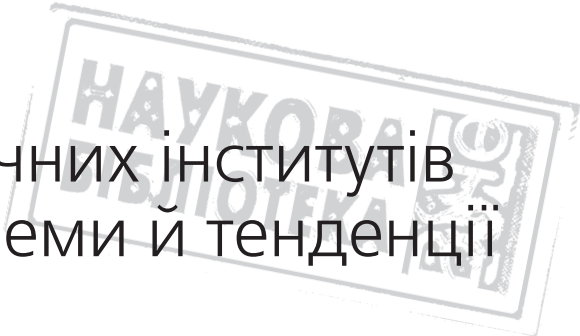


Трансформація політичних інститутів України: новітні проблеми й тенденції



Микола МИХАЛЬЧЕНКО,
доктор філософських наук,
професор,
член-кореспондент НАН України



Олександр МИХАЛЬЧЕНКО,
пошукач Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України



В Україні протягом усього періоду незалежності точиться дискусія про політичні реформи. Які ж проблемні вузли заважають розв'язанню цього актуального соціального завдання?

Важлива частина політичних реформ — трансформація політичних інститутів суспільства. Останнім часом часто-густо йдеться про низьку ефективність української політичної системи загалом та її інститутів зокрема. Політичні інститути — один із типів соціальних інститутів. Від їх функціонування залежить і життя суспільства, і ефективність інших типів соціальних інститутів — економічних, правових, етичних, ідеологічних тощо. Політичні інститути — це впорядковані структури, які є механізмами втілення і функціонування законів, норм політичної діяльності й життя, розв'язання конфліктів між політичними суб'єктами всередині країни та за її межами. Головним політичним інститутом є держава, яка має свою систему політичних інститутів (Політична енциклопедія. — К.: Парламентське видавництво, 2011. — С. 288–289).

Політичні інститути України мають свою передісторію, а також уже історію формування й функціонування. Передісторія — це «всі ми родом із СРСР», а історія — понад двадцять з чимось років формування й функціонування політичних інститутів незалежної України.

До 1991 року це були типові колоніальні політичні інститути з імітацією деяких рис суверенної (або напівсуверенної) республіки (членство в ООН, ЮНЕСКО). Тому заяви політиків Росії про відновлення імперії повинні насторожувати наших громадян.

Більшість науковців і політиків, не кажучи вже про правознавців, вважають, що великою помилкою мирної національно-визвольної революції в Україні 1989–1992 рр. була відсутність докорінної перебудови політичних інститутів. Відбулася лише одна істотна зміна: замість ЦК КПУ запровадили інститут президентства.

Чому не було здійснено перебудови політичної системи України всебічно, можна навести десятки причин. Але головні з них дві. По-перше, в 1990–1991 рр. до влади прийшла ліберальна гілка компартійно-господарчої номенклатури, яка не ставила за мету докорінну перебудову економічної й політичної систем республіки, а лише прагнула лібералізувати суспільні відносини згідно з туманними гаслами «вільного ринку», «вільної конкуренції», «демократії», «свободи слова», не розуміючи, що одна річ — це пропагандистські гасла, й геть інша — їх утілення в реальне

життя. По-друге, націонал-патріотичні сили мали чітку мету — знищити тоталітарну імперію та її «мотор» — КПРС. А про перспективи розбудови нової держави у них було дуже схематичне уявлення. Тому вони пішли на змову з лідерами ліберального крила партійно-господарчої номенклатури, в одну мить перетворившись на патріотів незалежної України заради посад, прибутків тощо, прикриваючись демагогією «аби тільки не було війни». Зговір груп еліт український народ «проковтнув» під акомпанемент ідеологічних барабанів про «щасливе життя в незалежній Україні». А для кого в конкретно-історичних умовах?

Тому:

а) політичні інститути незалежної України трансформувалися як оновлені в частковостях інструменти недостатньо зміненої пострадянської влади, тож технології й стереотипи старої влади плавно перетекли в «нову» систему політичних інститутів. Зміна їхніх форм мало вплинула на зміст функцій;

б) в умовах «вільної конкуренції і ринку» без тотального контролю партійної галузево корумпованої бюрократії та за відсутності контролю з боку демократичних інститутів, наявних в ерзац-формах, корумпованість інститутів радянської влади пишно розквітла;

в) швидко розвинулися клановість і олігархічність нової влади, яка трансформувала політичні інститути згідно зі своїми інтересами;

г) відбувалася негативна трансформація всіх форм політичних інститутів. Вони знижували свою ефективність навіть порівняно з радянським періодом. Зате зростала їхня корумпованість, про що заявляють політики, експерти й що констатують соціологічні опитування;

д) політичні інститути, на жаль, ідеологічно й політично дезорієнтовані щодо внутрішньо- та зовнішньополітичного вибору країни; вони звикли ігнорувати Конституцію України та закони й діють як апарати, що обслуговують олігархічну владу, а це призводить до зростання волонтаризму в усіх сегментах політичних і правоохоронних інститутів, які політизовані й олігархізовані, як невід'ємна частина держави;

є) головним критерієм ротації кадрів («кадри вирішують усе») в політичних інститутах є обітниця вір-

ності політичному керівникові. Звідси хаотична плинність кадрів і «вимивання» професіоналів. Інституційна форма політичного буття стає нестабільною й авантюристичною.

Якщо всі форми політичних інститутів нестабільні й неефективні, то й політична система країни лише підсумовує позитивні та негативні риси її частин, хоч інколи може й підсилювати їх. Тому складно оцінити однозначно технології та мету «зміцнення», «посилення», «модернізації» політичних інститутів. Єдиний результат цих змін — зростання їхньої чисельності за зменшення населення України. Політичні перетворення часто мають авторитарний характер, інститути трансформуються під нового керівника, і суспільство до цього звикає. Це цілком у річичі давньокитайського саркастичного вислову: бажано тобі жити в епоху перманентних змін. Отже, країна потерпає від браку докорінних змін у бік демократії й верховенства права та від наявності численних адміністративних пертурбацій, які видаються за політичні реформи. А це життєдайний ґрунт для волюнтаризму, де головним критерієм виступає «я так вважаю за необхідне», замість «це буде доцільніше й ефективніше».

Україна поки що не така держава, про яку констатується в першій статті Конституції, а наші політичні інститути неповноцінні. Це радше мрія про справжню державу, що має шанси на здійснення. У цієї мрії багато інтерпретацій. Одні бачать Україну в перспективі олігархічно-республікою. Другі — демократичною, правовою державою. Треті мріють про реставрацію авторитаризму й тоталітаризму. Є ще четверті, п'яті...

Нині ми бачимо ерзац-державу. Зовні є все належне: політичні інститути, кордони, армія тощо. Але все це нестійке, не відображає інтересів народу, має суперечливі тенденції трансформації. Тут згадується Дж. Гарібальді, якому приписують таке твердження: ми створили Італію, тепер нам треба створити італійця. Зовнішньо Україна створена (форма), тепер треба створити українські економічні, політичні, правові, моральні інститути й виховати справжніх українців. Інакше ерзац-держава не витримає історичних випробувань.

Отже, стоїть проблема вилучення старих і паразитарних змістів політичних інститутів і наповнення їхніх форм новими, щоб національна держава стала повноцінною не тільки за формою, а й за змістом.

А найвищі щаблі інститутів повинні бути взірцем законслухняності, справедливості, чесності. Пересічний громадянин не виконуватиме закону, не дотримуватиметься норм моралі, якщо керівники держави не роблять цього. Така теза не потребує теоретичних обґрунтувань. Вона впливає зі здорового глузду.

Основні базові чинники трансформації системи політичних інститутів такі:

а) економічна незалежність більшої частини населення країни від політичних інститутів у широкому розумінні (наявність так званого середнього класу). Людина може працювати в державних інститутах, апаратах політичних партій, у бізнесі, на приватних підприємствах, але вона має стійкий економічний фундамент життя (житло, засоби пресування, заощадження, професію тощо), який гарантує їй горизонтальну мобільність (зміну місця роботи, сфер діяльності) і забезпечення своєї сім'ї. У бідному суспільстві мало вільних людей і навіть конкуренція олігархів не підвищує рівня демократії й свободи;

б) конституційно-законодавче та судове забезпечення свободи совісті й слова, зібрань, політичної діяльності, суспільної самоорганізації (створення партій, профспілок, комітетів тощо), особистої свободи та реальності свободи виборів;

в) вільна суспільна думка та вільні засоби масової інформації;

г) прозорі механізми формування й розподілу бюджету;

д) надійні канали законодавчого та суспільного контролю над збройними силами й правоохоронними органами щодо діяльності згідно з Конституцією України і законами.

На жаль, досі жодна з передумов у повному обсязі в Україні не діє. Якщо законодавчі інститути ухвалюють, навіть дотримуючись законних процедур, нечесні закони, виконавча влада проводить законну, але нечесну політику, правоохоронні інститути корупційно використовують нечесні закони, то чи може держава бути ефективною й справедливою?*

Надії на те, що прийде новий, справедливий президент і все зміниться, безпідставні, бо є добрі наміри, плани трансформації політичних і економічних інститутів, судової системи і є реальність. У неї втілені численні інтереси людей, які зацікавлені в наявному стані речей, у підтримці традицій корумпованості, реалізації егоїстичних інтересів. Скільки не висував би Президент звинувачень чиновництву в саботажі реформ, вони все-таки їх саботуватимуть. Адже тут корпоративний, егоїстичний інтерес вищий за державний/національний. Доки Президент не матиме соціальної бази реформ і не спиратиметься на неї, бюрократія гальмуватиме реформи.

Отже, «революції згори» чекати не варто. Потрібний союз частини влади й широких рухів мас, зацікавлених у реформах. Якщо такий союз не складається, ситуація в державі або консервується, або погіршується. Падає довіра населення до політичних інститутів, зростає протестний потенціал у суспільстві, який у будь-який момент може стати вибухонебезпечним.

І все-таки трансформації політичних інститутів, навіть еволюційні, навіть розуміючи їхню обмеженість, ініціюють групи правлячих, опозиційних або позапартійних еліт. І тут уже є місце для політичної боротьби й компромісів.

Нерідко такі трансформації зумовлені пріоритетами зовнішньої й внутрішньої політики. Наприклад, євроазійська інтеграція не потребує сутнісних трансформацій політичних інститутів, бо в більшості пострадянських країн приблизно такі самі інститути: олігархічно-кланові, корумповані, занадто бюрократизовані. Євроінтеграція змусить швидше зробити суд і прокуратуру політично незаангажованими.

Внутрішньополітична орієнтація політичних сил теж впливає на динаміку трансформації політичних інститутів та їх функціонування. Перетворення у формі та функціях інститутів держави, політичних партій, громадських організацій багато в чому залежать від політичних інтересів і волі гравців на внутрішньополітичній арені. Наприклад, під час Великої французької революції 1789—1799 років урядам Франції, поряд із іншими, довелося вирішувати й мовне питання, бо французькою розмовляли менш як половина громадян країни. Уряди вирішили його так: оголошили громадян, які не використовують французьку мову, контрреволюціонерами та перевели всі державні інститути лише на французьку. Й справа зрушила з місця: і Лотарингія, і Бургундія, і Нормандія, і Бретань, як і інші структурні області, перейшли на державну мову. Україну в цьому питанні закликають чомусь наслідувати досвід не Франції, а конфедеративної Швейцарії. А може, варто уважніше придивитися до законодавчої практики Росії, яка заклала в мовний закон обов'язкове використання інститутами держави та знання всіма чиновниками російської мови? І навіть для отримання громадянства запровадила іспит з російської. Чи можна уявити виступ у Держдумі Росії українською чи татарською мовою, хоча Московія й була провінцією Давньої Русі та улусом Золотої Орди?

Тому перший загальний висновок такий: у трансформації суспільної свідомості всіх громадян України потрібний ідеологічний зсув від імперських, цезаристських орієнтацій і цінностей до республіканських, демократичних, правових. Хто дотримується перших, той і є духовно-політичною «п'ятою» антиукраїнською колоною. Українська держава має історичну відповідальність безкомпромісно боротися з цією «п'ятою» колоною. Першочергова роль тут належить Президентові, як національному лідерові й гарантові дії Конституції України, та Верховній Раді, де не тільки ухвалюються, а й виконуються закони.

Під час розроблення й реалізації програми трансформації політичних інститутів ініціаторам змін варто враховувати такі методологічні орієнтири:

* Дехто зробить зауваження щодо терміна «нечесні закони». По-перше, чесні закони в інтересах усіх верств населення — це мрія. По-друге, політична партія або коаліція, яка має більшість у парламенті, ухвалює закони в своїх інтересах, які є егоїстичними. Про це завжди заявляє опозиція й свідчать протести.



– Трансформації будуть успішними, якщо за ними стоятимуть інтереси мас, але напрям, темп реформ завжди визначають лідери і групи еліт, які найглибше ці інтереси усвідомлюють і виражають.

– Громадська думка повинна бути або стихійно, або свідомо підготовлена до реформ роз'яснювальною роботою й діяльністю ініціаторів змін.

– Економічні негаразди або перекреслюють реформи політичних інститутів, або навіть призводять до політичних заворушень, які руйнують політичні інститути. Наприклад, головною причиною падіння радянської держави була не суб'єктивна позиція М. Горбачова, не «біловезька змова», не підступи «світової імперіалізму» (це другорядні чинники), а економічна неефективність радянської системи. А по-друге – політика та ідеологія КПРС і радянської держави.

– Взаємодія економіки й політики – це не вигадка марксизму. Ще давньогрецькі філософи писали про це (праці Платона). Форми взаємодії різні. У деякі періоди політика може домінувати над економікою. В умовах сучасної світової кризи держави посилюють вплив на фінансово-економічну політику, здійснюють макроекономічне регулювання. Тому ухвалення законів, перебування політичних інститутів мають урахувати економічний ефект цих дій у стратегічному й тактичному планах, з огляду на реакції населення й еліт на такі дії.

– У політичних реформах важливо врахувати не тільки об'єктивні чинники міжнародного політичного розвитку й внутрішньополітичну ситуацію в країні, а й суб'єктивний чинник: вплив лідерів на політичну ситуацію, їхні взаємини, дії груп владної еліти тощо. Величезною є роль лідерів у творенні держав, імперій, інших політичних інститутів. Але наскільки ж грандіозна роль очільників у їх загибелі! Александр Македонський, Тамерлан, Наполеон та інші підготували загибель імперій своїми неправильними рішеннями, самолюбством, нехтуванням інтересами груп еліт і мас.

– Кордони світу стають прозорими. Глобалізаційний та інформаційний процеси універсалізують світ. Тому трансформації політичних інститутів не повинні відриватися від світових тенденцій політичного процесу. Справді, жити у світі й ігнорувати його сьогодні не можуть ні диктатори, ні генії.

Є й інші чинники. Але головне – шукати істину під час реформ. Перемога на виборах – це не захоплення монополії на істину. Гітлер теж прийшов до влади шляхом виборів. Тому «політична істина» – не обітниця лідерів, не мовчання під тиском репресій, не повне підкорення настроям мас (маси теж можуть бути дезорієнтовані й помилятися), а відображення потреб та інтересів країни, держави, які треба правильно зрозуміти, оцінити й знайти шлях їх реалізації.

Політичні інститути нейтральні до істини та брехні. Зміст їхньої діяльності можна наповнити тим і тим. Але пошук істини, наснаження нею політичних інститутів і термінація нею їхніх функцій – шлях до легітимості політичних сил і політичних лідерів. І цей шлях нелегкий.

Ще одне важливе методологічне зауваження. Конституція України гарантує свободу совісті. Водночас політики повинні знати історію. Головний внесок епох Відродження і Просвітництва в суспільне життя – його десакралізація, тобто відділення церкви від держави, ліквідація домінування релігії у суспільній свідомості. Це системотворча парадигма світового політичного розвитку, політичної модернізації. Відхід від неї, спроби ресакралізації – це аж ніяк не новації, а архаїка й порушення Конституції України.

На завершення наголосимо на такому. По-перше, найвищі політичні інститути держави повинні бути політично відповідальними й подавати своєю діяльністю приклад громадянам України з виконання законів. Тож 87,6% (за результатами соціологічного опитування з 21 по 24 грудня 2012 року) населення України хоче, щоб «кнопкодавці» позбавляли мандатів. По-друге, в Україні на всіх рівнях шукають «чарівний папір» – концепцію, доктрину, програму, затверджену на найвищому рівні. А в світі такі документи давно є. Достатньо за взірць програми розбудови незалежної держави взяти «Декларацію незалежності Сполучених Штатів Америки», ухвалену 4 липня 1776 року, й адаптувати до національних особливостей України. Головне – не так власне сам національний «чарівний папір», а політична воля до реалізації того, що там накреслено. Може, й написаний він не нами, але розумний. Недарма Тарас Шевченко закликав і своє мати, і чужого не цуратися.



Природні ресурси як об'єкти екологічних правовідносин, що складаються в процесі використання континентального шельфу



Яна САЛМІНА,
аспірантка кафедри екологічного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
помічник-консультант народного депутата України

Проблема забезпечення людства життєво необхідними сировинними й енергетичними ресурсами сягає ще давніх часів. Високі темпи приросту світового споживання природних ресурсів останніми роками спонукають до пошуку нових їх запасів. Для України особливою гострою була проблема залежності від експортного палива, яка, на наше переконання, може бути розв'язана шляхом використання природних ресурсів власного континентального шельфу.

Відповідно до результатів досліджень, виконаних 2011 року Національним інститутом стратегічних досліджень при Президентові України, початкові сумарні запаси вуглеводнів українського сектора Чорного й Азовського морів оцінюються в 1,5 млрд. тонн умовного палива [9]. А за даними 2012 року Міжнародної громадської організації «Київський міжнародний енергетичний клуб» – початкові видобувні ресурси вуглеводнів на шельфі Чорного й Азовського морів оцінюються в 2,279 млрд. тонн