

- Гаджиев К. Гражданское общество и правовое государство // Мировая экономика и международные отношения. — 1991. — № 9; Черниловский З. М. Гражданское общество: Опыт исследования // Государство и право. — 1992. — № 6; Одицова А. В. Гражданское общество: взгляд экономиста // Государство и право. — 1992. — № 8; Матузов Н. И. Гражданское общество: сущность и основные принципы // Правоведение. — 1995. — № 3.
4. Маркс К., Энгельс Ф. Святое семейство или критика критической критики // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. — 2-е изд. — Т. 2. — С. 134.
 5. Маркс К., Энгельс Ф. Немская идеология // Там само. — Т. 3. — С. 35.
 6. Маркс К., Энгельс Ф. К критике политической экономии // Там само. — Т. 13. — С. 6.
 7. Сиренко В. Ф. Интересы — власть — управление. — К.: Паук. думка, 1991. — С. 6.
 8. Там само.
 9. Див. докладніше: Сиренко В. Ф. Проблема интереса в государственном управлении. — К.: Наук. думка, 1980. — С. 6–18; Сиренко В. Ф. Обеспечение приоритета общегосударственных интересов: (Организационно-правовые вопросы) — К.: Наук. думка, 1987. — С. 6–16.
 10. Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 28. — Ст. 387.
 11. Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 22. — Ст. 144.
 12. Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 26. — Ст. 217.
 13. Конституція (Основний Закон) України 1978 р. (із змінами і доповненнями, внесеними за статтом на 25 січня 1995 р.) // Конституційные и конституционно-проектные акты Украины. — Одесса, 1995. — С. 3–25.
 14. Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.
 15. Голос України. — 1996. — 11 січня.
 16. Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
 17. Цит. за: Шопенгауэр А. Об интересном. — М., 1997. — С. 184.

УДК 321.001.73 (477)

Л. І. Кормич
*доктор історичних наук, професор,
 завідувачка кафедри соціальних теорій,
 директор Інституту адвокатури
 і муніципального управління ОНЮА*

ПОЛІТИЧНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ВІДПОВІДНОСТІ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

Колізії сучасного етапу політичного процесу в Україні змушують науковців-теоретиків і політиків-практиків не раз замислитись над проблемою, що має лежати в основі розробки стратегічних програм розвитку України як незалежної держави, яка прагне стати правовою, демократичною, соціальною, що закріплено в Конституції України. Як на нашу думку, то передусім це проблема системно-інституціонального підходу до визначення стратегій суспільного розвитку.

Адже розмірковуючи над тим, як прискорити реформування всіх сфер суспільного життя, як забезпечити реальну модернізацію і підвищити ефективність існуючої або створюваної суспільної моделі ми повинні прогнозувати перспективу, передбачаючи можливі наслідки трансформаційних процесів.

Це непроста задача, у вирішенні якої задіяні, перш за все, такі теоретичні категорії, як організаційна форма і інститут.

Я наголошую саме на базовому характері цього питання, без якого не можна ані оцінити нові політичні реалії в Україні, що склалися, ані визначити майбутню модель розвитку політичного процесу в нашій державі.

Всі намагання спиратись лише на класичний підхід з акцентом на конкретні організаційні форми продемонстрували обмеженість і пояснювальних, і прогностичних його можливостей.

Згадаємо про численні концепції, які мали визначити стратегію суспільного розвитку на 5–10 років. Вони приймалися різними урядами, склад яких за 10 років змінювався 10 разів, так і залишившись невиконаними. Бо в основу їх було покладено не системно-інституціональний принцип, який дозволяє всебічно аналізувати процес, передбачаючи результати його розвитку. Йшлося про традиційний акцент на емпіричні статистичні дані, про суто фактологічний підхід і про намагання закріпити пріоритетність організаційних форм (за схемою: обсяг, термін, форма). Це обмежувало розробку рекомендацій щодо трансформації суспільства і робило запропоновані концепції недієздатними.

По-перше, розробляючи певну схему розвитку слід виходити з розуміння відмінностей між поняттями організаційної форми та інституту.

Конкретну організаційну форму необхідно розглядати як продукт діяльності інституту, який і визначає «правила поведінки» цих форм, що уособлюють собою суб'єкти політичного процесу. Таким чином, аналізуючи побудову суспільства ми враховуємо не лише специфіку її структурних компонентів (організаційні форми), але й інституціональні зв'язки, які визначають «правила гри» для суб'єкта процесу. Звідси розуміння того, що організаційна модернізація не може бути відокремленою від змін в інституціональних механізмах, тобто у різновидах поведінки суб'єктів, їх взаємозв'язків і взаємовпливах. Саме таким чином слід було оцінювати, наприклад, ведення посад держсекретарів, тобто не як корекцію організаційних форм чи їх запозичення, а як появу нового управлінського інституту. Це мало стати комплексним завданням, розв'язання якого передбачає реальну динаміку політичного процесу. Ефективність процесу в даному випадку напряму залежало і від формальних аспектів, тобто правил, визначених державою, і від неформальних — звичаїв та традицій. При цьому зв'язок формального з неформальним практично нерозривний, що перетворює інститут, водночас, в продукт функціонування правової системи і соціальної практики. Звідси труднощі сприйняття і усвідомлення, неоднозначність оцінок, потреба додаткового законодавчого врегулювання. Справу не довели до кінця, просто відмовившись від такого інституту. Але саме за таких умов інститут забезпечує функціонування суспільства як цілісного організму, визначаючи не окремі явища суспільства життя, а його суттєві ознаки. Це означає побудову не короткостроково діючих схем, а моделювання стратегічної перспективи суспільного розвитку. У такому разі на зміну очікуванню випадковості прийде визначення закономірностей.

Ми повинні виходити з того, що політика в цілому виступає як певний інституціональний комплекс. Це дозволяє глибше розкрити сутність соціальних відносин, що складаються у всіх сферах суспільного життя, виявити в них існуючі

протиріччя та слабкі сторони. Зокрема, такий підхід свідчить про хибність тези про можливість еволюційного (або ж і революційного) переходу від неринкової до ринкової моделі суспільства, від централізованої до демократичної моделі управління. Очікування такого переходу як кінцевого результату розвитку сучасного політичного процесу марне. Це пояснюється тим, що інституціональні комплекси, які уособлюють собою всі ці моделі, не змінюють один одного, а співіснують у різних співвідношеннях на конкретних етапах.

Тож слід вірно визначитись з пріоритетами. Різні комплекси є конкурентоспроможними, але в конкретних умовах.

Крім того, інституціональний підхід передбачає не акцент на просту руйнацію застарілих форм, а пошук серед існуючих життєспроможних соціальних інститутів. А звідси впливає можливість визначити джерела та резерви поєднання традиційності та реформаторства в політичних стратегіях.

До уваги слід брати також те, що трансформаційні процеси в сучасному українському суспільстві нерідко народжують так звані псевдоформи, а тому не підпадають під аналіз за допомогою категорій, притаманних існуючим інституціональним теоріям. Наприклад, так званий «адміністративний ресурс». Сьогодні багато проблем в рамках політичного поля намагаються вирішувати з його допомогою, навіть структуруючи партійну систему, чи поєднуючи державні посади з представницькими (голова облради та облдержадміністрації). Але це не розширює інституціональні впливи, а, навпаки, обмежує їх конкретними організаційними формами. Ці, чи багато інших прикладів, які можна навести, лише переконують в необхідності теоретичного доопрацювання категоріального апарату інституціональних теорій, які б відповідали існуючій суспільній моделі, конкретним природним, матеріально-технологічним, соціально-політичним, іншим умовам сучасного етапу розвитку нашого суспільства.

Україні притаманні одночасні впливи політичного, економічного, культурного компоненту, що унеможлиблює стимулювання економічного процесу поза рамками політичного процесу.

Не враховуючи проблеми соціальної і психологічної адаптації населення до реформ, що проводяться; не розглядаючи динаміку індивідуальних і колективних ціннісних орієнтацій ми навряд чи можемо говорити про ефективну модель розвитку, вдосконалення механізмів взаємодії суб'єктів політики. Наявність чималої кількості феноменів в політичному процесі сучасної України засвідчує потреби доповнення розробленого категоріального апарату новими поняттями чи, принаймні, уточнення існуючих понять, які мають скласти концептуальні підґрунтя інституціонального аналізу сучасного політичного процесу і розробки ефективно діючої моделі розвитку нашого суспільства.

Передусім, категорії свідомості, культури, інтересу, поведінки мають бути проаналізовані в аспекті правовому, політичному, економічному, соціологічному, що дасть можливість визначити сутність соціальних механізмів, які регулюють протікання процесів, обумовлюють формування і прояви різних типів поведінки.

Усе зазначене вище відноситься не лише до процесу розробки стратегії суспільного розвитку в цілому.

Аналогічним способом слід розглядати і формування партійної системи в Україні, що виступає важливою складовою розвитку політичного процесу загалом. Прийняття Закону «Про політичні партії в Україні» не вирішило багатьох питань. Проведені мін'юстом протягом 2003 р. перевірки і фактичне скорочення чисельності партій не завершилися утворенням дієвої партійної системи.

Адже багато в чому наявність фактично атомізованого типу партійної системи, не здатної виступати впливовим політичним важелем, визначається відсутністю у абсолютної більшості партій обґрунтованих програм, які сприймалися би суспільством як моделі суспільного розвитку. На жаль, партійні програми розроблені за тими ж параметрами, що й урядові концепції та об'єднують інколи взаємовключні завдання та заздалегідь нереальні цілі. У них не враховані впливи на організаційні форми ролей, взаємин, відносин, традицій, запозичень тощо, що призводить до побудови недіючої моделі. Цим обумовлена вразливість більшості з програм, що пропагуються, з точки зору суспільного сприйняття. А звідси — слабка популярність партій, пропорційної виборчої системи, іншої суттєвої атрибутики демократичного суспільства; невизначеність моделі партійної системи, побудови парламентської більшості, існування опозиції тощо.

Таке не можна вважати просто «хворобою» трансформативного етапу. Це рецидив відсутності достатньої ясності в усвідомленні перспективи суспільного розвитку. І якщо найближчим часом не подолати подібне, ми знову можемо опинитись на узбіччі історії в пошуках чергового «свого» шляху. Труднощі подібних змін демонструє і ситуація, що склалась навколо політичної реформи наприкінці 2003 на початку 2004 років.

24 серпня 2002 року Президент України зазначив, що суспільний прогрес гальмується через неререформованість влади. Ключовими елементами крокування до парламентсько-президентської республіки «європейського зразка» були названі створення парламентської більшості, формування уряду парламентом, запровадження пропорційної системи виборів.

6 березня 2003 року Президент України видав Указ «Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України».

Проект передбачав низку положень, спрямованих на забезпечення здійснення реформи політичної системи в Україні. Це перерозподіл повноважень між законодавчої гілками влади, створення двопалатного парламенту, формування та організація діяльності постійно діючої парламентської більшості, котра формуватиме Уряд; запровадження пропорційної системи виборів, підняття статусу всеукраїнського референдуму (закони, прийняті всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу), дещо інший порядок обрання суддів.

Але невдовзі уявилися вже три проекти, кожен з яких Конституційним судом був визнаний таким, що не суперечить Конституції України.

Визначаючи мету запропонованих перетворень, слід наголосити, що перехід до принципово нової для України політичної системи — парламентсько-президентської означає наближення моделі управління державою до європейської.

В текстах конституцій європейських країн практично не прийнято чітко формулювати саму назву системи державного управління — президентської і парламентської, а також відповідно двох змішаних варіантів.

Більше того, застосування того чи іншого визначення не відповідає реальній політичній практиці. Наприклад, у Болгарії існуючу систему прийнято вважати парламентською, хоча по суті вона є напівпрезидентською. Так само офіційно іменована як парламентська, фактично парламентсько-президентською республікою є Литва.

Але якщо європейські країни умовно поділити на такі, в яких при визначенні системи державного управління на першому місці є поняття «парламент» чи «президент», то держави розподіляються таким чином:

— парламентські і парламентсько-президентські — 24 країни (Австрія, Албанія, Бельгія, Болгарія, Велика Британія, Угорщина, Німеччина, Греція, Данія, Ірландія, Ісландія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Нідерланди, Норвегія, Словаччина, Словенія, Туреччина, Чехія, Швеція, Швейцарія, Естонія);

— президентські і президентсько-парламентські — 17 країн (Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Грузія, Казахстан, Кіпр, Македонія, Молдова, Польща, Португалія, Росія, Румунія, Україна, Фінляндія, Франція, Хорватія, Югославія).

У телевізійному зверненні до народу України Леонід Кучма аргументував необхідність переходу від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської моделі тим, що президентсько-парламентська система відіграла дуже важливу історичну роль — особливо в перші роки державності, забезпечуючи стабільність і суспільства, і держави. Проте, на думку Президента, у чинній Конституції був закладений механізм протистояння законодавчої та виконавчої влади.

Зараз ситуація в економіці стабільна, почалося поступове економічне зростання.

Результати виборів 2002 року, підписання політичної угоди між парламентської більшістю та урядом, створення самого коаліційного уряду, практична співпраця уряду з фракціями більшості, потребують закріпити цей досвід у змінах до Конституції.

Але приведені опитування показали, що лише 47% — за зміни Конституції, а 39% — за реалізацію діючої. 34% — за парламентсько-президентську модель, 28% — за президентсько-парламентську. Досить суперечливими є позиції різних фракцій Верховної Ради стосовно реформи.

Тож можна зробити невтішний висновок, що ми знову переживаємо ситуацію, коли соціальна практика випереджає теорію, а тому суспільство продовжує рухатись шляхом спроб та помилок, що значно зменшує ефективність трансформаційних процесів в сучасній Україні.

Еліта, яка володарює, нарешті має усвідомити, що влада повинна виступати як системна категорія, включаючи в себе принаймні три компоненти: окрім

безпосередньо тих, хто приймає владні рішення, ще й політичну еліту, здатну запропонувати інституціональні концепції розвитку та верхівку суспільства в особі керівництва об'єднань громадян різного роду, передусім, політичних партій.

Але готуючись до виборів 2004 року, партії повинні піти шляхом серйозних змін програмних засад своєї діяльності.

Нового звучання при цьому, зокрема, мають набути зміст інституту відповідальності за свою діяльність та інституту контролю з боку суспільства над цією діяльністю і її результатами.

Тобто, використовуючи системно-інституціональний підхід при визначенні стратегічних програм, ми, таким чином, віднаходимо саме механізм з усіма його складовими — структурними компонентами, зв'язками і взаємовпливами, розподілом ролей і відносинами, що визначають поведінку тощо.

Саме такий підхід забезпечує можливість моделювання ефективно діючого механізму суспільного розвитку. Аналізуючи поведінку цього механізму в рамках політичного процесу, ми можемо як врахувати досвід, що був накопичений, так і зробити певні розрахунки щодо чинників, від яких значною мірою буде залежати перспектива.

І тут широке поле діяльності і в галузі правової теорії, і в галузі правової практики. Так, потрібні закони, які стимулюють функціонування влади (наприклад, про парламентську опозицію, бо що стосується регламентації діяльності більшості, то це досить дискусійна тема); потрібні закони, котрі стимулюватимуть громадську активність (вдосконалення виборчого законодавства). Важливі також зміни у культурі і свідомості населення в цілому, еліти зокрема. Саме на цих напрямках слід шукати шляхи практичного розв'язання існуючих проблем.

Література

1. Конституція України. — К., 1996.
2. Парламентаризм в Україні: Теорія і практика. — К., 2001.
3. Україна: утвердження незалежної держави (1991–2001). — К., 2001.
4. Соціологічний звіт. — Одеса, 2003. — Вип. 41.