні групи), що мають значний вплив на функціонування КМУ на сучасному етапі. Загалом чимало зроблено в напрямі вивчення уряду в українській науці. Усім дослідникам, які більшою чи меншою мірою присвятили цьому свою увагу, необхідно висловити вдячність, оскільки їх доробок є добрим підґрунтям для подальших студій.

Список використаної літератури

1. Армаш Н. О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Армаш Надія Олексіївна. – К., 2004. – 200 с.
2. Балан С. В. Співвідношення політичної та конституційно-правової відповідальності у здійсненні державної влади : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Балан Сергій Вікторович. – К., 2007. – 223 с.
3. Боренько Ярина Йосипівна. Групи інтересу у сучасній теорії політики : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.01 / Боренько Ярина Йосипівна. – Львів, 2002. – 180 с.
4. Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: теоретико-правові засади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Сергій Костянтинович Бостан. – К., 2008. – 36 с.
5. Гонюкова Л. В. Політичні партії як суб'єкти державної політики в сучасній Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Лілія Василівна Гонюкова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2010. – 36 с.
6. Дахова І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Дахова Ірина Іванівна. – Х., 2006. – 197 с.
7. Довгий С. В. Особливості інституалізації політичної влади в Україні : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Довгий Сергій Вікторович. – Одеса, 2007. – 190 с.
8. Єрмолін В. П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Єрмолін Володимир Павлович. – К., 2002. – 200 с.

² Закон УРСР «Про утворення Кабінету Міністрів УРСР» від 18 квіт. 1991 р. № 980-ХІІ // Вісник Верховної Ради України. – 1991. – № 19. – С. 230.

9. Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Залюбовська Ірина Костянтинівна. – Одеса, 2002. – 181 с.
10. Каменчук Тетяна Олегівна. Політична компетентність державної влади в системі управління : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Каменчук Тетяна Олегівна. – Одеса, 2006. – 205 с.
11. Литвин В. С. Порівняльний аналіз стабільності урядів країн Центральної Європи та України : автореф. дис. ... канд. політ. наук / Віталій Сергійович Литвин ; Львів. нац. ун-т імені Івана Франка. – Л., 2010. – 20 с.
12. Мартинюк Р. С. Реалізація принципу поділу функцій влади у сучасній Україні: політико-правовий аналіз : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Мартинюк Роман Станіславович. – Острогоз, 2005. – 231 с.
13. Марченко В. В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Марченко Володимир Володимирович. – Х., 2008. – 19 с. – С. 15.
14. Мельник О. В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Мельник Олена Володимирівна. – К., 2000. – 175 с.
15. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Світлана Вікторівна Осауленко ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2010. – 19 с.
16. Павленко Р. М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Павленко Ростислав Миколайович. – К., 2001. – 232 с.
17. Рейтерович І. В. Політичний вимір діяльності фінансово-політичних груп у державах перехідного типу : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / Ігор Вячеславович Рейтерович. – К., 2008. – 19 с.
18. Рябов Сергій Геннадійович. Легітимація влади як соціально-філософська проблема (концептуально-методологічний аналіз) : автореф. дис. ... д-ра філософ. Наук : 09.00.03 / Сергій Геннадійович Рябов. – К., 1997. – 32 с.
19. Сафоненко А. О. Антикорупційна політика в умовах трансформації українського суспільства : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Сафоненко Андрій Олександрович. – К., 2004. – 187 с.
20. Сириця Т. Ф. Особливості взаємозв'язку політики та економіки в умовах постсоціалістичних трансформацій : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Сириця Тарас Федорович. – К., 2006. – 208 с.
21. Топалова С. О. Політичні партії як суб'єкти державної влади: компаративістський аналіз : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Топалова Світлана Олександрівна. – Х., 2004. – 210 с.
22. Хоменко О. В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Хоменко Олена Василівна. – Х., 2005. – 209 с.

Статтю подано до редколегії
26.10.2011 р.