НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
Інститут політичних і етнонаціональних досліджень
ім. І.Ф.Кураса

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ: ОЦІНКА СТАНУ ТА НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ

Аналітична доповідь

КИЇВ – 2014

УДК 321.01(477)
ББК 66.3(4Укр)12я73
І 71

Рекомендовано до друку вченою радою Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України (Протокол № 6 від 25 грудня 2014 р.)

Рецензенти: *Ольга Бабкіна* – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політичних наук Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова.
Максим Розумний – доктор політичних наук, старший науковий співробітник, завідувач відділу розвитку політичної системи України НІСД.
Володимир Цвих – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Авторський колектив:
Галина Зеленько – керівник проекту,
Олесь Лісничук,
Владислав Ковалевський,
Віталій Перевезій,
Віталій Ярема.

І 71 **Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь /** За ред. д. політ. н., професора Г.І. Зеленько. – К.: ІПіЕНД ім. І.Ф.Кураса НАН України, 2014. – 164 с.
ISBN 978-966-02-74-65-5

У аналітичній доповіді проаналізовано інституційні зміни основних складових політичної системи, які становлять її інституційну підсистему і є своєрідною політичною матрицею, яка зумовлює функціонування власне політичної системи, а саме: політичних партій, центральних органів державної влади та владної вертикалі з точки зору виконання ними формальних та неформальних функцій. На підставі цього дана оцінка їх стану, сформульовані висновки та рекомендації, спрямовані на оптимізацію політичної системи України.

Книга розрахована на науковців, експертів, політиків, аспірантів, студентів і усіх, хто цікавиться проблемами вітчизняного політичного процесу.

УДК 321.01(477)
ББК 66.3(4Укр)12я73

© Автори, 2014
© За ред. Г.І. Зеленько, 2014
© Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014

ISBN 978-966-02-74-65-5

ЗМІСТ

Вступ 4

Розділ І. Особливості інституціоналізації
політичних партій в Україні **(Г. Зеленько)** 9

Розділ ІІ. Український парламентаризм:
неформальний вимір формальних функцій **(О. Лісничук)**..... 25

Розділ ІІІ. Система артикуляції політичних інтересів
в Україні: аналіз суб`єктів, ролей та форм **(В. Перевезій)**..... 58

Розділ ІV. Президент України та Кабінет Міністрів України
в системі формування політичних рішень **(В. Ярема)** 90

Розділ V. Формування політичних рішень в Україні:
проблема співвідношення функцій і ролей виконавчих
і представницьких органів влади
на місцевому рівні **(В. Ковалевський)**.....135

Висновки та рекомендації.....156

ВСТУП

Політичний конфлікт в Україні 2013 – 2014 рр., однією з причин якого стала повна деформація політичної системи, зокрема функцій її інституційної підсистеми, засвідчив, що в державі нагальною є проблема ефективності механізмів інкорпорації політичного класу та повноцінності політичних інститутів, функції яких здебільшого спотворені, що й спричинило колапс системи державного управління і поглибило політичне відчуження. Перехід до парламентсько-президентської системи відповідно до конституційної реформи 2004 р. не розв'яже цю проблему сам по собі. Ця модель за відсутності процесуальних законів і зміни ціннісних підходів до формування і функціонування органів державної влади та їх політичної відповідальності хоча й знижує рівень суб'єктивізму у політичному процесі, проте містить значно більше ризиків для підтримки динамічної політичної стабільності, ніж конституційна модель 1996 р., а її ефективність зумовлена тим, наскільки дієвою буде інституційна підсистема. Отже, проблема аналізу ефективності інституційної підсистеми політичної системи України зумовлена викликами часу і свідчить на користь актуальності цього дослідження.

Відповідно, **об'єктом вивчення** у цьому дослідженні є інституційна підсистема політичної системи України, яка являє собою певний каркас, так звану «політичну матрицю», і систему причинно-наслідкових зв'язків у всій політичній системі. **Предметом вивчення** є функціональність та ефективність наявних в Україні політичних інститутів з точки зору політичних практик, а саме: ефективність наявних соціальних ліфтів, функції яких виконують політичні партії і вибори, механізми інкорпорації політичного класу та інститути політичного представництва; наявні функції парламенту як органу, який, поряд із законодавчою, виконує ряд інших функцій – установчу, контрольну, зовнішньополітичну та квазісудову; інститут Президента та його роль в утвердженні в Україні відповідних політичних практик; система органів виконавчої влади з точки зору виконання ним функції державного адміністрування; стан механізмів артикуляції політичних інтересів та інститут політичної відповідальності політичних акторів.

Методологічні підходи, використані в дослідженні, базуються на неоінституціоналістському баченні інституційних змін. Як відомо,

для інституційних змін у політичній науці розроблено декілька альтернативних підходів у межах нового інституціоналізму. П. Холл і Р. Тейлор у своєму відомому есеї[1] показали, що неоінституціоналісти намагаються обґрунтувати фактично три різні позиції і обстоюють сумарно такі точки зору: а) інститути змінюють конкретні політичні суб'єкти за умови наявності безпосередньої вигоди з погляду витрачених засобів та отриманих результатів (неоінституціоналізм раціонального вибору); б) впровадження нових інституційних практик можливе, якщо вони сприяють збільшенню соціальної легітимації їх учасників (соціологічний неоінституціоналізм)[2]; в) інститути встановлюються колективно, при цьому враховуються політичні ідеали, індивідуальний вибір політичних суб'єктів не є визначальним (історичний неоінституціоналізм)[3].

Як бачимо, перший підхід звужує розгляд до аналізу трансакційних витрат суб'єктів, а другий, фактично, виходить на міждисциплінарну межу із соціологією. Тому найбільш доречним методологічним інструментом, який дозволяє найбільш повно висвітлити проблему зміни політичних інститутів, на наш погляд, є історичний інституціоналізм. Представники лише цього напряму традиційно враховують вплив суспільства та його цінностей на суб'єктів інституційних змін. Одним з актуальних прикладів застосування цієї методології є колективне дослідження під керівництвом В. Стріка і К. Телен, у рамках якого узагальнено значний досвід інституційних змін у розвинутих країнах Заходу. Дослідники, замість дискретних і раптових, виявили в основному поступові і наростаючі зміни, часто ендогенні і навіть, в окремих випадках, зафіксовані єдино можливою поведінкою, породженою самим інститутом[4]; поняття «інститут» визначено як «набір правил, які зумовлюють очікувану поведінку та запобігають поведінці, що розглядається як небажана»[5].

---

[1] Hall P. Political Science and the Three New Institutionalisms / Peter Hall, Rosemary C. R. Taylor // Political Studies. – 1996. – Vol. 44. – P. 936 – 957.

[2] Ibid. – P. 949.

[3] Ibid. – P. 940.

[4] Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies / [edited by Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen]. – Oxford : Oxford University Press, 2005. – 290 p.

[5] Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies / [edited by Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen]. – Oxford : Oxford University Press, 2005. – P. 14.

Враховуючи феномен залучення широкого загалу громадян у 2014 р. до висунення вимог щодо інституційних змін, корисною для вивчення саме української специфіки є ще одна особливість неоінституціоналістської моделі В. Стріка і К. Телен. Учені пропонують розглядати інститути як своєрідні соціальні режими регулювання поведінки у напрямі до суспільних ідеалів: «Визначення інститутів як режимів має ту перевагу для нас, що безпосередньо звертає увагу на джерела інституційних змін. Усі вони мають справу з фактом недосконалості запровадження правил у суспільстві та з постійною наявністю прогалини між ідеальним шаблоном правила та реальним шаблоном життя під його владою»[6]. Таким чином, окрім звернення до ідеологічних чинників інституційних змін, історичний інституціоналізм дозволяє включити до розгляду також і неформальні інститути. У монографії Е. Роллера[7], що опублікована, як і вищезгадана робота, у 2005 р. і виконувалася як частина дослідницької програми «Інститути і соціальні зміни», на наш погляд, дуже чітко вказано на найбільш характерні риси неформальних структур (саме так їх іменує Е. Роллер) та методологічний бік їх аналізу: «Неформальні структури скеровані правилами, що постають із взаємодії між акторами і можуть бути зафіксовані емпірично. Неформальні структури відрізняються від дій як таких у тому, що вони є відносно тривалими групами ідей учасників (поточної взаємодії), до яких індивідуальні актори можуть чи вимушені пристосовуватися, коли діють»[8]. Відштовхуючись від такого підходу, у дослідженні увага закцентована на таких трьох аспектах: 1) неформальні інститути не тотожні реальності, вони, аналогічно до формальних інститутів, є лише наборами певних правил, ідей, схем взаємодії; 2) появу неформальних інститутів продукують поточні учасники взаємодії; 3) не всі індивідуальні актори добровільно погоджуються на подібні правила, окремі з них, як зазначає Е. Роллер, вимушені їх приймати, якщо бажають брати участь у взаємодії. Отож, наявність і перелік

[6] Ibid. – P. 14.

[7] Roller E. The Performance of Democracies Political Institutions and Public Policies / Edeltraud Roller. – Oxford : Oxford University Press, 2005. – XII. – 331 p.

[8] Ibid. – P. 94.

цих неформальних правил залежить від того, хто саме є домінуючими учасниками взаємодії: прийнятність для них неформальних практик диктує необхідність приймати їх для усіх інших учасників. Таке розуміння неформальних інститутів залишає можливість врахування ідеалів як рушіїв інституційних змін. Важливою характеристикою є також «тіньова» природа неформальних інститутів, оскільки це, як зазначають Ґ. Хелмке та С. Левітскі, «зазвичай неписані правила»[9]. Натомість, нормативно-правові акти є публічними і зафіксованими у матеріальній формі (документи, зареєстровані в установленому порядку), що зумовлює відповідальність творців цих правил перед суспільством. У подальшому аналізі, і особливо формулюючи пояснення, автори керуватимуться наведеними ідеями.

Зауважимо, що авторський колектив не претендує на всеохопний аналіз усього спектра політичних практик, які формуються під впливом функціонування тих чи тих політичних інститутів. Така робота вимагає значно більших часових меж і людських ресурсів. Однак у цьому дослідженні авторський колектив намагався проаналізувати функціональність основних (системоутворюючих) політичних інститутів в Україні. Нині очевидно, що профанація в діяльності політичних партій, імітація артикуляції політичних інтересів, непрацюючі соціальні ліфти, перенесення центру законотворчості з парламенту до Адміністрації Президента, девальвація ролі органів місцевого самоврядування на користь місцевих державних адміністрацій, а за роки президентства В. Януковича ще й формування паралельних структур так званих «наглядачів» («смотрящих») свідчить про спотворення органічних функцій політичних інститутів, що обернулося колапсом усього державного організму. Наслідком перерахованих профанацій стало формування в Україні надзвичайно специфічної «політичної матриці», яка призводить до відтворення неправових практик, у якій народ, по суті, вилучений з процесів формування політичних рішень і перетворений у засіб їх легітимації, пропонованих політичним класом. Ще одним наслідком є розширення неконвенційних форм

[9] Helmke G. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda / Gretchen Helmke, Steven Levitsky // Perspectives on Politics. – 2004. – Dec. – Vol. 2. – Issue 4. – P. 727.

політичної участі, політичного свавілля, що підвищує конфліктний потенціал суспільства, розхитує державний організм і становить загрозу існуванню України як держави. Ігнорування і відверте нехтування науково обґрунтованими закономірностями суспільно-політичного розвитку, а по суті, дилетантизм і безвідповідальність у проведенні державної політики великою мірою пояснюють причини масштабів суспільно-політичної кризи, у якій нині перебуває Україна, а також анексії Криму Росією, війни на Донбасі.

Ця аналітична доповідь підготовлена фахівцями Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України за результатами виконання наукового проекту: «Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації» відповідно до результатів конкурсу наукових проектів у рамках цільової комплексної програми наукових досліджень НАН України «Гуманітарні технології як чинник суспільних перетворень в Україні».

РОЗДІЛ І
ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Політичні партії у будь-якій демократичній країні у першу чергу виконують роль механізмів інкорпорації політичного класу – своєрідних соціальних ліфтів. Проте наскільки ефективною є роль партій як соціальних ліфтів, залежить від ступеня їх інституціоналізації. У цьому відношенні траєкторія розвитку української багатопартійності є вкрай непослідовною і хаотичною, що зумовлено насамперед опосередкованими факторами: типом виборчої системи, конфігурацією політичних інститутів, їх функціями. Тому у цьому розділі дослідження розглянемо специфіку інституціоналізації політичних партій в Україні.

Інституціоналізація політичних партій – процес перетворення політичних партій зі звичайної асоціації у повноцінний конституційно-правовий інститут. Інституціоналізація політичних партій проявляється, по-перше, у конституціюванні, тобто включенні до конституції основних принципів статусу політичних партій; по-друге, у законодавчій інституціоналізації, внаслідок якої правове становище партій отримує подальше регулювання у законі.

Діяльність партії, як і будь-якого іншого інституту у сучасному суспільстві, спирається на правові норми. Однак логіка розвитку політичних партій та партійних систем підпорядкована найважливішим соціальним закономірностям, які не завжди можна врегулювати на законодавчому рівні. А закріплення у законодавстві інституту політичних партій передбачає тривалий і, як свідчить українська практика, вкрай суперечливий процес їх організаційного та політичного становлення.

У конституційному праві інституціоналізація партій трактується як процес їх правового оформлення, становлення ролі у державному механізмі, регламентації порядку утворення і діяльності як особливого політичного і правового інституту. В основі такого підходу насамперед розуміння правового інституту як сукупності норм, які регулюють однорідну групу суспільних відносин.

У політичній науці при вивченні процесів інституціоналізації на перший план виходить сама партія як колективний суб'єкт полі-

тичного процесу; питання ж правової регламентації розглядається як складова, яка розкриває один, хоча й важливий аспект її діяльності. Тому під правовою інституціоналізацією політичних партій розуміється процес формування державою нормативних типів її діяльності, а під політичною інституціоналізацією – процес їх структурно-функціонального становлення та розвиток як такого, що має власні системні якості, політичний інститут.

Зважаючи на те, що політична партія – це і соціальний, і політичний інститут одночасно, то і в реальності розвиток політичної партії як інституту може мати два види наслідків: соціальний інститут безпосередньо не набуває правового закріплення; юридичний (політичний) інститут орієнтує майбутню поведінку людей на певні норми і правила, які фіксуються на нормативно-правовому рівні. Тобто партія може бути зареєстрована, але не вмонтована у суспільно-політичний процес формально, тим самим вона ніби застигає («зупиняється») на одному із етапів інституціоналізації. У такому разі про партію можна вести мову як про субінститут («псевдоінститут»), який, хоча й закріплений юридично, але не виконує належних функцій. У разі ж коли має місце дисфункція певного політичного інституту – такий інститут відмирає або ж його існування набуває суто формального характеру. Тобто вести мову про політичну партію як повноцінний інститут можна лише за умови, якщо політична партія бодай з різною результативністю – стає парламентською або ж лишається поза парламентом, – але виконує типові для політичної партії функції, що проявляється у її взаємодії з різними політичними акторами, інститутами, ставленням (рівнем довіри) до політичних партій з боку громадян, а також суто формальними ознаками – партійна інфраструктура, організаційна структура політичної партії тощо.

Наголосимо, що процеси інституціоналізації політичних партій в Україні відбуваються за типовою (аналогічною до інших транзитних країн) схемою і етапами. Типовими є й фактори, які впливають на процеси інституціоналізації політичних партій. Звісно, тривалість цих етапів і ступінь політичної інституціоналізації безпосередньо детермінується характером політичних процесів, якістю і змістом законів (нормативно-правових актів), які у поєднанні створюють «політичну матрицю», частиною якої і

є політична партія і під впливом розвитку якої перетворюється у політичний інститут.

Характерні риси інституціоналізації партій в Україні. Щодо України, як і щодо інших країн, можна застосувати типову схему політичної інституціоналізації, відповідно до якої на першому етапі виникають потреби, задоволення яких вимагає спільних дій, що спонукає суспільних акторів до об'єднання; на другому формуються загальні цілі, суспільні норми, зокрема правові, для забезпечення взаємодії відповідних суб'єктів; на третьому – встановлюється система санкцій для забезпечення реалізації норм і правил поведінки. Характерною рисою процесу інституціоналізації (правової та політичної) політичних партій в Україні є те, що і перший, і другий етапи мали форсований характер, тобто відбувалися протягом досить короткого проміжку часу – від артикуляції колективних (групових) потреб до встановлення правових норм минуло приблизно 6 років (якщо не рахувати Українську Гельсінську групу, створену у 1976 р., яка висувала переважно вимоги щодо дотримання прав людини). Цей період тривав з середини 1980-х рр. – початку так званої «Перебудови», ініційованої М. Горбачовим. Правове підґрунтя діяльності партій на цьому етапі становили Конституція УРСР (зі змінами від 24 жовтня 1990 р.) та Закон «Про об'єднання громадян» (1992 р.). Зокрема, ст. 49 Конституції проголошувала право громадян на об'єднання у політичні партії, яким гарантувались умови виконання статутних завдань; ст. 7 – надавала партіям, громадським організаціям і рухам право через їх представників, обраних до Рад народних депутатів, та в інших формах «брати участь у розробці і здійсненні політики республіки, в управлінні державними і громадськими справами»[10].

Закон «Про об'єднання громадян» визначив політичні партії як «об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво в їх складі»[11];

[10] Закон України «Про об'єднання громадян» // Електронний ресурс [Режим доступу] // www.rada.gov.ua

[11] Там само.

• встановив норму, згідно з якою політичні партії в Україні можуть створюватися лише із всеукраїнським статусом. Це стало підставою для припинення діяльності деяких регіональних партій (зокрема, в АР Крим) чи їх трансформацію у формально загальнонаціональні, що сприяло певній стабілізації партійної системи;

• запровадив обмеження на фінансування політичних партій (зокрема, іноземними суб'єктами, а також державними органами, установами, підприємствами та організаціями). Це мало сприяти обмеженню впливу на діяльність партій органів влади та держави в цілому, а також звуженню каналів зовнішнього впливу.

Наслідком правової інституціоналізації стала інтенсивна політична інституціоналізація партій. Якщо звернути увагу на періодизацію процесів інституціоналізації політичних партій в України, то у їх основі лежить критерій нормативно-правового регулювання, оскільки правова інституціоналізація характеризується більшою конкретикою і виразністю, ніж політична. Втім і правова, і політична інституціоналізація – процеси взаємопов'язані і конвергентні, хоча в Україні саме правова інституціоналізація має більш виражений характер і часом передувала політичній. За критерій періодизації обрано нормативно-правове регулювання діяльності політичних партій, відповідно до яких, за логікою, мали б відбуватися і процеси політичної інституціоналізації партій. Проте саме ця складова інституціоналізації політичних партій в Україні розвивається не за класичною схемою, що нівелює роль політичних партій як політичних інститутів, які виконують функцію інкорпорації політичного класу – своєрідних «соціальних ліфтів».

Так, протягом 1990 – 1994 рр. (1-й етап інституціоналізації політичних партій) політичні партії створювалися переважно «знизу» (єдиною партією, бізнес-проектом цього періоду можна вважати ВО «Громада») внаслідок перетворення громадських рухів та громадських ініціатив і мали виразне ідеологічне забарвлення. Основним розмежувальним фактором у цей період було ставлення до незалежності України, до процесів капіталізації економіки.

Проте оскільки цей період – це початковий етап правової та політичної інституціоналізації політичних партій, щодо нього неможливо застосувати теорію ефективних парламентських партій та теорії правлячих коаліцій. Оскільки вибори до Верховної Ради І

скликання відбувалися 30 березня 1990 р., крім правлячої КПУ, інші партії не могли брати в них участь. Тому політична структуризація парламенту відбувалася безпосередньо у процесі функціонування парламенту за ідеологічним критерієм «ліві – не ліві політичні сили» (зокрема, це прокомуністична «Група 239» і національно-демократична «Народна рада»)[12].

На наступних парламентських виборах (1994 р.), які вже проводилися на повноцінній плюралістичній основі за мажоритарною системою абсолютної більшості, партії мали право висувати кандидатів в одномандатних округах. За результатами виборів у парламенті були представлені 14 партій. Відносну більшість (133 мандати) отримали ліві партії, праві і правоцентристи – 53, центристи – 14. Проте лише шість політичних партій висунули своїх кандидатів офіційно (КПУ, НРУ, СПУ, УРП, КУН, Партія праці). Оскільки жодна політична партія не мала необхідної кількості депутатських мандатів для формування стійкої більшості, голосування у парламенті було ситуативним. Депутати парламенту були об'єднані у 11 (пізніше 10 фракцій). Показово, що лише дві партії – КПУ та НРУ – мали достатню кількість мандатів для створення власних фракцій[13]. Оскільки більшість депутатського корпусу становили позапартійні депутати, протягом каденції парламенту другого скликання його політичне структурування кілька разів змінювалося. Депутатські фракції і групи утворювалися як на партійно-ідеологічній основі, так і за регіональними та корпоративними ознаками.

Також під час проведення перших виборів Президента України у 1991 р. партії вже мали право висувати своїх кандидатів. Зокрема, на президентських виборах 1991 р. із семи кандидатів троє були лідерами легалізованих партій (Л. Лук'яненко – УРП; Л. Табурянський – Народна партія України, В. Чорновіл – НРУ). На виборах 1994 р. партійним лідером був один кандидат – О. Мороз (СПУ). Характерною рисою цього періоду, яка не була типовою для пострадянських республік, – було домінування парламенту в системі органів державної влади (так званий «суперпарламентаризм»), що мало наслідком перманентний конфлікт

[12] Історія українського парламентаризму. Від допарламентських форм організації політичного життя до сьогодення. Науково-історичне видання / За ред. В. Литвина. – К.: Дніпро, 2010. – С. 484 – 486.

[13] Там само. – С. 508.

між Президентом України Л. Кравчуком і Верховною Радою України. Проте усі ці політичні процеси у поєднанні із нормативно-правовим закріпленням сфери компетенцій політичних партій у своїй взаємодії стимулювали розвиток політичних партій і видозмінювали умови інституціоналізації і політичних партій, і, відповідно, партійної системи.

Про глибину процесів і правової, і політичної інституціоналізації партій свідчить насамперед рівень залучення політичних партій до процесів ухвалення політичних (у нашому випадку державних) рішень. І якщо зануритися саме в цей бік питання, то стане зрозуміло, що в Україні саме опосередкованих засобів, які б стимулювали процеси інституціоналізації, – недостатньо. Першочергова перешкода, яка не стимулювала процеси інституціоналізації політичних партій, полягала у принципі формування уряду і визначених законодавчо сферах компетенції саме парламентських партій. З прийняттям Конституції України у 1996 р. політичні партії отримали конституційне закріплення свого статусу та функцій (ст. 36), також на конституційному рівні було регламентовано їх створення та діяльність (ст. 37)[14]. Місце партій у системі влади обмежувалося їх правом брати участь у виборах. Однак, з точки зору ролі та місця партій в системі державної влади, змін, порівняно з попереднім періодом, фактично не відбулося. Партії й надалі не отримали права повноцінної участі у формуванні уряду. Однак у Конституції було закріплено напівпарламентський принцип формування уряду, тобто парламент давав згоду на призначення Прем'єр-міністром кандидатури, внесеної Президентом. Парламентські ж партії брали досить номінальну участь у формуванні уряду, оскільки санкцій, які були б застосовані у разі їх незгоди, не передбачалося ані стосовно парламенту, ані стосовно Президента. Така інституційна недовизначеність здатна була призвести до тривалої політичної кризи, стагнації політичного процесу.

З прийняттям нового Закону «Про вибори народних депутатів України» у 1997 р. запроваджувалася змішана лінійна мажоритарно-пропорційна виборча система у співвідношенні 50:50 при чотиривідсотковому обмежувальному бар'єрі. Тобто партії отримали право висунення кандидатів у 225 одномандатних виборчих

[14] Конституція України. – К.: Парламентське видавництво, 1996.

округах і за виборчими списками в загальнодержавному багатомандатному виборчому округу, що означало перехід до нового (другого) періоду інституціоналізації політичних партій. Внаслідок застосування цієї виборчої системи у парламентських виборах 1998 р. взяли участь 21 партія і 9 виборчих блоків, які об'єднали 19 політичних партій. Це стало стимулом до утвердження політичних партій як політичних акторів. Проте це не додало політичного структурування парламенту.

У парламентських виборах 1998 р., що проводилися на основі нового виборчого Закону, взяла участь переважна більшість (40 з 52) легалізованих на той час партій: 21 – самостійно; 19 – у складі дев'яти виборчих блоків. Обмежувальний бар'єр подолали сім партій та один блок (до його складу входили дві партії), депутати в одномандатних округах представили ще 13 політичних партій. Таким чином, у Верховній Раді III скликання були представлені 22 політичні партії. На початку діяльності парламенту були утворені фракції всіх восьми політичних сил, що подолали виборчий бар'єр, до складу фракцій ввійшли 395 з 450 депутатів[15].

Однак пізніше фракційна структура парламенту зазнала суттєвих змін, у тому числі під впливом тиску з боку Адміністрації Президента. У ньому утворилися фракції партій, що зазнали розколу (наприклад, НРУ та НРУ – 1), а також фракції новоутворених чи позапарламентських на час виборів партій. Це відбувалося, насамперед, через зміну партійності народних депутатів і масові міжфракційні переходи часто під впливом лояльних до Президента бізнес-структур, і, по суті, парламент вже адекватно не відображав політичні уподобання виборців.

Новим стимулом у подальшій правовій інституціоналізації політичних партій в Україні стало прийняття Закону «Про політичні партії в Україні» (2001 р.). Цей Закон унормував порядок створення та діяльності політичних партій і приймався нібито з метою стимулювання розвитку партійної системи. Однак всупереч короткостроковому позитивному ефекту, законодавча регламен-

[15] Історія українського парламентаризму. Від допарламентських форм організації політичного життя до сьогодення. Науково-історичне видання / За ред. В. Литвина. – К.: Дніпро. – 2010. – С. 525 – 526.

тація не стала дієвим чинником реалізації цілей, які ставились у процесі розробки і прийняття закону. Понад те, після прийняття нового закону почали масово створюватися партії-проекти фінансово-промислових груп та бізнес-структур («Трудова Україна», «Прагматичний вибір», «Солідарність» та ін.), «партії-клони» існуючих, переважно відомих партій. Наслідком прийняття нового закону та у поєднанні з зафіксованим у Конституції принципом формування уряду в Україні набула подальшого розвитку тенденція формування уряду на «псевдопартійних» засадах. А саме: Президент вносив на розгляд парламенту кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра з урахуванням партійного складу більшості з тим, щоб ця кандидатура була підтримана. Проте, зважаючи на те, яким чином формувалася більшість (як відомо, у більшість депутатів часто «заганяли» за допомогою фіскальних органів, підкупу і т.д.), вона зазвичай була пропрезидентською, що, по суті, робило Президента главою виконавчої влади, зважаючи на його прерогативи щодо коригування складу Кабінету Міністрів.

Парламентські вибори 2002 р. спричинили появу нових тенденцій у розвитку партійної системи країни. Ці вибори, як і попередні, відбувалися за змішаною виборчою системою. В них взяли участь понад 80 політичних партій – більшість із зареєстрованих на час виборів. За партійними списками у виборах взяли участь 21 політична партія і 12 блоків. Проте критерієм поділу цих партій на опозиційні та проурядові став критерій ставлення знову ж таки до політики глави держави. Такого поняття, як «розділене правління», що характерно для країн Західної і Центрально-Східної Європи (глава держави і уряд за результатами парламентських виборів представляють різні – опозиційні – політичні сили) в державі не існувало і не могло виникнути, оскільки уряд формувався на напівпарламентській основі. Таким чином, партії досить специфічним способом виконували одну зі своїх основних функцій – владну, що унеможливлювало їх повноцінну інкорпорацію в процеси прийняття політичних рішень і свідчило про радше формальну роль у політичній системі – партії не стали повноцінними політичними акторами.

На подальші процеси правової і політичної інституціоналізації партій безпосередній і визначальний вплив мав Закон «Про вибори народних депутатів Верховної Ради України» (березень 2004 р.) та

Закон «Про вибори до органів місцевого самоврядування» (квітень 2004 р.), який запровадив пропорційну виборчу систему, і Закон «Про внесення змін до Конституції України» (грудень 2004 р.). Основні зміни стосувалися зміни ролі політичних партій у виборчому процесі – вони набули статусу єдиних суб'єктів виборчого процесу. Згідно з новим законом весь склад парламенту обирався у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за списками політичних партій (блоків). Виборчий бар'єр було знижено з 4% до 3%. За партійними списками мали обиратися також Верховна Рада АР Крим, обласні, районні та районні в містах ради.

Унаслідок конституційних і законодавчих змін партії отримали максимальні, за весь період існування України як незалежної держави, можливості для реалізації власних політичних програм на загальноукраїнському та місцевому рівнях. Не менш важливе значення мав той факт, що партії отримали право формувати коаліцію депутатських фракцій, до повноважень якої належало формування уряду. Таким чином, партії стали головними суб'єктами впливу не лише на законодавчу, але й на виконавчу гілку влади, а опосередковано (через парламентську більшість) – і на судову владу.

У цей період було зареєстровано ряд нових політичних партій, які створювалися за принципом «згори» як «персональні політичні проекти» (Європейська партія України (М. Катеринчук), «Союз лівих сил» (В. Волга), «Українська платформа» (П. Жебрівський) та ін.). Ці партії створювалися як суто прагматичні, по суті, не були носіями ніякої ідеології. Наслідком цих процесів стало перетворення української політики у політичний ринок, де конкурували не політичні ідеї, національні інтереси, а політичні амбіції, а українська політика стала вкрай персоніфікованою і малопередбачуваною. Більше за те, політичні партії, по суті, усунулися від виконання своїх безпосередніх функцій – представництва соціальних інтересів, посередницької, перетворившись у політичний ліфт для окремого кола осіб, які забезпечували фінансові та кадрові ресурси цієї партії, інструмент політичної легітимації конкретних осіб та їх інтересів.

З набуттям чинності змін до Конституції (з 1 січня з 2006 р.) політичні партії і виборчі блоки дістали право формування

коаліції депутатських фракцій, а у складі коаліції – на формування уряду. Таким чином були створені безпосередні можливості для реалізації програм партій, які дістали підтримку на виборах через вертикаль виконавчої влади. Важливою складовою конституційних змін було запровадження елементів «партійного» («імперативного») мандата (ст. 81 Конституції) для стабілізації політичної структури парламенту, створення обмежень для міжфракційних переходів депутатів. Попри те, що ця норма не була запроваджена в повному обсязі, вона сприяла посиленню контролю партій над обраними депутатами. Після виборів 2006 р. процес формальної партизації влади та політики в цілому сягнув найвищої за весь період незалежності України позначки: вперше всі найвищі посадові особи держави – Президент, Голова Верховної Ради і Прем'єр-міністр були лідерами політичних партій.

Перерозподіл повноважень між Президентом і парламентом, надання парламентській коаліції повноважень з формування уряду значно підвищили важливість і «політичну ціну» посади Прем'єр-міністра для політичних партій, що брали участь у парламентських виборах. Водночас, збереження посади Президента із сильними повноваженнями зумовило її важливість для політичних сил. Як свідчить розвиток подій після президентських виборів 2010 р., це відкрило можливість для фактичної монополізації впливу на всю систему влади політичною партією, яка перемогла. Понад те, в Україні фактично було нівельовано поняття «ефективна парламентська партія». З цього часу в Україні механізми ухвалення політичних рішень набули ознак характерних радше для неопатримоніальних суспільств. Тобто факт, коли партія класифікується як ефективна парламентська партія, не означає того, що вона автоматично має брати участь у формуванні Кабінету Міністрів. По суті, відбулося заміщення повноцінного процесу коаліціювання, характерного для країн Західної та Центрально-Східної Європи, коли виключно ефективні парламентські партії є суб'єктами парламентської коаліції. В Україні цей процес не визначався результатами парламентських виборів, оскільки в українських реаліях поняття «ефективна парламентська партія» була замінена поняттям «партія, наближена до Президента», що автоматично гарантувало

їй усі преференції під час формування Кабінету Міністрів. Таким чином було спотворено логічний ланцюжок «виборець – партія – фракція – урядова коаліція – уряд», характер якого визначається виключно у ході електорального відбору.

Крім того, після відміни Конституційним Судом України конституційної реформи 2004 р. («Закон про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р.) у жовтні 2010 р. повернулися до моделі інкорпорації еліт, зафіксованої Конституцією України зразка 1996 р., що унеможливлювало повноцінне відтворення та кооптацію еліт та лідерів виключно у процесі електорального відбору. Через те, що парламентські партії були позбавлені функції формування уряду (ця функція парламентом виконувалася опосередковано), що деформувало виконання політичними партіями загалом повноцінного виконання їх функцій (представницька, посередницька). Як наслідок, це спотворило власне ідею електоральної демократії і поглибило рівень політичного відчуження з усіма негативними наслідками (саботаж реформ, низький рівень довіри до органів державної влади, політичний колапс і стагнація суспільно-політичної та економічної сфер) і, зрештою, вилилося у Революцію Гідності.

Таким чином й *інституційна спроможність політичних партій в Україні* залишалася сумнівною. Зокрема, до прийняття змін до Конституції України у грудні 2004 р. місце і роль партій у системі влади обмежувались їх участю у виборах Президента та у виборах народних депутатів України. Партії могли мати власні фракції в парламенті, проте мали дуже обмежені можливості впливу на формування та діяльність органів виконавчої влади. Вирішальну роль у формуванні уряду і спрямуванні його діяльності відігравав Президент, відповідно, уряди формувалися на позапартійній основі, за «принципом професіоналізму». Лише на третьому етапі еволюції партійної системи (2004 – 2010 рр.) під час формування складів уряду починають певною мірою враховуватися позиції політичних партій – що зумовлювалося вищим рівнем «партизації» парламентів ІІІ і ІV скликань, необхідністю забезпечення парламентської підтримки при затвердженні кандидатури Прем'єр-міністра і Програми діяльності уряду.

З точки зору динаміки утворення політичних партій в Україні, то вона відзначається високою інтенсивністю:

Серед чинників, які зумовили високу інтенсивність утворення політичних партій, вітчизняна дослідниця М. Кармазіна відзначає такі: по-перше, ухвалення у 2001 р. Верховною Радою України Закону «Про політичні партії в Україні» (необхідність збору 10 тис. підписів громадян, які мають право голосу, не менш як у 2/3 районів 2/3 областей України, міст Києві та Севастополі, АР Крим, а також створення протягом шести місяців з дня реєстрацій своїх організацій в більшості областей України, у містах Києві і Севастополі, АР Крим), по-друге, перевірка Мін'юстом партій на предмет його дотримання. Наслідком цієї перевірки стало анулювання реєстраційних свідоцтв 28 партій, котрі не змогли пройти шлях інституціоналізації (зміцнення, набуття значення, стійкості)»[16]. Позитивні очікування були пов'язані також зі змінами до законодавства, якими запроваджувалося державне фінансування статутної діяльності партій (листопад 2003 р.). Цей захід міг сприяти ослабленню залежності партій від ФПГ, підвищенню рівня прозорості партійних фінансів. Однак дія цих норм була заблокована законами про Державний бюджет України на 2006 р. і 2007 р. (відповідно, урядами В. Януковича та Ю. Тимошенко), надалі, попри відповідне рішення Конституційного Суду, державне фінансування партій так і не було запроваджене.

Показником політичної інституціоналізації політичних партій є рівень та динаміка зміни ефективних парламентських партій. Якщо брати до уваги цей індикатор, то динаміка зміни чисельності ефективних парламентських партій в Україні також з точки зору послідовності перебігу процесів політичної трансформації цілком

[16] Кармазіна М. Чи є партії агентами демократії // Дзеркало тижня. Україна. – 2012. – №1. – 13 січня.

зіставна із посткомуністичними країнами, які перебувають у фазі консолідації демократії – 4-6 партій. Проте часта зміна правових факторів інституціоналізації політичних партій спричинила досить спорадичні процеси і їх політичної інституціоналізації. Тому тут слід виокремлювати кількісні (формальні) та якісні (фактичні) характеристики цього процесу.

Власне ж партійну систему (у її класичному розумінні) України останніх років (до середини 2014 р. і політичного переформатування, яке відбулося після Революції Гідності) утворювало кілька політичних партій, які були представлені у парламенті різних каденцій своїми фракціями (Партія регіонів, БЮТ, Комуністична партія України, «Наша Україна – Народна самооборона»). В Україні й надалі проблематичним є питання усвідомлення громадянами ролі та значення політичних партій як політичних інститутів. Як засвідчують соціологічні дослідження, нині проявляється тенденція до зменшення кількості громадян, які є членами політичних партій. Якщо у 2008 р. – 2,8%, то у 2010 р. – 3% громадян, у 2012 р. – 2,2%[17]. Зважаючи, що від початку 1990-х рр. ця цифра жодного разу не перевищувала 2% (винятком є лише 2004 р., що пов'язано з «помаранчевою революцією»), можна стверджувати, що це свідчення суттєвого підвищення інтересу до політичних партій. Якщо ж звернутися до тих самих досліджень Інституту соціології НАН України, то кількість громадян, які вважають, що «багатопартійна система Україні не потрібна», протягом 1994 – 2012 рр. збільшилася з 29,8% до 43,9%. Відповідним чином змінилася й кількість тих, хто вважає, що Україні багатопартійна система потрібна: з 36,1% до 22,6%[18]. Проте на запитання, чи є в Україні серед наявних політичних партій і рухів такі, яким можна довірити владу, у 1994 р. 13,9% респондентів відповіли позитивно, у 2010 р. 29,9% респондентів також дали ствердну відповідь, то у 2012 р. ствердну відповідь дали лише 18,7% опитаних[19], що підтверджує зроблені нами висновки про деінституціоналізацію політичних партій і зниження їх ролі як соціальних ліфтів.

---

[17] Українське суспільство 1992 – 2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / За ред. д. ек. н. В. Ворони, д. соц. н. М.Шульги – К.: Інститут соціології НАН України, 2012. – С. 488.

[18] Там само. – С. 537.

[19] Там само. – С. 537.

З 2014 р. після Революції Гідності партійна палітра України істотно змінилася. З огляду на повернення до Конституції України у редакції 2004 р., тобто повернення до парламентсько-президентської форми правління, можна вести мову про початок нового етапу в інституціоналізації політичних партій в Україні. Проте збереження старого типу виборчої системи (мажоритарно-пропорційної у співвідношенні 50:50) свідчить про збереження старих механізмів інкорпорації політичного класу і спотвореної моделі соціальних ліфтів, що не відповідає ні викликам часу, ні є адекватним парламентсько-президентській республіці. Незважаючи на те, що дострокові парламентські вибори 2014 р. міжнародними спостерігачами визнані найбільш чесними і прозорими й оновлення парламентського корпусу на 54%, сам спосіб формування парламенту у поєднанні з наявними парламентськими процедурами (відсутність імперативного мандата, недосконалі механізми політичної відповідальності парламенту, низька парламентська дисципліна, неврегульованість статусу парламентської опозиції) породжує велику кількість ризиків, здатних призвести до парламентських криз. Крім того, наявна система виборів, недиференційований підхід при застосуванні обмежувального бар'єра до партій та до виборчих коаліцій розмиває реальне політичне структурування суспільства, підтримуючи тим самим інерційність наявної вкрай неефективної, заснованої на неформальних інститутах, політичної системи. А за нинішніх умов війни з Російською Федерацією будь-які політичні конфлікти в Україні створюють ризики і загрози існуванню України як суверенної держави.

Підсумовуючи, зазначимо:

По-перше, процеси правової інституціоналізації політичних партій в Україні розвивалися досить стрімко, але мали позитивний вплив на процеси політичної інституціоналізації і стимулювали розвиток плюралістичної політичної системи. Конституційне унормування компетенцій політичних партій повною мірою створювало підстави для перетворення новостворених політичних партій у повноцінних політичних акторів.

По-друге, регламентація утворення та діяльності політичних партій ввела їх у рамки визначених «правил гри», змусивши тим самим грати на політичному ринку за допомогою цивілізованих і загальновизнаних політичних прийомів, що стабілізувало політичні процеси в Україні.

По-третє, правове поле діяльності політичних партій в Україні та зміни, що в ньому відбувалися, сприяли розвитку партійної системи. Водночас, позитивний вплив деяких норм, які цілеспрямовано запроваджувалися з метою стимулювання розвитку політичних партій, нівелювався впливом ряду чинників, які можна окреслити так: збереження принципу Хейра під час підрахунку голосів, натомість як у країнах з низьким рівнем політичного структурування парламенту та істотними диспропорціями у розвитку партійної системи застосовується принцип Д'Конта під час підрахунку голосів, коли більшість парламентських бонусів отримують середні парламентські партії.

По-четверте, перехід до змішаної, а згодом до пропорційної виборчої системи сприяв появі ефективних парламентських партій і стимулював в Україні перехід від атомізованої (псевдо-) партійної системи до виразно багатопартійної системи і до політичного структурування парламенту, що стимулювало процеси законотворення. Для країн з дефіцитом унормування (так званим «правовим вакуумом») цей фактор є неодмінною умовою розвитку.

По-п'яте, процеси правової інституціоналізації розпочалися як консенсус еліт (дуже вузького прошарку) щодо політичного плюралізму. Проте в Україні фактично процеси правової інституціоналізації випереджали процеси інституціоналізації політичної. Це, власне, й позначилося на особливостях подальших процесів і правової і політичної інституціоналізації. З'явилися своєрідні «інституційні пастки». Тобто процеси правової інституціоналізації не мають належного впливу на політичну інституціоналізацію партій, а також решти політичних інститутів через неузгодженість процесів правової інституціоналізації інших політичних інститутів (виборів, парламентаризму тощо).

По-шосте, штучне відсторонення партій від політичної конкуренції уповільнило й деформувало розвиток партійної системи і спричинило утвердження специфічного поняття «партія влади» – провладні партії, які створювалися окремими політиками для політичного прикриття і обслуговування інтересів влади. Це призвело до появи не ідеологічних, а так званих «функціональних» партій, роль яких зводилася до легітимації політичних рішень, які вироблялися у Адміністрації Президента (далі в тексті цей специфічний процес буде розглянуто детально).

По-сьоме, водночас, пропорційна виборча система у модифікації, запровадженій в Україні, із формуванням загальнонаціонального виборчого округу, закритими партійними списками, відсутністю преференційного голосування – призвела до мінімізації зв'язку між партією та її електоратом.

По-восьме, скасування конституційної реформи у 2010 р. спричинило згортання процесів правової і, як наслідок, політичної інституціоналізації партій, оскільки парламентські партії втратили канали для повноцінного виконання ними своїх функцій. Прийняття Закону «Про вибори народних депутатів» у 2012 р. і повернення до змішаної виборчої системи, по суті, відкинуло процеси політичної інституціоналізації партій у період кінця 1990-х – початок 2000-х рр., тому що процеси відтворення політичного класу набули ознак, характерних для цього періоду, а поняття «правляча партія» набуло формального характеру. Наразі маємо підміну понять «політична партія» – «група тиску» – «лобістське угруповання» – «політичний ліфт» – «політична корпорація», а опосередковані фактори стимулювання розвитку партійної системи як системи артикуляції політичних інтересів, політичних партій як соціальних ліфтів мають вкрай незадовільний характер. Ця система й надалі стимулює процеси монополізації влади фінансово-промисловими групами, за якої механізми інкорпорації політичного класу мають досить замкнений характер, і не здатна зруйнувати монополію фінансово-промислових груп на владу.

І нарешті, проведення позачергових парламентських виборів 2014 р. на основі старої змішаної (мажоритарно-пропорційної системи) не сприяло ані політичному структуруванню парламенту, ані підвищенню політичної відповідальності партій, окремих депутатів і, відповідно, Верховної Ради. Допущена помилка, по суті, не виправила неадекватність ролі, яка покладається на парламент у парламентсько-президентській республіці, і механізмів інкорпорації політичного класу, адекватних цій формі державного правління. Це дає підстави стверджувати про наявність ризиків, здатних дестабілізувати роботу парламенту нинішнього скликання і розвал правлячої коаліції, оскільки в даному випадку парламентарі досить опосередковано зв'язані партійними зобов'язаннями, а отже, рівень ситуативності і суб'єктивізму для вироблення політичних рішень залишається вкрай високим.

РОЗДІЛ ІІ
УКРАЇНСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: НЕФОРМАЛЬНИЙ ВИМІР ФОРМАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ

Парламентаризм історично утверджувався як реалізація ідеї народного представництва і вже в сучасну добу розуміється як система взаємодії держави й суспільства, базована на «особливій і суттєвій ролі вищого і постійно діючого представницького органу в здійсненні державно-владних функцій»[20]. У цьому тлумаченні представництво означає передусім репрезентацію інтересів громадян, що мають можливість обирати своїх делегатів до відповідного органу державної влади і наділяти їх правом такого представлення. Однак через парламентаризм знаходить своє відображення не лише комплекс феноменів, які пов'язані з реалізацією ідеї народного суверенітету. Конкретні моделі парламентаризму здатні також репрезентувати соціополітичну специфіку конкретної держави і суспільства, в яких вони реалізуються, в найширшому сенсі. І засади політичних процесів, глибинні і поточні суспільні конфлікти, і особливості суспільного договору, і функціонування базових політичних інститутів, і багато іншого відображають себе через парламентаризм. Ця властивість особливо помітна в суспільствах, де відсутня політична стабільність, коли інституціоналізація парламентаризму не може бути сталою і фіксованою. Український парламентаризм за весь період державної незалежності є яскравим підтвердженням цього.

Дистанція між формальними і неформальними інститутами, властива для української політики і соціуму, загалом яскраво відображається і унаочнюється на рівні українського парламентаризму. Химерна взаємодія публічного і тіньового, декларованих і прихованих інтересів, формальних і неформальних функціональних виявів – усе це невід'ємні характеристики діяльності українського парламенту.

---

[20] Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм / В. Шаповал. – К.: Інститут державного управління та самоврядування при Кабінеті Міністрів України; Видавництво «Основи», 1993. – С. 4.

Верховна Рада України внаслідок своєї природи є органом влади, на який фокусується найбільше суспільної уваги. Відповідно, так чи інакше, але простір публічного – офіційного – формального для неї найбільш розвинутий порівняно із іншими державними інституціями. В той же час (і певною мірою через таку відносно високу публічність Верховної Ради) неформальна складова українського парламентаризму виявляє себе в більш глибоких, розвинутих, мобільних, високоадаптаційних вимірах. Стала реалізація ряду неформальних функцій стала основою для утвердження в парламенті низки внутрішніх неформальних інституцій. Однак неформальні функції виконуються і формальними парламентськими інституціями. Загалом, між формальними і неформальними функціями, між офіційними і неформальними внутрішньопарламентськими інституціями встановився складний взаємодоповнювальний зв'язок. При цьому провідну і навіть визначальну роль у діяльності Верховної Ради, українського парламентаризму в цілому перебрав на себе саме неформальний сектор.

Особливим варіантом зазначеної конвергенції формального та неформального стали неформальна реалізація формальних функцій, а також практика поглинання формальних інститутів неформальними.

Наразі функціональна специфіка українського парламенту виглядає так:

офіційні функції, публічно декларовані і закріплені в базових документах;

традиційні функції – ті, які властиві парламентам у цілому і які не завжди прямо задокументовані;

неформальні функції – ті, які не належать до згаданих вище категорій, але які де-факто реалізуються українським парламентом та його інститутами.

Інституційна спроможність українського парламентаризму, зокрема особливостей взаємодії його формальних та неформальних функцій, визначається як часовими традиціями, частина яких оформилася ще на початку незалежності, так і тими трансформаціями, які він зазнав у часи правління В. Януковича. Сьогодні до них додалися чинники, пов'язані із викликами постреволюційної ентропії та військовими діями на Сході країни.

Загалом же, на початок 2014 р. сформувалася така модель формальних і неформальних аспектів взаємодії в українському парламенті, яка сама собою може оцінюватися як криза українського парламентаризму. В конкретно історичних обставинах революції та наступної війни з Росією вона стала одним із елементів загальної кризи української державності, яка триває донині. При цьому кризова особливість українського парламентаризму в постреволюційний період не особливо виразно ідентифікується в політичних комунікаціях чи аналітичних оцінках. Однак її значення істотно посилюється у зв'язку із переходом до парламентсько-президентської моделі правління. Перспективи нової спроби системних реформ в Україні та протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам державності тісно пов'язані з необхідністю гармонізації формальних і неформальних функцій та інституцій українського парламентаризму, і, власне, від відновлення та продуктивної модернізації парламентаризму загалом.

Український парламентаризм: траєкторія інституційних трансформацій. Відсутність тривалого періоду визначених (не лише діючих) офіційних «правил гри» Верховної Ради визначальним чином позначилися як на її інституційному розвитку як вищого органу державної влади в цілому, так і на функціональних особливостях зокрема. Часті зміни повноважень, структури, публічних та «тіньових» форматів внутрішньої конфігурації суттєво ускладнювали кристалізацію сталих інституційних форм як всередині самої Верховної Ради, так і українського парламентаризму загалом.

Із 7 скликань Верховної Ради України повну каденцію відпрацювали 4. При цьому 3 з них поспіль – II (1994 – 1998 рр.), III (1998 – 2002 рр.) та IV (2002 – 2006 рр.). Ще однією повночасовою була Верховна Рада VI скликання (2007 – 2012 рр.). І скликання (1990 – 1994 рр.) було перерване рішенням про саморозпуск у контексті економічної кризи і шахтарського страйку. Другим парламентом із дочасно перерваною каденцією стала Верховна Рада V скликання. Її розпуску передувала глибока криза щойно введеної з 1 січня 2006 р. парламентсько-президентської форми правління. Безпосереднім ініціатором розпуску парламенту став тодішній Президент В. Ющенко, який посилався на свої конституційні повноваження і мотивував таке рішення «ігноруванням більшістю у Верховній Раді України конституційних вимог щодо

формування коаліції депутатських фракцій»[21], а саме – так званої «Антикризової коаліції», створеної його політичними противниками із Партії регіонів (із дорученням КПУ та СПУ). Втім, указ від 2 квітня 2007 р. лише розпочав процес припинення повноважень парламенту, а самі дострокові вибори стали можливими лише внаслідок складного міжелітного конфлікту, тривалого і нелінійного переговорного процесу і, нарешті, складних домовленостей між тодішніми «центрами сили» української політики. В підсумку, формальним юридичним приводом для припинення повноважень Верховної Ради став інший – зменшення конституційного складу парламенту до менш ніж 2/3 (288 депутатів) через добровільне зречення своїх мандатів депутатами від тогочасної опозиції. Таким чином, домовленості еліт полягали в приведенні парламенту до штучної недієздатності.

Нарешті, Верховна Рада VII скликання передчасно припинила свої повноваження через масштабні потрясіння, які відбуваються з Українською державою і соціумом у контексті повалення режиму В. Януковича. В мотиваційній частині відповідного указу Президента містяться лише посилання на відповідні правові позиції – «керуючись частиною другою статті 77, частинами шостою і сьомою статті 83, пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України та відповідно до пунктів 7 і 8 частини першої статті 106 Конституції України»[22]. Однак це рішення стало можливим теж через штучне створення офіційної підстави – пропрезидентська фракція навмисне саме задля цього вийшла із парламентської більшості, а інші депутатські утворення утрималися навіть від спроб формування нової. Це дає підстави розглядати переривання каденції як домовленість між політичними елітами. Втім, на відміну від 2007 р. і навіть від 1993 – 1994 рр. вона стала радше вимушеною. Реальних же причин розпуску Верховної Ради VII скликання ціла палітра, але головні з них: цілковита делегітимізація цього складу парламенту,

[21] Указ Президента України № 264/2007 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/5961.html

[22] Указ Президента України № 690/2014 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/18026.html

вимоги зміни парламенту з боку більшості громадян, низька функціональна спроможність цього органу влади в умовах агресії з боку Росії, прагнення низки політичних сил покращити своє представництво в парламенті тощо.

Зазначимо, що всі три припинені парламентські каденції мали місце в умовах дії парламентсько-президентської системи правління. І якщо в хронологічно першому випадку ця система не мала конституційної фіксації, то в другому саме апеляція до конституційних норм стала вирішальним елементом супроводу тривалої і нищівної політичної кризи. Останній же розпуск Верховної Ради, хоч і не пов'язаний тісно із особливостями парламентсько-президентської моделі, однак теж має відбиток характерної для неї (в українських умовах) боротьби за концентрацію влади і повноважень.

Якщо застосувати інший критерій – зміну формальних повноважень Верховної Ради, правових нормативів її взаємовідносин із іншими владними органами, – то виявиться, що лише два (!) скликання уникло таких пертурбацій.

Парламент І скликання зібрався і почав роботу ще в іншій державі. На його долю випало і проголошення державної незалежності України, і формування основ державного будівництва, і визначення свого місця в ньому. Увесь період цей парламент провів без конституційного оформлення своєї діяльності.

Верховна Рада ІІ скликання спочатку взяла участь у підписанні Конституційного договору, а потім і ухвалила, власне, саму Конституцію України.

Верховна Рада VI скликання в грудні 2004 р. проголосувала за конституційну реформу, суттю якої було істотне посилення ролі парламенту, і навіть розпочала роботу в новому режимі в 2006 р.

У період каденції Верховної Ради VI скликання відбулася реставрація Конституції України зразка 1996 р. і повернення до, по суті, президентської форми правління. А парламент VII скликання був змушений знову повернути норми Конституції 2004 р. і парламентсько-президентську модель.

Із семи скликань Верховної Ради лише одне, ІІІ (1998 – 2002 рр.) не пережило змін конституційно проголошених засад її діяльності. Це, однак, не звільнило її ані від спроб здійснити такі зміни, ані внутрішніх перверзій, що мали місце навколо так званої в той час «парламентської революції» у 2000 р. Проведений в

тому ж році референдум розпочав імплементаційний процес стосовно своїх результатів. Сторона, яка його ініціювала, орієнтувалася на чинного тоді главу держава Л. Кучму і просувала зміни, які були покликані суттєво збільшити повноваження Президента і обмежити (та ускладнити) потенціал парламенту в політичній боротьбі.

Однак позиції українського парламенту в політичному процесі, владний статус, його загальна інституційна роль визначалися далеко не завжди переліком конституційно відпущених Верховній Раді повноважень. Понад те, завжди були проблеми (блокування) із можливістю повномасштабно виконувати ці повноваження. Головні політичні конфлікти абсорбувалися парламентом. У певні періоди Верховна Рада виступала радше як полігон для протиборства, а в певні періоди – як колективний суб'єкт у боротьбі за владу. Однак і в останньому випадку це не було представлено абсолютною більшістю парламентарів.

Політико-владне позиціонування Верховної Ради з 1999 р. суттєво, часом докорінно, змінювалося після президентських виборів. Кожен раз це супроводжувалося зміною орієнтації на щойно обраного Президента.

Після повторного обрання Президентом Л. Кучми відбувся процес створення так званої «нової парламентської більшості», яка усунула від влади попереднє керівництво парламенту, налаштоване на опонування главі держави, і мобілізувало на основі тодішніх пропрезидентських партій більшість, орієнтовану на його підтримку. Відбулося це внаслідок нового пакту еліт, що включав і створення нового реформаторського уряду, і зміну та певним чином організований розподіл посад у керівництві Верховної Ради, і встановлення певних, неофіційних, але функціональних правил гри між уже головними на той момент політико-економічними угрупованнями. Роль неформально-тіньової складової в парламентських процесах 1999 – 2000 рр. символічно підкреслюється своєрідним «титулом», наданим медіа головному координатору взаємодії між Президентом, його Адміністрацією та Верховною Радою О. Волкову – «директор-розпорядник парламенту». Цей «титул» позначав особливу роль цього депутата, хоча ніяких офіційних посад у керівництві парламенту він не обіймав, а був одним із лідерів однієї із пропрезидентських фракцій – «Відродження регіонів».

Однак головних політичних конфліктів, актуальних, латентних і потенційних такий формат взаємодії Президента із парламентом не розв'язав. Він дуже швидко був порушений так званим «касетним скандалом» та глибокою політичною кризою, яка розгорнулася через нього. Саме парламент, чинні тоді опозиційні сили стали осердям антипрезидентського протесту, об'єднаних у межах кампанії «Україна без Кучми». Вони становили меншість від депутатського складу Верховної Ради, але почали дуже виразно впливати на загальну політичну ситуацію, значною мірою модеруючи політичний порядок денний через зв'язок із позапарламентськими силами і вуличними акціями. Таким чином, парламентська меншість через свою активність уперше змогла нав'язати Верховній Раді роль інституційного стримувача Президента та його Адміністрації. До того подібного ефекту досягали тільки більшості.

Вибори 2002 р. означили появу нового політичного «центру впливу» – екс-прем'єра В. Ющенка та його іменного політичного об'єднання «Наша Україна». Ця політична сила виграла парламентські вибори в загальнонаціональному багатомандатному окрузі, здобувши 23,6% голосів, що було вдвічі більше за блок «За єдину Україну» (11,8%), в якому були сконцентровані пропрезидентські сили. Однак більшості голосів опозиції в парламенті IV скликання сконцентрувати не вдалося – її було створено завдяки депутатам-мажоритарникам, все ж, на основі підтримки Президента Л. Кучми.

Президентські вибори 2004 – 2005 рр. вивели на провідні ролі в політичному процесі в цілому і діяльності парламенту зокрема дві тенденції, які надалі будуть визначати характер і зміст політичної конкуренції: відхід провідних політико-економічних угруповань від підтримки однієї кандидатури в Президенти, а також політичне і навіть політико-організаційне оформлення розколу на два головні табори – «помаранчевий» та «біло-синій».

Тенденція до переорієнтації на новообраного Президента мала місце навіть у 2005 р. після обрання В. Ющенка, хоча виявилася нетривалою і суттєво видозміненою через нарощування потенціалу як нового «центру сили» з боку уряду. Останнє якраз визначальною мірою зумовлювалося початком дії нової редакції Конституції, що передбачала парламентсько-президентську форму

правління. Втім, так званий «розкол у «помаранчевій» команді» стався восени 2005 р., коли ці конституційні положення ще не вступили у дію. Відставка Ю. Тимошенко із посади Прем'єр-міністра і прагнення Президента В. Ющенка забезпечити підтримку у Верховній Раді обранням новим Прем'єром свого соратника Ю. Єханурова викликали першу практику союзу понад кордоном між «помаранчевим» і «біло-синім» таборами.

З обранням у 2006 р. нового парламенту українська політика вийшла на новий щабель кризовості, який мав суттєві наслідки для парламентаризму. Тривала «коаліціада» «помаранчевих сил», яка завершилася так званою «зрадою Мороза» і переходом очолюваної ним Соціалістичної партії (СПУ) до співпраці із «біло-синьою» Партією регіонів та Комуністичною партією України (КПУ) дозволило вперше з часів Л. Кравчука створити більшість не на основі пропрезидентських сил. Тим більше, що оформлювалася вона як офіційно-інституційно обумовлена парламентська коаліція із правом обрання Прем'єр-міністра і формування більшості складу уряду. Наступні спроби боротьби за офіційні повноваження та за перерозподіл неформальних ресурсів політичного впливу між другим урядом В. Януковича та Президентом В. Ющенком посилили кризу і, зрештою, привели до нових парламентських виборів-2007.

Парламентська більшість, створена за результатами останніх, була мінімально можливою коаліцією (227 депутатів). І можливості політичного маневру цей формат мав найменші із можливих. Такі позиції ще більше ускладнювалися наявністю внутрішніх конфліктів – як інституційно обумовлених, так і персонального та політико-групового характеру. Це стимулювало учасників коаліції до пошуків партнерства за її межами. Таким партнером могла бути тільки найбільша фракція – опозиційна фракція ПАРТІЯ РЕГІОНІВ. Потенційна коаліція пропрем'єрського Блоку Юлії Тимошенко (БЮТ) чи пропрезидентського «Наша Україна» – «Народна самооборона» із Партією регіонів дістала назву «широкої коаліції». В дискусіях навіть висловлювалась ідея коаліції у складі Партії регіонів, БЮТ та НУНС разом.

Однак через низку причин такого кооперування не відбулося. Вирішальну роль відіграли, з одного боку, різко негативне ставлення громадян (зокрема, і в кожному із електоральних сегментів, які орієнтувалися на потенційних учасників такого об'єднання), а також

перенесення головними учасниками сподівань у боротьбі за владу на чергові президентські вибори. Таким чином, боротьба за владу фактично була винесена за межі Верховної Ради, а парламент виступав у ролі підготовчого полігону до вирішальної битви. До битви, результати якої, зрештою, завдали нищівних наслідків для самого парламенту, його статусу та інституційної спроможності.

Доля парламентаризму в умовах режиму В. Януковича. Якщо увесь описаний період із парламентом відбувалися численні пертурбації, зміни, конфлікти і їх розв'язання, то все ж у політичному житті країни залишався такий чинник, як український парламентаризм. Так, його ефективність часто могла критикуватися, але він зберігав свої загальні функції щодо представництва значного масиву суспільних інтересів, розподілу і координації ресурсів, накладав обмеження на спроби монополізації влади.

Ситуація почала докорінним чином змінюватися після перемоги в січні 2010 р. на президентських виборах В. Януковича. Розпочався рішучий наступ на основи парламентаризму, на витіснення Верховної Ради як самостійного органу влади із процесу ухвалення рішень і управління країною.

Удару по парламентаризму було завдано в двох напрямах: з одного боку, через відміну положень Конституції в редакції 2004 р.; з другого боку, через зміну норм регламенту Верховної Ради. Спочатку орієнтовані на новообраного Президента парламентарії проголосували за Закон «Про регламент Верховної Ради України», який скасував норму про можливість формування коаліції лише фракціями Верховної Ради і, таким чином, дозволив брати участь у цьому процесі і окремим депутатам. Закон, який повертав норми, що діяли до 2006 р., було ухвалено 9 березня 2010 р., а вже за два дні утворилася нова коаліція у складі ПАРТІЯ РЕГІОНІВ, КПУ та Блоку Литвина. До неї увійшла низка депутатів, що обиралися до парламенту за списками БЮТ та блоку «Наша Україна – Народна Самооборона».

Відміна норми про ексклюзивне право фракцій на формування коаліції більшості та відповідна індивідуалізація права на входження до такого об'єднання відкрила можливість для легального перетікання депутатів Верховної Ради у пропрезидентський табір. При цьому був сформований режим найбільшого сприяння для парламентської корупції, яка, варто визнати, ніколи не була низькою й до того. Однак із березня 2010 р. і до кінця роботи

Верховної Ради VII скликання в парламенті сформувався певний ринок депутатських послуг, на якому могли «монетизуватися» як переходи по фракціях, так і окремі голосування чи участь у просуванні законопроектів. При цьому основна модерація як власне «капіталовкладень» у депутатську діяльність, так і формування порядку денного роботи Верховної Ради здійснювалася з-поза меж парламенту – із президентської Адміністрації та близьких до неї структур (Кабміну, Партії регіонів, пізніше РНБО).

Крім суто політичних втрат, така практика завдавала ще й серйозного морально-репутаційного удару по парламенту. В медійному дискурсі депутат, що перейшов із фракції у фракцію через ймовірні мотиви особистої користі, набув зневажливого позначення як «тушка», що мало символізувати цілковиту втрату його суб'єктності. Ще одним принизливим терміном, яким називали практики голосування за вказівкою з-поза меж парламенту, став «кнопкодавство». Трохи пізніше його значення почало поширюватися на ще одну давню практику українського парламентського життя, яка в часи В. Януковича набрала максимальних масштабів – на голосування чужими картками, без фізичної присутності володаря мандата народної довіри під час голосування.

Зміни конституційного поля, проведені правлячим угрупованням через Конституційний Суд восени 2010 р., позначили перерозподіл повноважень між вищими органами влади країни із номінальним поверненням до Конституції зразка 1996 р. Власне, значна частина в конфігурації формально повернутих повноважень де-факто вже була перерозподіленою до того часу, і відбувся цей перерозподіл, у першу чергу, через втрати владних можливостей Верховної Ради.

Можна погодитися з аналітиками Центру Разумкова, що «зменшення повноважень Верховної Ради призвело до зниження її ролі в системі влади, звуження її установчої і контрольної функції»[23]. Однак зазначимо при цьому, що подібного впливу зазнали й інші функції – і представницька, і законодавча, і бюджетна. Понад те, ефекти, отримані від відміни конституційної реформи 2004 р. та зміни внутрішніх парламентських норма-

[23] Парламентаризм в Україні: інституційне забезпечення, стан, тенденції // Національна безпека та оборона. – 2012. – №7 – 8. – С.6.

тивних засад, виходять за межі лінійного перетікання в матриці «звуження – розширення» чи «прогрес – регрес». Від самого початку вони несли трансформуючі наслідки як для парламенту і парламентаризму, так і для політичної системи загалом.

«Антиреформа»-2010 стала початком стрімкої авторитаризації України. Вона відкрила шлях не просто до зрощення влади і бізнесу, що для України вже було традицією, а до зростання держави і криміналу. Щоправда, останній або проходив легалізацію, або, навпаки, посідав глибоко тіньові позиції. Формальних ознак такої кооперації було небагато, однак головним виявом її став навіть не матеріалізований чи персоніфікований вимір, а залучення до функціонування державного механізму методів керування (зокрема, й застосування фізичного насилля) кримінального світу. В такій моделі Верховна Рада як парламент, а парламентаризм як інституція представницького правління почали стрімко втрачати свою сутність.

Фактично, за правління В. Януковича було досягнуто максимального применшення (часом аж до приниження) значення Верховної Ради. Певний період, близько року, – з початку роботи Верховної Ради VII скликання і до 20 лютого 2014 р. – встановлений навколо нього режим функціонував у форматі «з парламентом, але (практично) без парламентаризму». Політичні і суспільні інтереси та конфлікти, можливості їх узгодження та розв'язання не могли реалізовуватися в парламенті і перемістилися за межі вищого законодавчого і представницького органу країни. Блокування можливостей каналізації зростаючого протесту стало однією із інституційних причин революційного вибуху наприкінці 2013 р.

Таким чином, інституційна і функціональна динаміка українського парламентаризму детермінується режимом влади, який встановлюється в країні в той чи інший період. А оскільки сам такий режим більшою мірою залежить від розподілу ресурсів, взаємодії інтересів та очікувань, впливу цілої низки інших чинників саме неформального, часто, цілковито тіньового характеру, то є підстави для передбачення, що саме такі і типологічно близькі детермінанти визначатимуть інституційну ідентичність українського парламентаризму у найближчий період. В українському парламентаризмі не було сформовано сталих, відтворюваних циклів діяльності як вищої державної інституції.

Офіційні функції Верховної Ради України. У політичному та медійному дискурсах питання функціональних засад українського парламентаризму часто редукується до проблеми повноважень Верховної Ради. Це і є торжеством формалістського погляду на парламентаризм. Повноваження є якраз офіційно проголошеними можливостями парламенту здійснювати певну діяльність. Однак вони не гарантують, що парламент зможе скористатися цими можливостями. До того ж, не враховується, що парламент (як і кожен інший політичний інститут) буде претендувати на діяльність у напрямах, які не охоплюються офіційно окресленими. Проблема повноважень сфокусована на міжінституційному розподілі (на горизонтальних і вертикальних зв'язках парламенту із іншими структурами влади). Оцінка ж через функціональну специфіку, своєю чергою, дає більш комплексну характеристику проблем діяльності українського парламенту і парламентаризму. І, зокрема, питанням взаємодії формальних і неформальних їх вимірів.

Традиційно головними функціями Верховної Ради є законодавча, представницька, установча (державотворча, організаційна), бюджетно-фінансова, зовнішньополітична, а також функція парламентського контролю. Це функції українського парламенту, які безпосередньо прописані на конституційному рівні або випливають з тексту Основного закону. Також вони відповідають уявленням про функціональну ідентичність парламентів у демократичних країнах. Зазначеним переліком, звісно, не вичерпуються всі можливі формальні функції цього інституту ані в розвинутому парламентаризмі, ані в українських умовах. Однак аналіз виконання згаданих функцій Верховною Радою України в конкретних історичних і суспільно-політичних умовах, які склалися на літо – осінь 2014 р., здатен продемонструвати всю важливість саме неформального виміру в українській політиці та необхідність його, наскільки можливо, оперативної гармонізації із формальним.

Далі ми зосередимо увагу головним чином на представницькій функції українського парламенту і покажемо на її прикладі, як формальні функції детермінуються неформальними функціями. Понад те – як парламент, номінально виконуючи формальну функцію, фактично наповнює її неформальним змістом, тобто таким, який не передбачається ані законодавчо, ані нормами демократичного парламентаризму, а також не має визнання в домінуючих публічних дискурсах.

Така неформалізація формального характерна й для інших функцій українського парламенту – не лише для представницької. Цю особливість можна також відстежити і в діяльності офіційних інститутів парламенту, і за українською версією парламентаризму, і за політичною системою в цілому.

Представницька функція парламенту. Історично парламент постав саме як представницький інститут. Відповідно, представницька функція відігравала ключову роль у генезі парламентаризму. Тривалий період вона зберігала роль визначальної, хоча й тісно взаємодіяла з іншими (зокрема, з законодавчою та бюджетно-фінансовою).

Для українського парламентаризму саме ця функція стала першочерговою в момент його зародження. Обрана внаслідок перших демократично орієнтованих виборів (у 1990 р.), Верховна Рада отримала максимально можливий до того представницький ресурс, що привело до виходу на ще одну важливу парламентську функцію – установчу.

Обмеження і модифікація представницької функції парламенту в Україні відбувається внаслідок дії цілої множини чинників. Основними з них є ті, що пов'язані із: особливостями системи та практики виборів; традиціями політичних режимів в Україні; особливостями політичного класу; особливостями панівних політичних дискурсів.

Практика останніх парламентських виборчих кампаній продемонструвала, що електоральні настрої та підтримка парламентських політичних сил здатні суттєво змінюватися навіть протягом нетривалого періоду.

Уперше голосування за партійними виборчими списками було проведено під час обрання Верховної Ради ІІІ скликання у 1998 р. Таким чином обиралася половина депутатського корпусу. Подібна, так звана «змішана», виборча модель, коли половина народних депутатів обирається за результатами голосувань за партійними списками, а інша – за результатами волевиявлення в мажоритарних округах, виявилася допоки найбільш часто практикованою. Згідно з цією моделлю було обрано 4 склади Верховної Ради – ІІІ, ІV, VII, VIII скликань. Усього ж голосування за партійними списками тією чи іншою мірою здійснювалося під час 6 і 7 парла-

ментських виборчих кампаній, що проводилися за часи незалежності України[24].

Таблиця 1.

Показники електоральної підтримки політичних організацій, які подолали виборчий бар'єр на парламентських виборах у період з 1998 – 2014 рр.

Назва політичної сили	Номер скликання і дата виборів					
	III (1998)	IV (2002)	V (2006)	VI (2007)	VII (2012)	VIII (2014)
ПР[25]			31,2	34,4	30	9,4
БЮТ		7,3	22,3	30,7	25,5	5,7
НУ[26]		23,6	13,9	14,2		
КПУ	24,6	14,5	3,7	5,4	13,2	(3,9)
СПУ[27]	8,6	6,9	5,6			
За Єдину Україну		11,8				
СДПУ(о)	4,01	6,3				
НРУ	9,4					
ПЗУ	5,4					
Громада	4,7					
ПСПУ	4,04					
Блок Литвина				3,9		
УДАР					13,9	
Свобода					10,4	(4,7)
Народний фронт						22,1
БПП						21,8
Самопоміч						10,9
РПЛ						7,4

Таким чином, за увесь період практики голосування за пропорційною виборчою системою необхідну для потрапляння в

[24] Верховну Раду I скликання було в обрано у 1990 р. Вибори проводилися за мажоритарною системою.

[25] На виборах-2014 під назвою «Опозиційний блок».

[26] На виборах-2007, як блок «Наша Україна» – «Народна самооборона».

[27] На виборах-1998 у складі блоку СПУ – СелПУ.

парламент кількість голосів здобуло близько двох десятків суб'єктів виборчих перегонів. Цифра не точна, оскільки деякі занесені до таблиці політичні сили брали участь у кампаніях, змінюючи назву, або в об'єднанні з іншими. Так, комплекс чинників (передусім кадровий, але й також ідеологічний, організаційний, технологічний, інформаційний та ін.) дозволяють розглядати об'єднання «Опозиційний блок» як прямого спадкоємця донедавна правлячої Партії регіонів і порівнювати їхні електоральні результати в одному ряду. В той же час, стосовно одного із переможців виборів-2012 – Політичної партії «УДАР» таку саму логіку застосувати не можна, оскільки вона фактично розчинилася у новопосталій організації – Блоці Петра Порошенка.

Роль інституції «партії влади» в реалізації представницької функції парламенту. Із таблиці видно, що жодна політична сила не змогла здобути достатньої підтримки, щоб забезпечити собі представництво в парламенті протягом усіх шести кампаній із застосуванням пропорційного принципу. Власне, єдиним представником на таку роль була КПУ, що залишалася єдиною із тих, хто вперше долав виборчий бар'єр у 1998 р., однак на останніх виборах партія не добрала більше 1% до необхідного показника. 5 виборчих циклів пройшла «Батьківщина», однак її показники на останніх виборах теж помітно зменшилися. Власне, і БЮТ–«Батьківщина», і Партія Регіонів–«Опозиційний блок» представляють один політичний тренд – їм вдалося почергово переходити від статусу опозиції до «партії влади» і навпаки. До них неформальний, але так чи інакше існуючий феномен «партії влади» означав нетривале перебування в статусі основної політичної сили з подальшою стрімкою втратою виборчої підтримки і, дещо згодом, політичної суб'єктності. Власне, і НДПУ, і СДПУ(о), і «Наша Україна», набуваючи статусу «партії влади», не мали найбільших електоральних показників і їхнє відповідне позиціонування трималося передусім на орієнтації на підтримку позицій чинного в той чи інший час Президента. БЮТ та і не зміг набути саме таких властивостей, оскільки його довший, другий період перебування при владі (грудень 2007 – лютий 2010 рр.) збігся з парламентсько-президентським правлінням і вимушено обмежувався особливостями останнього.

У той же час, саме Партія регіонів реанімувала і абсолютизувала неформальну інституцію «партії влади» як на рівні політичного

режиму та державного механізму в цілому, так і в парламентському представництві зокрема. Особливості саме цієї політичної організації суттєво позначилися в період її правління (і за його наслідками) як на реалізації Верховною Радою її представницьких функцій, так і на зростанні дистанції між формальним і неформальним інституційним забезпеченням діяльності українського парламенту загалом.

На відміну від інших «партій влади» владарювання Партії регіонів ґрунтувалося на спробах нав'язати гегемонію. Причому не стільки через ідеологічні та адміністративні ресурси, як через гіпертрофовану ставку на чинник насилля, в точу числі й буквального, зокрема, й цілком кримінального. Протягом усього свого існування Партія регіонів реалізувалася як політична сила, схильна до тотальності. Сенсом її згуртування, боротьби, а потім й існування було саме максимально можливе домінування – спочатку в одному регіоні, потім у всій країні. Внутрішні розшарування, дискусії, конфлікти і чвари партійні менеджери всіляко блокували, прикривали і приховували, утверджуючи образ партії-моноліту. Ідеологічне ж забезпечення відігравало показово допоміжну роль, а за 4 роки при владі воно перетворилося в цілком декоративне.

З 2010 р. В. Янукович уособлював непохитну цілісність Партії регіонів, підтримка діяльності Президента В. Януковича фактично стала партійною ідеологією. І, власне, передусім через це після зникнення В. Януковича партія опинилася в стані дезорієнтації та дезорганізації. Часткова реанімація стала можливою на осінніх парламентських виборах, але поки не як власне політичної сили, а радше як «виборчого проекту» з ребрендінгом у вигляді «Опозиційного блоку» та використанням залишків ресурсів ще кілька місяців тому повносилої «партії влади».

Парламентська доля Партії регіонів у 2014 р. добре ілюструє складну взаємодію формальних та неформальних складників діяльності Верховної Ради. Партія регіонів завжди і надмірно показово дотримувалася образу згуртованої єдиної владної сили. Це значною мірою підтверджувалося і публічною поведінкою як представників партії, так і організації в цілому. Щодо внутрішньої дискусії чи, тим більше, групування на зовні можна було отримувати тільки опосередковану інформацію. Вочевидь, публічні відомості про їхню наявність і зміст оцінювалися керівництвом як показник недостатньої сили і міці політичної структури.

Навіть наростаюча в країні з кінця листопада 2013 р. комплексна криза не привела до зміни цього підходу. Відповідно, демонстрацією такого підходу стало голосування 16 січня 2014 р. за законопроекти, покликані легалізувати силове розв'язання конфлікту із протестувальниками на Майдані. Для забезпечення підтримки зазначених законів до парламенту прибув тодішній Президент В. Янукович, однак не в статусі глави держави, а для проведення кулуарних переговорів із представниками фракції Партії регіонів. Фракція Партії регіонів повною мірою долучилася до процедури формальної легітимації цих так званих «диктаторських законів». Однак де-факто був задіяний спосіб неформального характеру – голосування руками із відсутністю підтвердження достовірності підрахунку голосів. Власне, самі законопроекти не пройшли належної апробації в комітетах Верховної Ради і під час їхнього ухвалення не було дотримано норм регламенту.

Загалом ухвалення «диктаторських законів» стало своєрідним тріумфом неформально-тіньового комплексу в діяльності українського парламенту. Їхнім ініціатором виступали як офіційні структури (Президент, уряд), так і тіньові (радники В. Януковича і, наразі можна лише здогадуватися, але логічно припустити, що й зовнішня зацікавлена сторона – російська). Процедура підготовки і винесення на порядок денний роботи парламенту теж була максимально втаємниченою, тіньовою. Нарешті, сам факт прийняття цих законів, спосіб їх ухвалення і зміст продемонструвало цілковиту і, при цьому, неформальну, радше навіть тіньову (аж до неконституційності, протизаконності) залежність парламенту від позапарламентських центрів ухвалення політичних рішень.

І в той же час торжество тіньового принципу формування політичних рішень не лише не гарантувало можливість їх впровадження, але й стало визначальною причиною їх краху, обтяженого стрімким зростанням конфлікту, репресій, вуличного насилля, що призвело до перших смертей, зрештою, втратою контролю за ситуацією. За великим рахунком, саме закони від 16 січня запустили процеси, які трохи більше як за місяць призвели до кровавої розв'язки на Майдані 18 – 20 лютого 2014 р.

Причиною неконтрольованості наслідків, дисфункціональності протиснутих «диктаторських» законів стало неврахування саме

неформальних, але достатньо впливових і міцних інституційних основ протесту, об'єднаного навколо Майдану.

У тому, що з усіх владних структур саме Верховна Рада – орган, владний потенціал якого за президентства В. Януковича фактично був нівельований, – першою почала здійснювати вихід із революційного ступору, є свій парадокс, але є й глибока логічність.

Домінування популізму і його вплив на представницьку функцію парламенту. Більш ніж десятиліття чільні позиції в українській політиці посідав популізм. Хоча, за великим рахунком, цей феномен тією чи іншою мірою був помітним увесь період незалежності, його вихід на провідні ролі відбувся в межах боротьби за перехід влади у зв'язку із закінченням президентства Л. Кучми. Після «помаранчевого» Майдану популістський тренд невпинно зростав, охоплюючи все нові простори і явища. Саме де-факто популістська основа проекту «євроінтеграції через асоціацію» від Партії регіонів, розрахована на перспективу перемоги В. Януковича на других президентських виборах, що планувалися у 2015 р., стала одним із важливих каталізаторів Євромайдану у 2013 р.

Однак Революція Гідності, криваве завершення протистояння на Майдані у січні–лютому 2014 р., агресія Росії, анексія нею Криму, наступна війна на Донбасі не обмежили надзвичайно високий рівень популізму в українській політиці і суспільстві. Навпаки, відбулося не лише утвердження популізму як однієї із найбільш очевидних прикмет вітчизняної політики, але й набуття ним статусу, близького до гегемонічного. Іншими словами, без обов'язкового і першочергового використання саме популістських технологій не може розраховувати на успіх жодна політична сила. Понад те, популізм здійснив масштабну експансію в інші сфери життя українського суспільства – в ЗМІ, економічні, соціальні, правові, культурні відносини тощо. Ситуація війни Росії проти України викликала швидке охоплення популізмом і військову та безпекову сфери. Не залишилися без впливу цього феномену і експертне середовище, а також громадянське суспільство.

Прямуючий до гегемонії популістський дискурс означає не лише використання певної риторики, але (і головним чином) формування особливої картини світу, творення специфічної суспільної реальності. Популізм (особливо в набутих в останній період мас-

штабах і формах) перестав бути просто конкурентною технологією боротьби за прихильність виборця. Сьогодні він є чинником, який рішуче впливає на структурування, напрями і динаміку політичних і соціальних змін, діяльність державних, політичних, економічних, соціальних інституцій, трансформацію старих та творення нових.

При цьому абсолютна більшість впливів і змін, які відбуваються внаслідок домінування популізму, мають характер деструктивний як з погляду перспектив демократичного розвитку України, так і (особливо в останні місяці) збереження нею державного суверенітету і територіальної цілісності.

Найбільш загрозливі з них такі:

1) Передусім, внаслідок впливу популізму формується надмірно спрощена картина суспільно-політичної реальності, наявних проблем та завдань, соціальних потреб, інтересів та ідентичностей. Популістський дискурс схильний заміняти їх аморфною, неструктурованою сутністю, яку він позначає як «народ».

2) Популізм уповільнює, а потім і блокує артикуляцію інтересів суспільних груп, ускладнює можливості їх представлення і захисту. Подібним чином він впливає і на визначення і реалізацію національних інтересів.

3) Популістський дискурс проводить і підтримує внутрішній кордон, розмежовуючи все суспільство на «праведних» та на «інших» (які у більшості випадків є також «ворогами»). Таким чином у суспільній свідомості підтримується і підживлюється стан постійної конфронтаційності.

4) Популізм ґрунтується на самодостатній критиці існуючого status-quo і, таким чином, спричиняє перманентну делегітимацію існуючого політичного і соціального порядку.

5) Сформульовані на основі популізму політичні програми відштовхуються від двомірної («народ» – «вороги») картини світу і пропонують «просте розв'язання складних проблем». При цьому вульгаризуються спроби комплексних реформ.

6) Зрештою, практично будь-які категорії, концепти, сенси, які пропускаються через популістський дискурс, вихолощуються, втрачають свої значення, перетворюються в «пусті означуючі». Популізм знесенсовлює українську політику, і в цьому, вочевидь, його найбільша деструктивна сила і найбільш негативний вплив.

Усі ці негативні вияви і впливи популізму особливо інтенсифікуються у передвиборчий період. Президентська виборча кампанія весни – літа 2014 р. продемонструвала, що ані зовнішня агресія, ані трагічні події на Майдані, ані озвучені там вимоги оновлення, «перезавантаження» влади не спричинили вироблення в українській політиці та соціумі імунітету до гегемонії популізму.

Ключовою передумовою утвердження популізму як конкурентоздатної політичної альтернативи є інституційна криза, коли значна частина суспільних вимог залишається незадоволеною, коли «інституційна система втрачає здатність поглинати соціальні вимоги»[28].

В Україні справді сформувалася схожа ситуація. Відзначений нижче (в підрозділі про бюджетно-фінансову функцію) «інституційний склероз», який виник внаслідок тривалого домінування в системі реального представництва інтересів, розподільчих груп олігархічного типу, не подолано і після зміни влади. Понад те, розпочалася реставрація певних інституційних елементів, які міцно утвердилися в часи режиму В. Януковича (зокрема, неформально-тіньового інституту так званих «смотрящих»).

Проведене за кілька тижнів до останніх виборів опитування експертів[29] показало, що серед інститутів влади саме Верховна Рада бачиться найбільш популістськи орієнтованою – за 10-бальною шкалою рівень застосування популізму в її діяльності був оцінений на 8,3 бала (Міністерство соціальної політики, яке зайняло в цьому своєрідному рейтингу другу позицію, отримало 6,8 бала).

Звісно, такі оцінки можна пояснити значно вищим рівнем публічності Верховної Ради. Однак це не первинне і далеке до вичерпності пояснення. На сприйняття популістського потенціалу парламенту значно впливає і сприйняття діяльності політичних

---

[28] Laclau E. Populism: what's in a name? / E. Laclau // Panizza, Francisco? 2005. Introduction. In Populism and the Mirror of Democracy edited by F. Panizza. – London, New York: Verso. – P. 37 – 38.

[29] Опитування в рамках проекту Бюро Аналітики «Тектум» «Оцінювання рівня популізму на парламентських виборах 2014 р.», підтриманого Міжнародним фондом «Відродження», здійснене шляхом письмового анкетування респондентів (з застереженням їхньої анонімності та використання отриманих даних в узагальненому вигляді). У період з 1 по 10 жовтня 2014 р. було опитано 50 експертів, що представляють академічні, аналітичні, освітянські установи та неурядові організації, які спеціалізуються на виборчій тематиці.

сил, які претендували на входження до його складу. В тому самому опитуванні за такою ж шкалою оцінювалися і учасники виборчої кампанії. Партії, що подолали виборчий бар'єр, отримали високі позиції по цьому показнику.

Місце	Назва партії	Отриманий показник
1	Радикальна Партія Олега Ляшка	9,66
3	Політична партія «Опозиційний блок»	8,92
4	Політична партія Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	8,48
7	Партія «Блок Петра Порошенка»	6,8
9	Політична партія «Народний фронт»	6,38
14	Політична партія «Об'єднання «Самопоміч»	5,32

Відповідно, лише за Об'єднанням «Самопоміч» (5,3 бала) було відзначено відносно невисокий рівень застосування популізму. Трохи вищий показник у Політичної партії «Народний фронт» (6,4 бала) і Партії «Блок Петра Порошенка» (6,8 бала). Характерно, що саме ці сили, хоч і за іншого між собою співвідношення, здобули найбільше прихильності електорату. Відповідно, можна констатувати, що суспільство певним чином, але все ж ретранслює запит на обмеження популізму.

Однак нинішнім учасникам політичного процесу буде важко цьому запиту відповідати. Адже причина не тільки і не стільки в «природі» публічної «безвідповідальності» українського політикуму, а в інституційних умовах, які стимулюють популізм і утверджують його як головну конкурентну перевагу в політичній боротьбі.

Отже, Верховна Рада VIII скликання приречена на складний вибір: чи обмежити популістський дискурс і стати промоутером реформування, чи продовжити існуючі традиції політичної боротьби з їхніми руйнівними наслідками для парламенту, політики, суспільства в цілому, що особливо гостро резонує перед постійною зовнішньою загрозою країні. Вибір цей не є наразі передбачуваним. Однак, якщо Верховна Рада претендує виконувати функцію вищого представницького органу, то це можливо лише за першого із названих варіантів. Другий здатен завдати остаточного руйнування українському парламентаризму на цьому історичному етапі.

Бюджетно-фінансова функція. Функція, яку часто називають бюджетною чи бюджетно-фінансовою, найбільше відповідає традиційній функції, яка властива усім суспільним інститутам – розподільчій. Можливість конкурентного виконання цієї функції суттєво підвищує статус владного інституту в неформальних політичних відносинах.

Саме реалізація бюджетно-фінансової функції найбільш виразно демонструє як взаємозв'язок усіх основних функцій парламенту, так і їхню різнопланову неформалізацію. Також через неї символізується одна із головних системних особливостей української влади – зрощування політики і бізнесу. За великим рахунком, саме прийняття бюджету провідні політико-економічні угруповання розглядають як найбільш важливу для себе функцію парламенту. Через неї вони бачать доцільність своєї участі в діяльності парламенту. Через бюджетний розподіл переважно тлумачиться ними політика. І саме в цьому бачиться ними її сенс. Можливість доступу до «фінансових потоків», які переважно задаються на рівні бюджетному, і визначають владний потенціал тієї чи іншої політико-економічної групи чи політичної сили.

Саме на бюджетному процесі сфокусовано комплекс практик, закріплених, підтримуваних і відтворюваних у межах неформального парламентського інституту – лобізму.

Ці та інші відтінки своєрідної діалектики формального та неформального в українському парламентаризмі знайшли відображення в утвердженні в політичному та медійному дискурсах категорії-метафори «розподіл бюджетного пирога» в її контраверсійному означуванні.

Безпосереднє голосування за державний бюджет традиційно має підкреслено публічно-політичний характер: фракції, групи та окремі депутати, які орієнтуються на владу, голосують – за, а опозиційно налаштовані – переважно не беруть участь у голосуванні. Ця тенденція особливо чітко відслідковувалася під час загострення політичної конкуренції, коли голосування з бюджетних питань перетворювалося на один із головних індикаторів політичної належності. (Показовим є приклад голосування за бюджет-2014 16 січня 2014 р. депутата О. Донія, який позиціонувався як представник тодішньої опозиції, і наступна обструкція, якій він був підданий за цей крок, а також висловлені в медіа його пояснення).

Практика головування в бюджетному комітеті представника від опозиційних сил забезпечувала певний координаційний ефект і давала можливість до більш широкого залучення до процесу підготовки головного фінансового документа різних політичних, економічних, соціальних груп. Її припинення у Верховній Раді VII скликання стало важливим елементом позбавлення парламенту його суб'єктності. Керування представником правлячої тоді Партії регіонів цим ключовим комітетом у системі владних відносин, сформованій в межах режиму В. Януковича, по суті, означало утвердження повного контролю за фінансовим плануванням центрів прийняття рішень, які перебували за межами українського парламенту. Такими центрами були і офіційні – Адміністрація Президента та Кабінет Міністрів, і неформальні – політико-економічні групи та навіть прокримінальні структури.

У цілому ж, бюджетний процес, залучення до нього парламенту, представлених у ньому політичних сил та окремих депутатів утвердився як досить складний механізм артикуляції різнопланових інтересів, узгодження непублічних позицій, нейтралізації групових конфліктів. Голосування і пов'язані з ним публічні дебати тут є певним аналогом вершини айсберга, тоді як його «підводна» основа прихована від суспільної уваги.

Ще з часів переобрання Л. Кучми на другий президентський термін реалізація Верховною Радою бюджетної функції дедалі чіткіше демонструвала наростання симптомів явища, названого першим його критиком М. Олсоном «інституційним склерозом». А саме – формування стійкого конгломерату груп інтересів, зосереджених на відстоюванні своїх егоїстичних інтересів через лобістське просування у владі, що блокує адаптацію суспільства до зміни обставин та технологій[30]. Первинно М. Олсон аналізував цей феномен на прикладі післявоєнної Великобританії, але згодом визнав, що ця, «британська хвороба», вразила і суспільства, які з'явилися після розпаду СРСР[31]. Тяглість ще радянських виявів, так званого «червоного склерозу», в Україні поєдналася із модифікованими в перший період незалежності груповими утвореннями

[30] Див.: Олсон М. Возвышение и упадок народов: Экономический рост, стагфляция и социальный склероз / М. Олсон. – М.: Новое издательство. 2013. – С.108.

[31] Там само. – С. 10.

регіонально-кланового походження, які, зрештою, утвердилися під визнаним у різних дискурсах поняттям «олігархії».

Політична конкуренція, аж до Євромайдану, не посягала ані на статуси, ані на базові активи та ресурси, ані на інституційні позиції головних олігархічних та лобістських груп.

Своєрідна спроба модернізації усталених відносин після приходу до влади В. Януковича привела до певних корекцій, які не лише зміцнили окремі елементи цієї системи, а в цілому навіть радикалізували її. Двома визначними новаціями стали поява і швидке утвердження «нової голодної» групи, з одного боку, а також вибудовування «вертикалі влади» на основі методів та інститутів тіньового, прокримінального походження (а, по суті, і змісту).

Нова олігархічна група, осердям якої стало оточення сина В. Януковича, розпочала швидку експансію, перебираючи на себе активи інших груп, держави, встановлюючи контроль і привласнюючи «фінансові потоки», бюджетні ресурси. До певної міри її активність внесла порушення встановлених до того часу паритетів. Однак група так званих «младоолігархів» не була принципово відмінною від «старооліграхічних» груп явищем. Її головна відмінність полягала у прагненні (яке підкріплювалося владними можливостями) максимально швидко зайняти домінуючу позицію. Але, по свої суті, вона з'явилася, утвердилася і діяла як типове для української ситуації політико-економічне утворення олігархічного характеру.

Відмінністю вітчизняного досвіду від британського чи інших варіантів, які мали місце в демократичних країнах, стало те, що групи, які забезпечували накопичення зазначених «склеротичних симптомів», не просто впливали на політиків та владу, а самі безпосередньо інтегрувалися в неї, забезпечуючи так зване «зрощування держави і бізнесу». Внаслідок такого злиття і держава, і великий бізнес позбувалися своєї функціональної автономності. Головним же його наслідком стала масштабна корупція, яка і до Революції Гідності, і, тим більше, після неї оцінюється як головна проблема модернізації і формування конкурентоздатності України.

Іншим наслідком, міцно пов'язаним з перерозподільчим процесом у цілому та неформальною інституалізацією домінування інтересів вузького конгломерату політико-економічних груп у перерозподілі ресурсів, стало розкручування маховика популізму. Передусім у його соціальній версії – підтримуючи і культивуючи

патерналістські настрої в суспільстві. Навіть у розпал світової економічної кризи чи в період бурхливих протистоянь на вулицях столиці політичні сили, що перебували тоді при владі, забезпечували голосування за державний бюджет, в якому підтверджувалися і розвивалися витрати на соціальні гарантії та пільги. «Україна, незважаючи на складний для її економіки період, як і раніше залишається однією із небагатьох країн світу, що продовжують політику зростання соціальних стандартів – підвищення зарплат, пенсій та рівня соціальних гарантій. В бюджеті-2014 головну увагу приділено вирішенню саме соціальних завдань. Передбачені в ньому додаткові витрати підуть на підвищення соціальних стандартів найширших прошарків населення»[32], – розповідав близький до Партії регіонів медіа-ресурс, забезпечуючи ідеологічне прикриття щойно прийнятого бюджету, у фатальний день 16 січня 2014 р.

Приблизно із такою ідеологією «піклування про найширші прошарки населення» в тій чи іншій формі виступав у публічних дебатах з бюджетного питання кожен уряд, кожна представлена в парламенті політична сила. Головне змагання відбувалося за те, хто зможе привласнити ефекти від зростання соціальних виплат в електоральній боротьбі. «Соціальні ініціативи» у вигляді підвищення бюджетних виплат різним категоріям громадян розглядалися як одна із найбільш конкурентно успішних технологій боротьби за владу.

Таким способом до «склеротичної моделі» було інкорпоровано цілу низку різних груп, які, втім, в абсолютній своїй більшості мають неорганізований характер – пільговики, пенсіонери, бюджетники тощо. Єдиним і визначальним виявом їхньої активності в цій моделі стала участь у виборах.

Відповідно, зростало навантаження на державний бюджет, який крім цього потерпав ще від цілої низки деструктивних впливів, роздмухуючи до непомірних масштабів його дефіцит, нарощуючи державні борги України. Політичні сили, що почергово перебували при владі, від імені держави брали на себе соціальні зобов'язання, яких вона не здатна була дотримуватися і які йшли на шкоду її стратегічним інтересам.

---

[32] Государственный бюджет на 2014 год принят // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://inpress.ua/ru/economics/23542-gosudarstvennyy-byudzhet-na-2014-god-prinyat

Зрештою, це завдало нищівного удару суверенітету країни і стимулювало зовнішню, тоді ще лише економічну, агресію з боку Росії у вигляді рішення про надання кредиту в 15 млрд дол. США. Нейтралізація парламентаризму, неможливість вищим представницьким органом країни виконувати свої головні функції стали однією із причин, які відкрили можливості реалізації такого сценарію.

Законодавча функція. Головною офіційною функцією Верховної Ради є законодавча. Стаття 75 Конституції України визначає саме парламент як «єдиний орган законодавчої влади в Україні». Тобто, крім парламенту ухвалювати закони не може жоден інститут, не кажучи вже про політичну силу. Це уточнення важливе, оскільки воно відкриває можливість для пояснення відносності статусу вищого законодавчого органу влади і напрямів наступної неформалізації його відповідної, законодавчої функції.

Якщо взяти до уваги інтерпретацію діючого закону як інституції, як діючих «правил гри», то тоді можна відзначити, що ексклюзивність законодавчої функції Верховної Ради підважується за кількома напрямами: далеко не всі закони, що ухвалюються в парламенті, потім працюють; існує практика перевищення прав законодавчої ініціативи, що фактично означає неформальне прийняття законів за межами Верховної Ради, яка їх лише «освячує»; реально діючі закони виробляються і утверджуються не лише в парламенті, більше того, не лише на рівні держави.

За статистичними показниками прийняття законопроектів Верховна Рада України особливих відмінностей від парламентів інших європейських країн не має. Однак, з погляду українських правників, «законодавство України тільки умовно можна назвати системою. Воно суперечливе у своїй внутрішній структурі, значною мірою декларативне. До деяких законів внесено по 50 і більше змін і доповнень. Усе це негативно позначається на ефективності застосування законодавства»[33].

Аналітичний центр «Лабораторія законодавчих ініціатив» провів підрахунки в законодавчій діяльності Верховної Ради в період з 2003 по 2010 рр. Згідно з отриманими даними, щороку на розгляд парламенту виноситься близько тисячі законопроектів, але

[33] Шемшученко Ю. Проблеми українського парламентаризму у світлі конституційної реформи в Україні / Ю. Шемшученко // Стратегічні пріоритети. – 2008. – №2. – С. 102.

лише 10-20% з них стають законами. При цьому майже 76% всіх зареєстрованих законопроектів і 56% ухвалених законів являли собою зміни до існуючого законодавства[34]. Ця тенденція не була порушена і в наступні роки. Оцінюючи результати роботи Верховної Ради VI скликання, інша група аналітиків констатувала, що «дедалі більшого поширення набули практики внесення змін до щойно ухвалених законодавчих актів, у тому числі до тих, які навіть не встигли набути чинності»[35].

Таким чином значна частина законодавчої роботи українського парламенту зводиться до переробки вже ухвалених законів. Зовні це видається як досить хаотична діяльність, яку достатньо певним чином запрограмувати (законом чи спеціальною програмою) – і вона узгодиться та нормалізується.

Однак таке сприйняття залишає осторонь дві ключові причини, які приводять до такого ефекту в законодавчій діяльності парламенту. По-перше, це домінування вузькогрупових інтересів та мотивів під час підготовки, просування і, зрештою, прийняття законодавчих рішень. По-друге, це високий індекс неспроможності сформулювати такі правила, які б діяли в українському суспільстві. Ці причини певним чином взаємопов'язані – перша обумовлює другу, але й друга впливає на першу.

Таким чином, дефіцит ефективності в діяльності Верховної Ради передусім визначається впливом на виконання ним формальної і ексклюзивної функції законотворення неформальних чинників – інтересів, відносин, інституцій. Цей вплив у ситуації, що склалася, має деформуючий характер – він ускладнює, обтяжує, зрештою, видозмінює чи, взагалі, вихолощує функціональну спроможність вищого законодавчого органу влади. Така ж дія і такий характер впливу мають місце і стосовно інших формальних функцій українського парламенту та традиційних функцій парламентаризму, що ставить питання про пошуки моделі співвідношення між офіційними та неформальними функціями Верховної Ради України.

---

[34] Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України («Біла книга» українського парламентаризму). – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2012. – С. 8.

[35] Парламентаризм в Україні: інституційне забезпечення, стан, тенденції // Національна безпека та оборона. – 2012. – №7 – 8. – С. 6.

Взаємодія між формальними і неформальними функціями українського парламенту: пошуки формули гармонізації. Як і в інших елементах української політики у вітчизняному парламенті офіційні його інститути відіграють далеко не лише формально прописані функції, але й функції, які ніколи й ніде не фіксувалися. Понад те, здебільшого ці функції є першочерговими, без яких неможлива не лише стабільність, але й саме існування того чи іншого парламентського інституту. Значну роль у деформаційному впливі на офіційні парламентські функції відіграють неформальні інститути українського парламентаризму – лобізм, неформальні коаліції, «коаліціади», міжфракційні переходи, суміщення депутатського мандата і багато інших.

У період «дискваліфікованого парламентаризму» часів президенства В. Януковича дисгармонія і дистанція між формальними і неформальними інститутами та функціями за певного кута зору могла сприйматися як суттєво зменшена. Однак відбулося це через зовнішній силовий вплив, що, власне, і нейтралізувало парламент як самостійний, самодостатній політичний інститут. Верховна Рада фактично втратила можливість виконувати функцію самостійного органу влади.

Однак парламент не перестав бути потрібним режиму зі швидко зростаючою авторизацією. Навпаки, тодішнє керівництво держави намагалося використати Верховну Раду як одну із опор режиму. При цьому в позиціонуванні парламенту відбувся функціональний зсув у бік неформальних функцій. На первинні ролі вийшли такі: легітимізаційна (щодо міжгрупових угод в правлячому класі); легалізаційна (формальне проведення рішень, прийнятих за межами парламенту); церемоніальна.

Головною ж неформальною функцією парламенту як владного інституту стало блокування доступу. В цей спосіб правляче угруповання через парламент організовувало узурпацію влади і ресурсів.

Варто визнати, що після втечі В. Януковича і відсторонення від влади Партії регіонів український парламент частково повернув собі традиційну функціональну ідентичність. Утім, привнесені чи розвинуті за попереднього режиму функціональні особливості хоч і применшилися, але не перестали діяти.

Показовим і символічним виявом цього став парламентський день 16 вересня 2014 р. Рівно через сім місяців після голосування за «диктаторські закони» за безпосереднього тиску Президента В. Януковича той самий склад Верховної Ради піддався на практику безпосереднього тиску вже Президента П. Порошенка. Визнання контрпродуктивності прийнятих в обох випадках (і 16 січня, і 16 вересня) пакетів законів стало очевидним незадовго після їхнього ухвалення, а ось практика подібних голосувань, вочевидь, – ні. Ймовірність того, що хтось поза парламентом спробує і в новообраному скликанні протиснути потрібні йому рішення, «переламавши через коліно» позицію депутатського корпусу, залишається значною.

Висновки. Сталою тенденцією останніх років було витіснення українського парламенту від виконання його головних, канонічних функцій. Верховна Рада виявилася позбавленою свого ексклюзивного статусу щодо законодавчої, представницької та установчої функцій. Натомість вона перетворилася в інститут ритуально-публічного презентування ухвалених за межами парламенту рішень.

Перспективним шляхом для українського парламентаризму є відновлення його традиційної функціональної специфіки та утвердження такої, яка б відповідала практиці демократичної політичної системи. Повернення до Конституції 2004 р. не гарантує таких змін. Враховуючи зазначені вище блокуючі чинники (передусім «склеротичний» вплив великих політико-економічних угруповань, гегемонію популізму тощо), шляхи їх досягнення перебувають у «перезапуску» загальних установчих угод – конституційної, підконституційних, нового «пакту еліт».

Найбільш ймовірним у найближчій перспективі і в умовах, що склалися (в першу чергу внаслідок агресії Російської Федерації), більш ймовірним і, можливо, продуктивним може бути останній варіант угоди. Предметом такої угоди мало б стати визначення рівноправних правил участі і зобов'язань провідних олігархічних груп у мобілізації країни для протидії зовнішній агресії, а також домовленості щодо економічної стабілізації і планів модернізації України.

Якщо подібної угоди не відбудеться і практика «олігархічного склерозу» триватиме і розвиватиметься, то ймовірність нового революційного загострення стрімко зросте. В цій ситуації

український парламент ризикує повною мірою втратити сприйняття себе суспільством як функціональний у нинішньому форматі представницький орган.

Необхідним є також розв'язання методологічної проблеми про розмежування між неформальними та тіньовими функціями та інституціями в українському парламентаризмі. Неформальні можуть бути визнаними як невід'ємні і необхідні для плідної реалізації парламентом його призначення, а їх наявність – стабілізуючою його діяльність. При цьому важливим акцентом має стати недопущення перетворення неформальних інституцій та функцій в домінуючий чинник у парламенті і в політичній системі в цілому. Подібне домінування загрожує перетворенням конституційних норм у декорацію, підриває основу потенційної суспільної угоди, нейтралізує перспективи встановлення ефективного демократичного правління в країні. Також воно здатне каталізувати політичні і соціальні конфлікти і викликати кризові явища та ситуації.

Схожий, але сильніший ефект здатні викликати власне тіньові функції та інститути парламенту. Саме утвердження тіньових інститутів та функцій у діяльності Верховної Ради суперечить самим принципам парламентаризму і здатне спустошувати, нейтралізувати і навіть знищити його зсередини.

Головним запобіжником дії тіньової та деструктивним виявом неформальної інституціоналізації може бути лише встановлення ефективної системи контролю за діяльністю парламенту з боку громадянського суспільства. В тих конкретно-історичних умовах, які склалися в Україні після Революції Гідності, є серйозні підстави розраховувати на можливість відпрацювання діючої моделі такого контролю.

Поза тим, серйозної уваги потребують ті мінуси системи, які пов'язані з закритими для виборців партійними списками. Хоча відновлення пропорційної системи взірця 2006 і 2007 рр., безперечно, буде кроком уперед, порівняно з чинною змішаною системою, однак більш оптимальним для України було б удосконалення існуючої пропорційної моделі шляхом запровадження принципу відкритих списків або списків із преференціями. Цей принцип реалізовано у виборчих моделях багатьох країн світу і може передбачати різноманітні варіації, однак загалом зводиться до того, що виборець може обирати не лише партію, а й конкретного

її кандидата (варіанти включають голосування за двох і більше кандидатів, подачу рівноцінних голосів за кожного кандидата чи їх ранжування, можливість «негативного» голосування проти кандидата тощо). Таким чином виборцям дають змогу впливати не лише на те, які партії потраплять до парламенту, а й на те, які кандидати зі списку цих партій стануть депутатами.

Переваги такої системи голосування для України очевидні. По-перше, партії матимуть менше шансів провести до парламенту нездатних до депутатської діяльності кандидатів, що змогли заручитися підтримкою лідерів партії. По-друге, виборці впливатимуть на склад обраних ними до парламенту партій, встановлюючи прямий зв'язок із новообраними депутатами. По-третє, така система спонукатиме виборців ретельніше підходити до вибору партій і кандидатів та загалом відповідальніше ставитися до свого права голосу. По-четверте, запровадження списків із преференціями з великою вірогідністю підвищить інтерес громадян до виборів, що приведе до зростання явки і збільшення суспільної легітимності парламенту. Загалом така модифікація пропорційної системи матиме сприятливий вплив на якість як майбутніх депутатів, так і самого виборчого процесу.

Окрім закритого характеру партійних списків, ще одним прорахунком пропорційного компоненту української змішаної системи є наявність лише одного загальнонаціонального округу. Це призводить до того, що виборці з усіх населених пунктів України змушені голосувати за єдині списки партій, що складалися без урахування їхньої регіональної специфіки і негативно відображаються на інтересі й залученості громадян до виборів.

Закономірним виходом із цієї ситуації стало б додавання регіональних багатомандатних округів, у кожному з яких партії, що беруть участь у виборах, мали б формувати окремі списки кандидатів. Подібні регіональні списки були б ближчими до виборців і стимулювали б їх до активнішої участі у виборах.

Регіональні відкриті списки мають і свої загрози. Одна з них полягає в тому, що кандидати від партій можуть поводити себе подібно до кандидатів-мажоритарників в одномандатних округах, намагаючись «скупити» чи іншим незаконним чином здобути голоси виборців. Головною протидією цьому є створення порівняно великих округів, масштаб яких робив би спроби кандидатів купити прихильність виборців безперспективними.

Крім того, в умовах пропорційної моделі без можливості самовисування подібна поведінка кандидатів апріорі обмежена їх партійною належністю і потребою діяти в межах правил, установлених їхніми політичними силами. Інша загроза може актуалізувати себе, якщо виборча система з відкритими регіональними списками передбачатиме встановлення переліку партій, що пройшли до парламенту, на основі результатів голосування в округах. Це загрожуватиме потраплянням до парламенту суто регіональних партій, які представлятимуть інтереси виборців обмеженої частини країни, та загальним розмиванням структури парламенту багатьма дрібними партіями. Аби уникнути цієї небезпеки, необхідно передбачити, що до парламенту потраплять лише ті партії, які набрали певний відсоток голосів усіх виборців країни, тобто в межах загальнонаціонального округу. У такому разі кількість мандатів, які отримують партії, що подолали загальний бар'єр, у кожному окрузі, можна буде визначати пропорційно до розподілу їх голосів у цих округах.

Очевидно, що будь-яка виборча система є недосконалою, а наслідки її застосування завжди коригуються політичною практикою країни, де її впровадили. В Україні запропонована пропорційна система з відкритими регіональними списками може мати кілька небажаних наслідків. По-перше, вона послаблюватиме партійну дисципліну, спонукаючи членів одного партійного списку конкурувати між собою за прихильність виборців. З іншого боку, це є зворотною медаллю посилення внутрішньопартійної демократії, тому в цьому разі знайти рішення, яке однаковою мірою гарантувало б дисципліну та демократію всередині партій, практично неможливо.

По-друге, відкриті списки ускладнять контроль парламентських партій над своїми депутатами, що в українських умовах може стати сприятливим ґрунтом для невиправданих змін фракцій – під впливом відсутності сталої політичної позиції або підкупу й шантажу з боку представників конкуруючої фракції. Подібні випадки були поширені протягом усієї історії парламентаризму в незалежній Україні. Рецептом проти цього недоліку є лише відповідальність і сумлінність виборців під час пошуку кандидатів, за яких вони ладні віддати свій голос.

Варто зазначити, що описана виборча модель тривалий час обговорюється в експертних колах і знайшла своє відображення

уже в кількох законопроектах, що їх різного часу вносили до парламенту (останній із них було зареєстровано в парламенті 2 червня 2014 р. за реєстраційним номером 4906-1).

Однак, зважаючи на інтереси3 ключових політичних акторів останніх кількох років, шанси на ухвалення відповідних законодавчих змін завжди були близькими до нуля. Поточна «післямайданна» ситуація дає підстави для стриманого оптимізму, адже поки що існує вікно можливостей для проведення досить швидких реформ у різних сферах, у тому числі виборчій.

Насамкінець варто порушити ще одне питання пропорційної моделі – рівня загороджувального бар'єра, подолання якого дає змогу партії потрапити до парламенту. Думки експертів із цього приводу розділилися. Частина з них підтримує збереження нинішнього 5-відсоткового бар'єра, інші твердять про необхідність його зниження до 3% або бодай 4%, тоді як треті наполягають на його повній відміні. На нашу думку, закладений у чинному законодавстві бар'єр у 5% цілком виправданий і не потребує перегляду в бік зниження. Перш за все, зниження прохідного бар'єра може відкрити дорогу до парламенту маргінальним або близьким до маргінальних партіям, не здатним ефективно впливати на законодавчий процес внаслідок нечисленності свого представництва в парламенті.

Зростуть шанси і потрапляння до парламенту одноразових виборчих проектів, які можуть за короткий термін часу набрати певну кількість голосів виборців, однак нездатні ані до парламентської, ані до партійної діяльності. Найсвіжішим прикладом цього була партія Наталії Королевської «Україна – Вперед!», яка під час виборів 2012 р. певний час сподівалася подолати 5-відсотковий бар'єр, однак була штучним і нежиттєздатним утворенням. Крім того, зниження бар'єра послабить стимули для політичних сил розширяти власне електоральне поле та консолідувати зусилля з партіями схожого ідеологічного спрямування, що уповільнить розвиток партійної системи. В цілому такий крок може ускладнити формування коаліцій у парламенті та призвести до фрагментації законодавчого органу[36]. Із цих міркувань зниження виборчого бар'єра видається недоцільним.

[36] Сидорчук О. Виборча система в Україні: як краще обирати парламент?/ О. Сидорчук Інформаційно-аналітичне видання «Аналітичні записки». Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва». – К., 2014. – Червень. – 20 с.

РОЗДІЛ ІІІ
СИСТЕМА АРТИКУЛЯЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ІНТЕРЕСІВ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ СУБ'ЄКТІВ, РОЛЕЙ ТА ФОРМ

Як відомо, у країнах представницької демократії соціальні групи делегують право представляти і відстоювати власні інтереси в структурах влади своїм представникам. Таким чином, основною функцією представницьких органів влади (парламенту та органів місцевого самоврядування) є досягнення балансу інтересів максимально можливої кількості соціальних груп. Власне категорія «інтерес», як правило, вживається у контексті з такими поняттями, як «потреба» та «цінність». Тому ця тріада й визнається більшістю сучасних науковців основоположною основою мотивації соціальної (політичної) діяльності.

Однак, як показує практика, розвиток політичних інтересів у країнах Заходу та пострадянських республіках має різне підґрунтя. Звідси й пояснення деяких парадоксальних на перший погляд явищ. Сучасна європейська цивілізаційна модель, незважаючи на її меркантильний, заснований на інтересі характер, виявляється більш гуманістичною, ніж пронизаний «внутрішньою моральною свідомістю» «русский мир», тому що в західній моделі закладено принцип врахування інтересів кожної з соціальних груп і навіть окремого індивіда. Людське життя, людська свобода, людський достаток – основні предметні поля європейських інтересів. З іншого боку, велич російського месіанізму не помічає не лише окремого індивіда чи соціальну групу, але й цілі народи.

Будь-яка велика соціальна спільнота західного світу, як правило, за визначенням М.Олсона, має федеративний характер і складається з великої кількості малих соціальних груп, які, в свою чергу, також мають складну структуру, наповнену величезною кількістю інтересів, які перебувають у стані постійного протиборства та узгодження. Єдиним механізмом, який не дає усьому цьому перетворитися на суцільний хаос, є інститути.

Однак, якщо в демократичних країнах баланс інтересів (соціальних, економічних) досягається шляхом їх інституціоналізації, то в авторитарних – волюнтаристськими рішеннями певних персон,

які, як правило, перебувають один супроти одного в ієрархічній залежності. Власне тому в автократіях не працюють демократичні механізми та демократичні процедури. Демократичні інститути тут, зазвичай, несправжні, фейкові. Вони не виконують тих основоположних функцій, які на них покладені у справжніх демократіях. Парламенти та органи місцевого самоврядування не виконують представницьких функцій, політичні партії користуються мізерною довірою населення, організації громадянського суспільства створюються владою для видимості контролю за її діями тощо. Тобто, уся громіздка псевдодемократична інституційна система існує, складається враження, лише для створення «демократичного міражу», який дратує і втомлює автократію, але без якого вона обійтися не може, бо це – єдиний інструмент легітимації її влади.

За такої системи працюють не інститути політичної участі, легального лобіювання, узгодження і балансування інтересів великої кількості індивідів та груп, а персональні домовленості. Рішення чиновника («смотрящого») стає квінтесенцією існування системи. Чиновницькі посади як і в середньовіччя віддаються на відкуп, а корупція стає основоположним неформальним інститутом. Будь-яка громадянська активність та громадська діяльність лякає автократію, адже її наслідком може стати групове відстоювання колективного інтересу, прагнення його інституціоналізації, тобто створення певних правил щодо його задоволення. В цьому разі персональні рішення нівелюватимуться нормами, що становить смертельну небезпеку для автократії. Цілісний, цілковитий, всезагальний інтерес, національна чи інша мега-ідея, сконструйована для тотальної соціальної мобілізації, потоне у морі приватних та вузькогрупових інтересів.

На тлі ліберальної (західної) та автократичної (російської) моделі соціально-політичного устрою Україна демонструє власний, певною мірою, гібридний його зразок. Тут, з одного боку, процеси соціально-політичної диференціації здебільшого під впливом штучного конструювання політичних соціокультурних ідентичностей набули глибших форм, ніж у Росії, керівництво якої, як уже зазначалося вище, докладає максимуму зусиль щодо досягнення суспільної моногенності. А з іншого – ці процеси не призвели до формування притаманних ліберальним демократіям механізмів артикуляції та узгодження інтересів максимально можливого спектра соціальних

груп, а інститути ліберальної демократії здебільшого мають фейковий характер. Можливо, це зумовлено специфікою «диференціації згори», коли структурування соціального простору відбувається не в органічний спосіб, а політичними агентами з метою реалізації власних політичних інтересів (основоположний з яких – здобуття влади), які самотужки конструюють соціальні групи зі специфічними потребами та інтересами, щоб, зрештою, стати їх виразниками. Таким чином, соціальний інтерес стає інструментом політичної мобілізації електоральних мас.

З метою перевірки цієї гіпотези ми проаналізували законотворчу діяльність двох парламентських політичних партій Верховної Ради України VII скликання (до червня 2014 р.) – Комуністичної партії України та Всеукраїнського об'єднання «Свобода». Цей вибір зумовлено кількома причинами: по-перше, обидві політичні сили володіють досить потужним ідеологічним стержнем, що, безумовно, полегшує уяву, можливо, дещо стереотипну, про типового прибічника ідеологій, які вони намагаються представляти (тобто, на відміну від прихильника Партії регіонів чи, скажімо, «Батьківщини» нам легко створити соціальний портрет виборця КПУ чи ВО «Свобода», а це важливо з огляду заявленої мети дослідження). По-друге, чисельність обох фракцій приблизно зівставна, що дозволяє здійснювати більш-менш коректний кількісний аналіз (на момент початку діяльності Верховної Ради VII скликання до фракції КПУ входило 34 депутати (усі обрані за партійними списками партії), до фракції ВО «Свобода» – 41 депутат (30 обрано за партійними списками, 11 – в мажоритарних округах)). По-третє, протягом аналізованого періоду (січень 2013 р. – червень 2014 р.) обидві партійні фракції перебували як в опозиції до парламентської більшості, так і в парламентських коаліціях. В обох випадках не найчисельніші фракції КПУ та ВО «Свобода» володіли своєрідними «золотими акціями» у складі коаліцій, до яких входили і, відповідно, володіли потужними можливостями лобіювання важливих з погляду їх електорату законопроектів. Чиї інтереси вони відстоювали в процесі парламентських торгів навколо питань призначення складу уряду, ухвалення бюджету чи інших важливих законів, соціальних груп чи власної ексклюзивної партійної групи? Ці запитання для більшості наших співвітчизників – риторичні. Абсолютна більшість їх не дові-

ряє ані парламенту, ані політичним партіям. Однак реального механізму вимірювання ступеня відстоювання політичними партіями інтересів їх виборців, на жаль, не існує. Не вважаємо таким й інститут виборів в Україні. Адже чим пояснити, що від однієї виборчої кампанії до іншої до різних органів представницької влади обираються одні й ті самі політики та політичні сили, які забувають про інтереси виборців одразу ж після обрання. Як зрозуміти те, що один з найбідніших народів Європи делегує представляти свої інтереси в різного рівня радах майже виключно багатіям, які й гадки не мають про його реальні проблеми. Це можна пояснити лише «геніальністю» місцевих політтехнологів, які давно зрозуміли, що маленьке індивідуальне благо переважує велике колективне і на шальках терезів продуктовий набір і кілька сотень гривень зараз і особисто в руки переважать всенародне добро колись і усім. Тому й виникає цей парадокс: чим більш зубожілий народ, тим дешевше він продасться інвестору, який згодом сторицею компенсує власні вкладення.

Необхідно розуміти, що повноцінно дослідити інтереси, які обертаються у політичному полі, практично неможливо. Інформація, яка відображає цей бік політичного життя, майстерно прихована або не піддається доказам. У ЗМІ час від часу з'являються сенсаційні викриття тих чи інших політиків або груп, однак вони не мають системного характеру і не дають можливості об'єктивно судити про масштаби цих явищ.

У нашому дослідженні проаналізовано відкриту інформацію, опубліковану на офіційному інтернет-ресурсі українського парламенту, а саме – перелік законопроектів, внесених на розгляд Верховної Ради як окремими депутатами одноосібно, так і групами депутатів не лише в межах фракції, а й у складі, наприклад, груп, що утворилися внаслідок діяльності парламентських комітетів. Тобто, це всі законопроекти, під якими стоїть прізвище хоча б одного члена відповідної (КПУ або ВО «Свобода») фракції. Як і будь-яка публічно доступна інформація, вона лише приблизно відображає всю картину співвідношення загальносуспільних та приватно-корпоративних інтересів у діяльності політичних агентів, однак навіть вона може допомогти вирішити певні дослідницькі завдання, а саме – визначити: 1) в інтересах яких соціальних груп ініціювалося прийняття цих нормативних актів; 2) міру наполегливості щодо ухвалення парламентом цих ініціатив; 3) які з життєво

важливих інтересів груп, представниками яких декларують себе ці партії, не набули артикуляції у законотворчих ініціативах.

Зреалізовані законодавчі ініціативи. У період з січня 2013 р. до червня 2014 р. депутатами фракції ВО «Свобода» одноосібно та у складі авторських колективів, що складалися як виключно з членів фракції, так і міжфракційних груп, було подано на реєстрацію 593 законопроекти. З них 79 стали чинними актами, 513 залишилися не ухваленими. За цей самий час членами фракції КПУ було ініційовано 412 законопроектів, з них 63 стали чинними актами, 349 не були ухвалені. Отже, кількісне співвідношення законодавчих ініціатив обох політичних сил, зважаючи на певну чисельну диспропорцію та труднощі функціонування фракції КПУ в останні місяці аналізованого періоду, в цілому зіставні.

Розпочнемо аналіз з законопроектів, що стали чинними актами.

– лише 3 законопроекти (з 64), серед ініціаторів яких члени КПУ, стали чинними актами після лютневих подій 2014 р. Це законопроекти: 4164 від 21.02.2014 «Про встановлення державної допомоги постраждалим учасникам масових акцій громадського протесту та членам їх сімей», серед ініціаторів якого, окрім лідера фракції КПУ П. Симоненка, були й інші парламентські лідери: А. Яценюк, В. Кличко, О. Тягнибок, О. Єфремов; 4581/П від 10.04.2014 «Про прийняття за основу проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації»», ініційований Комітетом з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, серед авторів якого В. Самойленко та 4808/П від 03.06.2014 «Про прийняття за основу проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності державної служби зайнятості»», серед авторів якого П. Цибенко. Тобто, майже всі зреалізовані комуністами законодавчі ініціативи (їх 61) відбулися за час перебування їхньої фракції у складі парламентської більшості.

32 (з 79 реалізованих) законопроекти, серед ініціаторів яких були члени ВО «Свобода», були ухвалені після 20 лютого 2014 р., а 19 з них у короткий період з 20 по 25 лютого 2014 р. і спрямовувалися на подолання гострої політичної кризи, що виникла через утворення політико-правового вакууму внаслідок усунення від

влади Президента Віктора Януковича. За наступні понад три місяці їх парламентської діяльності у складі коаліції результативними виявилися лише 13 законопроектів.

Щодо проблематики законотворчих ініціатив, то своєрідний тематичний рейтинг реалізованих законопроектів ініційованих депутатами ВО «Свобода» та КПУ має такий вигляд:

ВО «Свобода»

Тематична спрямованість	Кількість
Поточна політична	37
Соціальна	9
Історико-ювілейна	8
Процедурна (щодо діяльності парламенту)	4
Екологічна	4
Зовнішньополітична	3
Фінансово-економічна	3
Інша	11
Всього	79

КПУ

Тематична спрямованість	Кількість
Соціальна	21
Історико-ювілейна	14
Процедурна (щодо діяльності парламенту)	14
Фінансово-економічна	10
Інша	4
Всього	63

Як бачимо, кожна з фракцій мала власну специфіку законотворчої активності. В той час, коли комуністи майже не відзначилися в так званій «поточній політичній» роботі, то для фракції ВО «Свобода» це, по суті, стало основним змістом діяльності. 35 реалізованих законопроектів цього спрямування можна умовно поділити за проблематикою: а) конституційна реформа (2); б) зміни системи судоустрою (4); в) боротьба з корупцією (2); в) кадрові відсторонення та призначення (9); г) захист прав, реабілітація та вшанування учасників акцій протесту і антитерористичної операції (6); д) боротьба з проявами сепаратизму та зовнішньою агресією (8); е) санкції щодо екс-президента (2); є) інші (4).

Важливим аспектом законотворчої діяльності обох фракцій стала низка соціальних ініціатив.

У комуністів соціальна проблематика взагалі посідає позасумнівне чільне місце. Парламентом було прийнято 21 соціальний законопроект, серед авторів яких значилися члени фракції КПУ. Ці акти можна поділити на ті, що: а) відстоюють інтереси працюючих (6) і пенсіонерів (1); б) стосуються охорони здоров'я (5) і материнства (1); в) торкаються житлових прав громадян (3); г) опікуються ветеранами (2); д) відстоюють права українських трудових мігрантів (2); е) мають гендерний характер (1). Щодо пункту «А» були порушені питання: про оплату праці у святкові і неробочі дні, щодо недопущення масового скорочення науково-педагогічних працівників ВНЗ; щодо встановлення пені у разі невиплати заробітної плати, стипендії, пенсії; про внесення змін до Закону України «Про зайнятість населення»; щодо соціальних гарантій педагогічним, медичним і фармацевтичним працівникам, які працюють у сільській місцевості, тощо. Щодо пункту «Б» здійснено спробу розв'язання проблем: оздоровлення дітей; забезпечення профілактики та лікування рідкісних (орфанних) захворювань; скорочення кількості документів для отримання державної допомоги при народженні дитини; та ініційовано проведення парламентських слухань на тему: «Сучасний стан, шляхи і перспективи реформи у сфері охорони здоров'я України». Щодо пункту «В», то ініціативи комуністів обмежувалися: введенням мораторію на примусову реалізацію житла; забезпеченням реалізації житлових прав мешканців гуртожитків та ініціюванням проведення парламентських слухань на тему: «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків: проблеми та шляхи їх вирішення». Законопроекти групи «Г» передбачали першочергове безоплатне забезпечення санаторно-курортним лікуванням інвалідів війни та соціальний захист учасників бойових дій та інвалідів війни II та III груп періоду війни з Японією 1945 р., яким виповнилось 85 років і більше. Двома актами, стосовно проблем трудових мігрантів (пункт «Д»), були документи щодо організації парламентських слухань на тему: «Українська трудова міграція: стан, проблеми та шляхи їх вирішення» (3 липня 2013 р.) та постфактум рекомендацій щодо їх результатів. Нарешті, комуніст К. Самойленко була серед ініціаторів проведення парламентських слухань

на тему: «Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Проблеми і дієві механізми їх вирішення» (пункт «Е»).

Конкретизація законотворчих ініціатив фракції КПУ у соціальній сфері, які стали чинними актами, показує, що комуністи не реалізували жодного по-справжньому принципового, системного соціального проекту. Усі ці акти мають похідне значення і торкаються інтересів окремих, подекуди, надзвичайно вузьких соціальних груп, а то й просто окремих індивідів (наприклад, інвалідів війни ІІ та ІІІ груп періоду війни з Японією 1945 р., яким виповнилось 85 років і більше). Без сумніву, соціального захисту потребують лікарі та вчителі, що проживають у сільській місцевості, викладачі ВНЗ, яким загрожує скорочення, мешканці гуртожитків, працівники, що працюють у вихідні і святкові дні, однак вирішення їх окремих (наголосимо – не усіх проблем) не впливає на функціонування системи соціального захисту на принципах соціальної справедливості. Особливо показовими ці дані є на фоні передвиборчої діяльності партії. Весною виборчого 2012 р. вона навіть розпочала кампанію гострої критики ініціатив Президента В.Януковича, згідно з якими соціальна сфера і підвищення соціальних стандартів були визнані пріоритетним напрямом держави. Перші ж практичні кроки влади з втілення соціальних програм розцінювалися комуністами як вияв «соціального популізму» та такими, що були недостатніми і несправедливими, адже вони не охоплювали усіх, хто потребував цього, і не розв'язали головної проблеми – «справедливої оплати за справедливу працю». У березні 2012 р. П. Симоненко запропонував альтернативний президентському варіант розв'язання соціальних проблем: негайне кардинальне підвищення заробітних плат і пенсій, посилення державного контролю за рівнем цін і тарифів тощо. Виборча агітація 2012 р. рясніла обіцянками про безкоштовну освіту і медицину, зменшення тарифів на оплату комунальних послуг і т.п. Як бачимо, усі ці обіцянки виконані не були.

Чи могла КПУ досягти більшого за наявних умов? Гадаємо, це питання риторичне. Парламентська конфігурація в аналізований період сформувалася таким чином, що без її голосів не можливим було б ані призначення Прем'єр-міністра і усього складу уряду, ані затвердження бюджетів, ані багато інших важливих для правлячої коаліції актів. Що було предметом торгів за

ці голосування? Однозначно – не соціальні ініціативи комуністів. Можливо, «смачні» посади (голови митної служби, наприклад), чи персональні заохочення?

З 9 законопроектів соціального характеру, що стали чинними актами, серед ініціаторів яких були депутати ВО «Свобода», 4 спрямовувалися на удосконалення системи охорони здоров'я та фізичної культури, 2 – на охорону інтересів українських трудових мігрантів, 2 – на подолання дискримінації, 1 – на розвиток системи освіти. Проте 6 з цих документів торкалися організації проведення парламентських слухань, тобто не були нормотворчими актами. Решта 3 (Закон України «Про Загальнодержавну соціальну програму розвитку фізичної культури і спорту на 2013–2017 роки»; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації» та Постанова «Про присудження щорічної Премії Верховної Ради України педагогічним працівникам загальноосвітніх, професійно-технічних, дошкільних та позашкільних навчальних закладів») – були розроблені у спеціалізованих комітетах, до складу яких входили депутати ВО «Свобода». Окрім них, членами авторських колективів були депутати фракцій УДАРу (2), «Батьківщини» (2), Партії регіонів (3) і навіть КПУ (3), а отже, їх не можна вважати ініціативами виключно фракції. Таким чином, навіть на тлі досить скромного результату законотворчої діяльності у соціальній сфері КПУ, ВО «Свобода» видається повним аутсайдером.

Потужний ідеологічний компонент, притаманний обом партіям, спонукав їх до активної законотворчої діяльності щодо реалізації оптимальних, з їхнього погляду, концептів політики історичної пам'яті. Ця активність втілилася у 14 реалізованих законопроектах фракцією КПУ та 8 – ВО «Свобода». Щоправда, переважна більшість цих актів має нейтральний характер і приурочена відзначенню ювілеїв неконтроверсійних подій, інституцій та постатей (200-річчю Тараса Шевченка, 100-річчю з часу заснування Національного академічного українського драматичного театру імені Марії Заньковецької (КПУ), 70-річчя Національного заслуженого академічного українського народного хору України імені Григорія Верьовки (ВО «Свобода») тощо). Поряд із

цим навіть серед затверджених Верховною Радою законопроектів були такі, що неоднозначно сприймалися політичними опонентами. Зокрема, ВО «Свобода» був ініційований і 23 січня 2013 р. ухвалений парламентом законопроект №2075 «Про відзначення подвигу героїв бою під Крутами». КПУ, в свою чергу, зуміла домогтися ухвалення Верховною Радою чотирьох законопроектів (№№: 2178 а; 2179 а (обидва від 30.05.13) 4037; 4038 (обидва від 28.01.14)) «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за заперечення чи виправдання злочинів фашизму та за осквернення або руйнування пам'ятників, споруджених в пам'ять тих, хто боровся проти нацизму в роки Другої світової війни – радянських воїнів-визволителів, учасників партизанського руху, підпільників, жертв нацистських переслідувань, а також воїнів-інтернаціоналістів та миротворців».

На тлі активної експлуатації соціальної та історичної проблематики фракціями КПУ та ВО «Свобода» вражає їх надмірно низька активність у фінансово-економічній законотворчій діяльності. За участю членів фракції КПУ було підготовлено усього 10 законопроектів, що стали чинними актами, причому серед авторів чотирьох з них – С. Кілінкаров, голова Комітету з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики. Члени фракції ВО «Свобода» взяли участь лише у розробці усього трьох таких законопроектів, затверджених парламентом, та й то їх зміст мав швидше соціально-економічний характер (пом'ягшення відповідальності за невчасну подачу податкової звітності; відміна утилізаційного збору та акцизу з переобладнання транспортного засобу; удосконалення державних закупівель).

Специфічною особливістю законотворчої діяльності фракції ВО «Свобода» є її велика увага до екологічної проблематики, що зумовлювалося, в першу чергу, тим фактом, що член фракції І. Сех обіймала посаду голови Комітету з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. Саме за її участі було втілено 4 екологічні законопроекти.

Помітне місце в законотворчій активності фракції ВО «Свобода» посідає також зовнішньополітична, точніше, євроінтеграційна, тематика. За аналізований період було втілено три законо-

проекти: базовий «Про реалізацію євроінтеграційних прагнень України та укладення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом» (№1243 від 11.01.13) та два щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України (№2803 від 15.04.13 та №2990 від 14.05.13).

Законопроекти, що не стали чинними актами. Окрім участі депутатів фракцій у розробці законопроектів, що стали чинними актами, ними було ініційовано величезну кількість законопроектів, на прийняття багатьох з яких вони й самі не розраховували. Ці документи мали б засвідчувати волю парламентарів відстоювати інтереси виборців. З даного ракурсу цей корпус джерел для нас видається навіть більш цінним, ніж ратифіковані акти, адже він є мірилом прагнень (щирих чи ні – це вже інша річ), а не компромісу.

Отже, фракцією ВО «Свобода» було зареєстровано для розгляду парламентом 507 законопроектів (204 законопроекти про вибори сільських голів, поданих О. Сиротюком, тут не враховується). За своєю тематичною спрямованістю вони мають таку структуру:

Тематична спрямованість	Кількість
Фінансово-економічна	111
Політико-адміністративна	109
Соціальна	101
Історико-ювілейна	56
Екологічна	48
Національно-культурна, релігійна та права людини	27
Регіональна	19
Зовнішньополітична	12
Інша	22
Всього	505

Депутати фракції КПУ були серед авторів 349 зареєстрованих законопроектів, які мають таку тематичну спрямованість:

Тематична спрямованість	Кількість
Соціальна	155
Фінансово-економічна	83
Історико-ювілейна	44
Політико-адміністративна	29
Екологічна	10

Продовження Табл.

Регіональна	5
Національно-культурна, релігійна та права людини	8
Зовнішньополітична	0
Інша	15
Всього	349

Уже з першого погляду на дані таблиць стають очевидними тематичні пріоритети двох політичних сил. Для комуністів надважливо продемонструвати соціальну спрямованість власних законодавчих ініціатив. Майже половина з ініційованих ними законопроектів (43%) – соціального характеру. Для порівняння, соціальні законопроекти депутатів фракції ВО «Свобода» становили усього 19,8% від їх загальної кількості (100 з 505).

Впадає у вічі надзвичайно активна діяльність обох фракцій у розробці фінансово-економічних законопроектів: 109 у ВО «Свобода» (27% від усієї кількості) та 87 у КПУ (25%). Це при тому, що фракціям вдалося втілити у чинні акти лише поодинокі економічні ініціативи (3 – ВО «Свобода» (3,8% від реалізованих) і 10 – КПУ (14,5% від реалізованих)).

Одне з чільних місць у формуванні «порядку денного» обома політичними силами відводилося історичній проблематиці. Депутати ВО «Свобода» ініціювали 56 (11% від усіх), а КПУ – 44 (12,6%) історичних, здебільшого ювілейних законопроектів.

У всіх інших сферах законотворчості члени фракції КПУ були менш активними, ніж їх колеги з ВО «Свобода». В першу чергу це відобразилося у прагненні політико-адміністративних змін – для «свободівців» другому за важливістю напряму діяльності. Вони ініціювали 115 актів (22,5% від загальної кількості), у той час як комуністи лише 25 (7%). Значний дисбаланс на користь ВО «Свобода» спостерігався й у інших групах законопроектів: екологічній – 48 (9%) проти 10 (2,8%); регіональній – 21 (4%) проти 9 (2,5%); національно-культурній, релігійній та прав людини – 27 (5,2%) проти 8 (2,3%); у комуністів – жодної зовнішньополітичної законотворчої ініціативи, у той час як у ВО «Свобода» їх – 6 (1,2%).

Соціальна сфера. Детальніший аналіз соціальних ініціатив депутатів обох фракцій показує основну тематику цих ініціатив.

Зокрема, депутати-комуністи зосередили увагу на артикуляції таких суспільно значущих проблем:

Проблема	Кількість законопроектів
Професійно-галузеві питання	38
Житло та житлово-комунальні послуги	31
Законодавство про працю	27
Бідність, безробіття та інші соціальні аутсайдери	17
Пенсіонери і ветерани	10
Молодь	8
Захист споживачів	9
Законодавство про соціальне страхування	8
Охорона дитинства і материнства	8
Всього	155

Структура соціальних ініціатив депутатів фракції ВО «Свобода» мала такий вигляд:

Проблема	Кількість законопроектів
Інваліди, бідність, безробіття та інші соціальні аутсайдери	27
Професійно-галузеві питання	26
Захист споживачів	17
Пенсіонери і ветерани	10
Охорона дитинства і материнства	5
Житло та житлово-комунальні послуги	3
Інші	7
Всього	100

Найчисленніша група актів у соціальній сфері, ініційованих комуністами, відображає інтереси окремих професійних груп (36, що становить 23% від соціальних і 10% від усіх підготовлених комуністами законопроектів). Левова частка цих документів спрямована на розв'язання проблем педагогічних та медичних працівників (17) та працівників у сільській місцевості (9, з яких 4, знову ж таки, стосувалися освітньої і медичної сфери; 1 – соціального захисту сільських журналістів; решта 4 – забезпечення зайнятості

сільського населення та утримання соціальної сфери села). Депутати-комуністи переймалися як особистими проблемами освітніх та медичних працівників (соціальний захист, заробітна плата, пенсійне забезпечення, преміювання, житло, безпека, безкоштовний проїзд), так і системними змінами у освітній та медичній галузях (підвищення ефективності діяльності вищих навчальних закладів; реформування системи охорони здоров'я; відновлення мережі дошкільних навчальних закладів; підтримка загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості тощо).

Інші 10 законопроектів стосувалися професійної діяльності та соціального захисту: науковців (4), журналістів (1), діячів культури (1), спортсменів (1) і навіть священнослужителів (1). І попри усталені уявлення про Компартію як «авангард робітничого класу» лише дві законодавчі ініціативи стосувалися представників робітничих професій. Це законопроекти № 3407 від 10.10.2013 про внесення змін до статті 43 Гірничого закону України (щодо соціальних гарантій працівників підприємств уранової промисловості) та № 3819 від 25.12.2013 про поширення дії Закону «Про підвищення престижності шахтарської праці» на працівників метро-будівельної галузі.

Таким чином, можна стверджувати, що законотворча активність фракції КПУ була спрямована в основному на артикуляцію соціальних інтересів інтелігенції та селян (сільської інтелігенції у тому числі) (33 із 35 законопроектів) і лише мізерною мірою – робітників (2 документи). На нашу думку, це пов'язано з тим, що саме інтелігенція та селянство на сьогодні є найменш заможними і найбільш соціально уразливими соціальними групами, що й перетворює їх, на думку комуністів, у їх потенційних виборців.

Депутатами фракції ВО «Свобода», у свою чергу, було зареєстровано 26 законопроектів, що мали професійно-галузеву орієнтацію. В абсолютному вимірі ця цифра значно менша, ніж у депутатів-комуністів (36), однак щодо усіх соціальних ініціатив ВО «Свобода» вона становить 26%, що навіть трохи більше, ніж у КПУ (23%). Як і комуністи, «свободівці» основну увагу акцентували на інтересах педагогічно-медичних працівників (5 законопроектів). Щоправда, ці документи менше орієнтовані на персональні проблеми працівників цих сфер, а більшою мірою спрямовані на сис-

темні речі: забезпечення конституційного права громадян України на безоплатність позашкільної освіти; встановлення мораторію на закриття загальноосвітніх навчальних закладів; функціонування закладів охорони здоров'я; збільшення видатків у сфері охорони здоров'я тощо. 4 законопроекти торкалися близької до вищезгаданих сфери – науки. 3 з цих документів унормовували порядок фінансової підтримки наукової молоді, а 1 – передбачав перерозподіл бюджетних коштів зі статей, пов'язаних з фінансуванням системи центральних органів виконавчої влади на користь науки. 3 акти спрямовані на розвиток фізичної культури і спорту. Тобто, більшість (12 з 20) законопроектів депутатів фракції ВО «Свобода» у професійній сфері в принципі стосувалася представників дуже близьких між собою професійних груп.

Решта актів торкалися інтересів таких специфічних груп, як трудові мігранти (емігрантів (3) й іммігрантів (1)) та народних депутатів (4). Причому, якщо інтереси українських трудових мігрантів «свободівці» намагалися захистити (зокрема, спростити процедуру ввезення ними коштів з-за кордону), то привілеї депутатів – здебільшого обмежити (заборона збільшення розміру заробітної плати та інших матеріальних винагород; обмеження прав на проживання в службових житлових приміщеннях; ненарахування виплат у разі невиконання передбачених законом повноважень тощо). Ще один законопроект № 4834 від 08.05.2014 стосувався гарантій соціального та правового захисту військовослужбовців, які виконують завдання в умовах правового режиму воєнного стану або під час здійснення антитерористичної операції, та членів їх сімей.

Дивність ситуації полягає у тому, що не лише комуністи легковажили артикуляцією інтересів базової для себе соціально-професійної групи – робітників, про що йшлося вище, а й «свободівці» не ініціювали жодного акту, спрямованого на забезпечення соціальних інтересів селянства, яке не лише є основним носієм української національної ідентичності (що відповідає ідеологічним устремлінням партії), а й у менш урбанізованих Західному, Центральному та Північних регіонах, де й здобула основний електоральний успіх ВО «Свобода», становить більшість населення (якщо брати до уваги й невеликі міста, де переважають традиції селянської культури).

Показовим є порівняння соціальних ініціатив двох політичних сил щодо груп громадян, що належать до так званих «соціальних аутсайдерів». Кількісний аналіз законопроектів показує, що основна увага депутатів ВО «Свобода» спрямована на захист інтересів інвалідів та осіб, постраждалих від аварії на Чорнобильській АЕС (13 законопроектів). Активно опікувалися «свободівці» захистом прав позбавлених волі і тих, хто перебуває під слідством або має проблеми з судовою системою (7). Також їх турбує доля осіб, що постраждали від політичних репресій та війни (6). І лише два акти спрямовані на задоволення інтересів бідних, причому один з них (про бюджетну компенсацію проїзду пільгових категорій населення) швидше покликаний відстоювати інтереси підприємців-перевізників. Інший стосується Закону «Про прожитковий мінімум».

Зовсім інший характер соціальних ініціатив стосовно «соціальних аутсайдерів» у комуністів. Абсолютна їх більшість спрямована на «суб'єктивних аутсайдерів» – бідних, безробітних та безхатченків (11 з 17). Три законопроекти пов'язані з особами, позбавленими волі, причому один з них передбачає впровадження смертної кари як виду покарання, другий – госпіталізацію особи до психіатричного закладу в примусовому порядку, третій – встановлює порядок тримання взятих під варту осіб і відбування покарання засуджених. Ще 3 акти спрямовувалися на захист інтересів осіб, постраждалих у період мирних акцій та антитерористичної операції – активістів, біженців, мобілізованих. Вражає той факт, що зі 151-го ініційованого комуністами соціального законопроекту жоден не спрямований на захист прав та інтересів об'єктивно знедолених (поза їх волею) людей – інвалідів, «чорнобильців» (окрім інвалідів війни) тощо.

Абсолютний кількісний паритет спостерігаємо у законотворчих ініціативах двох політичних сил стосовно проблем пенсіонерів і ветеранів (по 10 законопроектів). Депутати двох фракцій переймали проблемами наповнення Пенсійного фонду (ВО «Свобода» – 3, КПУ – 1 законопроект) та порядком нарахування пенсій громадянам, що виїхали за кордон. В іншому позиції партій дещо різняться. Депутати ВО «Свобода» намагалися подолати соціальну та пенсійну дискримінацію, що, на їх переконання, мала ще радянське коріння, зокрема, розширити коло осіб, що є учасниками бойових дій, та здебільшого переймалися проблемами пенсійного

забезпечення військовослужбовців. Законопроекти комуністів, необхідно віддати їм належне, зачіпали досить конкретні і наболілі проблеми пенсіонерів, зокрема, торкалися питань отримання пенсії за вислугу років без припинення роботи; страхового стажу та умов виходу на пенсію; пенсійного забезпечення підприємців, які є пенсіонерами за віком тощо. Судячи з аналізу законопроектів, що стосувалися вказаної проблематики, комуністи більш ґрунтовно підходили до проблеми артикуляції інтересів пенсіонерів, хоча й «свободівці» не ігнорували цього соціального сегмента.

Приблизно зіставною була законотворча активність двох фракцій у сфері охорони материнства і дитинства. Шість із семи документів, ініційованих «свободівцями», стосувалися оздоровлення і лікування дітей (три з них були спрямовані на фінансування добудови НДСЛ «Охматдит») і один передбачав надання податкових соціальних пільг матерям, які народили та виховують дітей. Законодавчі ініціативи комуністів торкалися в основному захисту прав та інтересів батьків: підвищення рівня народжуваності та престижу материнства; захисту здоров'я вагітних жінок на виробництві; зарахування до страхового стажу періоду відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; сприяння працевлаштуванню одному з батьків дітей віком до шести років; вирівнювання у правах батьків; посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми. В тренді останніх російських подій прозвучала пропозиція комуністів про недопущення усиновлення українських громадян особами, які перебувають в одностатевих шлюбах. Показово, що соціальні ініціативи у цій сфері двох політичних сил знову кардинально розходилися. Для «свободівців» першочерговим завданням було забезпечення якісного медичного обслуговування дітей, а соціальна підтримка матерів обмежувалася лише податковими пільгами, у той час коли ініціативи комуністів пов'язані з максимальною участю держави у вирішенні матеріальних проблем сімей з дітьми.

Значна диспропорція спостерігалася у законотворчій активності двох політичних у сил у питаннях соціального захисту молоді і проблемах житлового забезпечення та житлово-комунального обслуговування.

Депутати ВО «Свобода» повністю ігнорували молодіжну проблематику в контексті соціального захисту, у той час як комуні-

сти присвячували цим питанням 8 документів (7 з яких стосувалися працевлаштування молоді і 1 – соціального захисту студентів).

Проблема житлового забезпечення та житлово-комунального обслуговування для комуністів взагалі посідала друге місце за кількістю підготовлених законопроектів (31). Основні проблеми, на яких вони акцентували увагу, це: а) запобігання фінансовим санкціям за несплату комунальних послуг аж до позбавлення житла (9 документів); б) забезпечення житлом пільгових категорій населення (7); в) якість житлово-комунальних послуг (5); г) проблеми мешканців гуртожитків (3); д) формування основних засад державної житлової політики (2) ; е) інші питання (5). До числа «інші» входили законопроекти, що передбачали: відповідальність забудовників перед інвесторами; переведення садових і дачних будинків у житлові будинки та реєстрації у них місця проживання; переобладнання та перепланування житлових приміщень; заборону вилучення житлових приміщень з-поміж службових тощо.

Депутати фракції ВО «Свобода» ініціювали усього три документи цієї групи, лише один з яких передбачав державні витрати (забезпечення гуртожитком студентів), інші два були спрямовані на захист прав інвесторів, що постраждали під час будівництва житлової нерухомості, та переведення дачних будиночків у житловий фонд.

Досить суттєвою групою документів у структурі соціальних законопроектів двох фракцій були акти, пов'язані з проблематикою захисту споживачів (КПУ – 9, ВО «Свобода» – 17). Причому особливої дихотомії у змісті цих документів нами не виявлено. Обидві фракції «грішили» спробами регулювати порядок цін (наприклад, на лікарські препарати та електроенергію), прагнули обмежити засилля реклами і впливати на її зміст, відстоювати право населення на користування водними ресурсами, переймалися захистом персональних даних тощо.

Отже, аналіз соціальних ініціатив депутатів фракцій КПУ та ВО «Свобода» чітко засвідчує орієнтацію перших на патримоніально-орієнтовані соціальні групи, які не бачать іншої можливості забезпечення власного (навіть мінімального) достатку без участі держави. Законопроекти депутатів ВО «Свобода», навпаки, зводили до мінімуму участь держави у матеріальному забезпеченні фізично

здатних подбати про себе соціальних груп, їх не цікавили матеріальні проблеми здорових і молодих осіб, навіть якщо вони належать до соціальних аутсайдерів: бідних, безробітних, безхатченків, а тим більше, батьків малолітніх дітей та молоді.

Економіка. З 25 законопроектів, ініційованих депутатами ВО «Свобода», що стосуються державного сектору економіки, 10 стосувалися функціонування окремих галузей та об'єктів, що перебувають у державній власності (дорожнього господарства, «Укроборонпрому», гідротехнічних споруд). 4 з цих актів спрямовані або на недопущення приватизації окремих об'єктів («Волиньторф», «Рівнеторф»), або повернення у державну власність (дитячого санаторію «Юність», спеціалізованого санаторію ім. М.О. Семашка). Ще 9 мали б регулювати загальні питання функціонування державного сектору економіки (удосконалення управління, надання державних гарантій, розподілу продукції тощо). 3 законопроекти спрямовані на боротьбу з корупцією в цілому та із зловживаннями у сфері держзакупівель, ще 3 (подані в один день з послідовними номерами) – на забезпечення функціонування міст-супутників промислових об'єктів.

Депутати-«свободівці» ініціювали 55 законопроектів, покликаних регулювати відносини у різних галузях економіки недержавного сектору. З них 18 спрямовані на розвиток сільського господарства. Ці документи спрямовані на: удосконалення законодавчого забезпечення функціонування галузі (зокрема, порядку використання земель та надр), оптимізацію податкової політики, розвиток сільськогосподарської кооперації та захист дрібних товаровиробників, налагодження системи державних закупівель сільськогосподарської продукції, розвиток сільськогосподарського машинобудування, оптимізацію ставок експортного мита на окремі види продукції (соняшник, худоба). Таким чином, брак соціальних ініціатив, спрямованих на жителів сільської місцевості (про що йшлося вище), «свободівці» компенсували активною законотворчою діяльністю щодо розвитку сільського господарства. Така поведінка цілком вкладається в логіку їх дій, яка полягає у максимальній охороні інтересів держави, у тому числі від нераціональних витрат.

На другому місці серед пріоритетів фракції ВО «Свобода» – енергетична галузь. Кількість і зміст законопроектів, присвячених цьому сектору економіки (9) засвідчують той факт, що він спри-

ймається як одна з ключових складових національної безпеки. Для його належного функціонування пропонувався спрощений режим оподаткування на ввезення природного газу (2), розбудова ефективної системи моніторингу виробництва, постачання, транспортування, споживання та оплата за паливно-енергетичні ресурси і комунальні послуги (1) (цей самий документ підтримали й комуністи), стимулювання виробництва альтернативних видів палива (2), стимулювання виробництва електроенергії.

Решту законодавчих ініціатив щодо різних галузей економіки можна поділити на стимулюючі та обмежуючі. Під податковий і частково адміністративний пресинг депутатів-«свободівців» потрапили виробники пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв і тютюну (10 актів) та імпортери книжкової продукції (3). Члени фракції ініціювали внесення змін в адміністративне законодавство для боротьби зі спортивними спекулянтами та блокували розгляду проекту Закону України «Про ломбарди і ломбардну діяльність». Стимулюючі акти були спрямовані на зняття встановлених чинною владою перепон для імпорту транспортних засобів (4 акти), належну якість і ціну лікарських препаратів (2), розвиток сфери громадського харчування, виноградарської, садівничої та хмелярської галузі, вітчизняного книговидавництва та туризму, розвиток поштового зв'язку.

Увага депутатів фракції ВО «Свобода» до бюджетно-фінансової та податкової системи (17 законопроектів) була прикута в основному з приводу: удосконалення процедури закупівель у державній та інших сферах (4 акти); розмежування надходжень у центральний та місцеві бюджети (3), стабілізації діяльності банківської системи в умовах загострення економічної кризи (2), змін податкового законодавства (2). Крім того, депутати ініціювали такі резонансні законопроекти, як: скасування рішення Верховної Ради України про прийняття в цілому проекту Закону «Про Державний бюджет України на 2014 рік» (№ 3000-П1 від 16.01.14); «Про повернення капіталів, що перебувають та зареєстровані в Республіці Кіпр, офшорних зонах та інших юрисдикціях, звільнених від подвійного оподаткування, або тих, що мають пільговий режим оподаткування» (№ 1248 від 11.01.13), та «Про відкритість використання публічних коштів» (№ 2012а від 15.05.13).

Серед 14 актів дозвільно-регуляторного характеру, ініційованих депутатами фракції ВО «Свобода», 4 спрямовувалися на спрощення та удосконалення системи формальної взаємодії між підприємцями та державою.

Економічна ідеологія комуністів ґрунтувалася і далі ґрунтується на ідеї максимальної присутності держави в економічному полі країни. Задля практичного підтвердження відданості цим ідеям вони запропонували низку законопроектів (10), що стосувалися проблеми державного регулювання економіки. Найбільш знакові з них торкалися націоналізації базових (стратегічних) галузей економіки. З чотирьох таких документів три мали загальнорегулюючий характер і один стосувався націоналізації конкретного підприємства – Публічного акціонерного товариства «Арселор Міттал Кривий Ріг». Ще чотири акти торкалися проблем управління та передачі в оренду (концесію) об'єктів державної власності. Окрім того, комуністи переймалися питаннями встановлення державної монополії на виробництво спирту та тютюнових виробів та розмежуванням права власності на об'єкти трубопровідного транспорту (не зрозуміло, як цей законопроект мав би корелюватися із гаслами націоналізації економічних об'єктів).

Щодо уваги комуністів до окремих галузей економіки, то безперечним лідерством тут користувалася енергетика і житлово-комунальне господарство (14 законопроектів), причому ці дві галузі часто об'єднувалися ними в один комплекс. Змістовно ці документи містили норми про облік та збереження енергоресурсів, налагодження системи ефективного ринку у цих сферах. Зваженість цих документів, на наш погляд, пояснюється тим, що більшість з них (9) були розроблені Комітетом з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики (голова С. Кілінкаров).

Комуністи ініціювали 5 законопроектів, що торкалися проблем сільського господарства. Зокрема, вони були спрямовані на розв'язання проблеми збереження родючості ґрунтів, налагодження системи закупівлі сільськогосподарської продукції у дрібних і середніх сільськогосподарських підприємств та розвиток тваринництва.

Очевидним було намагання депутатів фракції КПУ позиціонувати себе прихильниками впровадження нових стандартів еконо-

мічного розвитку, наукоємних, високотехнологічних виробництв (9 документів). 5 із пропонованих ними законопроектів мають макроекономічний зміст та покликані перевести економіку країни на інноваційний шлях розвитку, ще чотири – прикладного характеру та спрямовані на реалізацію проекту індустрії програмної продукції «Технополіс» (2), проекту «Місто майбутнього Inter Medical Eco City» (1), ще один спрямований на створення спеціального режиму оподаткування суб'єктів індустрії програмної продукції. Крім того, вони були серед ініціаторів законопроекту «Про раціоналізаторську діяльність в Україні», а також через зміни окремих положень Митного кодексу намагалися підтримати вітчизняне літакобудування. Показово, що уваги членів фракції удостоїлися, окрім названих, лише гастролерська діяльність та мисливські господарства.

Комуністи не ініціювали жодного законопроекту, який торкався б розвитку тих галузей економіки, в яких задіяна основна маса їх соціальної бази – працівники робітничих професій.

Окремим блоком документів є законопроекти, що стосувалися бюджетно-фінансової та податкової сфери (16 актів). 4 з них торкалися проблеми перерозподілу доходів між центральним і місцевими бюджетами. 7 законопроектів спрямовані на внесення змін до Податкового та Митного кодексів для посилення чи послаблення фіскального тиску (наприклад, оподаткування предметів розкоші, нерухомого майна). Крім того, комуністи пропонували конкретизувати відповідальність банків за порушення умов договору банківського вкладу (депозиту), розслідувати факти корупції та зловживання службовим становищем відповідальних осіб у сфері охорони здоров'я та фармацевтичної галузі тощо.

Більшість (13 з 20) актів із групи документів дозвільно-регламентуючого змісту стосувалися регулювання містобудівної діяльності, що знову ж таки пов'язано з діяльністю Комітету з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики (голова – комуніст С. Кілінкаров). Майже усі інші акти цього блоку мали також виключно професійний характер (здебільшого регулюють процедури ліцензування окремих видів діяльності, реєстрації майна і т.п.). Єдиний документ, що частково має політичний підтекст, є законопроект 1046 «Про посилення державного контролю за використанням природних ресурсів, що перебувають у приватній власності суб'єктів господарювання».

Не можна оминути увагою два законопроекти, зважаючи на зміст і вагу яких нам не вдалося помістити в жоден зі структурних блоків. Це законопроекти № 2415/П від 07.06.13 «Про прийняття за основу проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»» (щодо розвитку депресивних територій) та № 1164 25.12.12 «Про заслуховування інформації Кабінету Міністрів щодо наслідків вступу України до Світової організації торгівлі (СОТ)». Перший з них – одна з нечисленних економічних ініціатив комуністів, спрямована на розвиток регіонів та галузей економіки, що безпосередньо пов'язані з їх головною соціально-електоральною базою. Другий – також по-своєму унікальний для фракції комуністів у Верховній Раді VII скликання документ – адже в умовах проголошеного Президентом В. Януковичем курсу на євроінтеграцію КПУ (як мінімум на рівні законотворчих ініціатив) самовідсторонилася від будь-якої активності в питаннях геополітики та геоекономіки.

Соціокультурна сфера. Вище зазначалося, що обидві фракції, аналіз законотворчої діяльності яких здійснюється у цій роботі, внаслідок чіткої ідеологічної орієнтованості велику увагу приділяли проблемам формування соціокультурної ідентичності. Основними інструментами у цій діяльності були історичний, національний та релігійний компоненти.

Протягом аналізованого періоду фракція КПУ розробила 40 законопроектів (з тих, що не набули чинності) історико-ювілейного характеру. Провідна тематика цих документів – Велика Вітчизняна війна (19 актів). Комуністи зосередили значні зусилля на збереженні символів радянської перемоги: назв вулиць, меморіалів, традиційних форм відзначення перемоги (7). Пам'ять про війну мали відтворювати ювілейні заходи з нагоди визволення міст та областей від окупації (5), значних військових операцій та визначних воєначальників (3). У контексті Перемоги ініціювалися законопроекти щодо встановлення кримінальної відповідальності за заперечення злочинів фашизму та заборону неонацистської і неофашистської ідеології (2).

Депутати фракції КПУ ініціювали 10 законопроектів, спрямованих на відзначення ювілеїв діячів культури, науки, інших сфер. Прикметно, що лише два імені з цього списку виходять за хронологічні межі радянського періоду – А. Пушкін та М. Лермонтов. Усі решта – постаті радянських часів: Ю. Гагарін, М. Бажан,

М. Островський, Д. Коротченко, Н. Сосніна, О. Убийвовк, О. Бойченко, Л. Смілянський. Особливу увагу комуністів привернула 95-та річниця комсомолу, що спонукало їх до розробки двох законодавчих актів. Ще 6 ініціатив було присвячено відзначенню ювілеїв міст (Севастополя, Охтирки), областей (Волинської, Херсонської) та окремих інституцій (100-річчю Полтавського національного педагогічного університету імені В.Г. Короленка та 170-річчю Уманського національного університету садівництва).

Нетиповим для твореної комуністами конструкції історичної пам'яті був законопроект №2238а/П «Про прийняття за основу проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» щодо статусу осіб, які потерпіли від політичних репресій у дитинстві», серед розробників якого була В. Самойленко (у складі групи із 7 депутатів, з-поміж яких був і «свободівець» Б. Бенюк). Втім, можливо, ця метаморфоза пов'язана з тим, що законопроект був поданий у момент деморалізації фракції КПУ (червень 2014 р.).

Лише 4 розроблені депутатами-комуністами законопроекти були покликані регулювати відносини в етнонаціональному та релігійному соціальних полях. 2 з них торкалися проблеми визначення статусу та прав корінних народів, 1 – реституції церковної власності та ще 1 – впровадження духовно-моральних цінностей у навчально-виховний процес.

Отже, комуністи й у цьому надзвичайно чутливому та наелектризованому (ними ж у тому числі) сегменті виявили майже нульову активність. Зокрема, можемо констатувати повну відмову від відстоювання реальних інтересів російськомовних українців; комуністи не порушували проблеми розвитку російськомовної української культури, не виносили питання прав російськомовних громадян на здобуття дошкільної, шкільної та університетської освіти рідною мовою, зрештою, не озвучували ідеї встановлення чітких інституційних форм співіснування російського та українського соціокультурного просторів. На наш погляд, причина такої пасивності у тому, що наявність цих проблем і є живильним середовищем функціонування КПУ. Наявність цих конфліктів створює інформаційні приводи, на які Компартія неминуче реагує, що дає їй можливість перебувати в інформаційному полі. Тобто, цими проблемами Компартія прагне спекулювати, а не розв'язувати їх.

Шаблон формування історичного концепту ВО «Свобода» дуже схожий на свій комуністичний прототип: увага акцентується на певних постатях, подіях та ідеологіях. Щоправда, ці концепти мають дзеркально-протилежне відображення. Не дивно, що в списку персоналій, удостоєних уваги «свободівців» (за винятком реалізованих актів), не було жодної, яка б одночасно перебувала у такому самому списку КПУ. Це – ідеологи українського націоналізму (М. Міхновський, Д. Донцов), українські нерадянські військові командири (І. Богун, М. Тарнавський), літератори (І. Котляревський, Ю. Федькович, Марко Вовчок, М. Максимович, Олена Пчілка, О. Барвінський) науковці (Ю. Шевальов, О. Бочковський), художники (М. Мурашко, І. Труш), музичні (Є. Адамцевич, О. Самохваленко В. Стеценко) та релігійні (А. Шептицький) діячі.

Депутати ВО «Свобода» акцентували увагу на історичних подіях, що здебільшого відображають ідею боротьби українців проти російсько-радянського поневолення (з 23 документів – 17 такого змісту, з них 7 – акти, що ініціювали відзначення 95-річного ювілею звільнення Армією УНР українських міст та Криму від московсько-більшовицьких окупантів). Крім того, увага депутатів-«свободівців» традиційно була прикутою до теми Голодомору (2 акти) та Конотопської битви (2 акти). У відповідь на ініціативу комуністів відзначити 230-річчя Севастополя, тим самим визнавши його заснованим росіянами, фракція ВО «Свобода» майже усім складом підписалася під законодавчою ініціативою про відзначення 2435-ї річниці міста Севастополя (Херсонеса Таврійського). Окрім подій з історії українсько-російського протиборства, депутати ВО «Свобода» двічі згадували трагічні сторінки з історії українсько-польських відносин (Коліївщина та польська депортація українців протягом 1944 – 1951 рр.) та про національно-визвольну боротьбу УПА проти німецьких окупантів.

Досить великий перелік актів, ініційованих депутатами ВО «Свобода», спрямований на формування нормативно-правової бази реалізації політики пам'яті в Україні (15). Зокрема, ними запропоновано внесення чотирьох змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за порушення законодавства, що регулює відносини у цій сфері. Дві з цих ініціатив спрямовувалися на скасування рішень Верховної Ради, прийнятих з подання фракції КПУ (щодо відповідальності за осквернення або руйнування пам'ятни-

ків, споруджених в пам'ять тих, хто боровся проти нацизму в роки Другої світової війни – радянських воїнів-визволителів, учасників партизанського руху, підпільників, жертв нацистських переслідувань, а також воїнів-інтернаціоналістів та миротворців; та щодо відповідальності за заперечення чи виправдання злочинів фашизму), ще 2 документи були, по суті, їх альтернативами (щодо встановлення кримінальної відповідальності за публічне заперечення чи виправдання злочинів нацизму та сталінізму та щодо встановлення кримінальної відповідальності за наругу над місцями поховання учасників національно-визвольної боротьби за свободу і незалежність України, жертв репресій тоталітарного комуністичного режиму та геноциду 1932 – 1933 рр.). Ще два акти спрямовувалися на внесення змін до Закону «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» і стосувалися проблем соціального захисту жертв політичних репресій та статусу осіб, які постраждали від політичних репресій у дитинстві. Без прив'язки до конкретних формальних нормативно-правових актів «свободівці» пропонували унормувати такі проблеми: подолання наслідків «совєтської» окупації України, визначення статусу та гарантій соціального захисту учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті, створення Пантеону національних героїв, проголошення в Україні 20 лютого Днем захисника України, вшанування пам'яті Героїв Небесної Сотні, щорічне вшанування «Дня Героїв», встановлення «Дня пам'яті та примирення»; вилучення терміна «Велика Вітчизняна війна» з нормативно-правових актів України та навчальної літератури.

Прикметно, що лише один документ був спрямований на реальну проблему історичної науки – законопроект № 2626 від 22.03.2013 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії нелегальним розкопкам та обмеження цивільного обігу археологічних предметів».

Усе це вказує на те, що «історичні» ініціативи ВО «Свобода», як і комуністів, спрямовувалися не на комплексне дослідження об'єктивної української історії, а на використання окремих історичних сюжетів з метою конструювання певних типів соціокультурної (а далі – політичної) ідентичності.

На відміну від членів фракції КПУ, «свободівці» активно артикулювали національні права своїх виборців (людей з чіткою українською національною ідентичністю). Ними було розроблено

13 законопроектів, що торкалися цієї проблематики. 7 з них стосувалися питань функціонування української мови, 3 – розвитку українського телерадіопростору, 2 – популяризації національних і державних символів, 1 – збереження об'єктів культурної спадщини.

Члени фракції ВО «Свобода» прагнули також унормувати сферу етнонаціональних відносин у цілому, беручи участь у розробці законопроектів про запобігання та протидії дискримінації; про внесення змін до Закону України «Про національні меншини» і про права корінних народів (2). Значна група документів (6) присвячена проблемі внесення змін у документи, що посвідчують особу громадян України, основною тематикою яких є впровадження запису про національність.

Відгомоном революційних подій 2013 – 2014 рр. був законопроект щодо забезпечення права релігійних організацій та громадян на безперешкодне відправлення релігійних обрядів та церемоній.

Отже, як засвідчує аналіз законодавчих ініціатив ВО «Свобода» в соціогуманітарній сфері, вони відзначалися значною мірою радикалізму (іншого й не варто очікувати від радикальної політичної сили) та відсутністю розуміння необхідності пошуку компромісних моделей формування соціокультурного простору. З іншого боку, на фоні таких же радикальних «історичних» ініціатив комуністів та фактично повної відсутності ними прагнення артикулювати національно-культурні права російськомовців поява таких моделей була неможливою.

Політико-адміністративні питання. Як уже зазначалося, величезна увага депутатської фракції ВО «Свобода» була зосереджена на політико-адміністративній проблематиці.

Зокрема, до категорії макрорівня можна зарахувати законопроекти «Про докорінне очищення влади», «Про заборону комуністичної ідеології», «Про здійснення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів», «Про відповідальність Кабінету Міністрів», «Про адміністративну реформу».

Одним з головних напрямів законотворчої діяльності у царині політико-адміністративних перетворень стала підготовка «свободівцями» актів, спрямованих на подолання корупції та зловживань чиновників (16 документів). Вони, зокрема, ініціювали удосконалення Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» (2); організацію Національного антикорупційного бюро: здійснення ан-

тикорупційної перевірки чиновників усіх рівнів (1); створення Тимчасових слідчих комісій з питань розслідування різних фактів корупційних та халатних дій (6); проведення антикорупційної експертизи проектів законодавчих актів (2); скасування необґрунтованих пільг і привілеїв державних службовців (1). Два законопроекти передбачали впровадження масштабних санкцій за службові злочини: від люстрації до Міжнародного суду ООН (Римський статут) (цей законопроект підписали 32 депутати ВО «Свобода»).

Близькою за суттю до «корупційної» групою законопроектів були ініціативи, що торкалися проблеми судочинства та правоохоронної системи (18 актів). Серед цих документів були акти універсального («Про відновлення довіри до судової влади»), системоформуючого («Про повноваження Верховного Суду»; «Про удосконалення роботи Конституційного Суду»; «Про обрання суддів»; «Про прокуратуру»; «Про підвищення професійного рівня співробітників правоохоронних органів»; «Про ліквідацію спеціального підрозділу міліції громадської безпеки «Беркут»») та конкретно-прикладного (що стосуються окремих подій (участь правоохоронних органів у політичних переслідуваннях) чи осіб (звільнення суддів)) змісту.

Ще однією спорідненою групою законопроектів були акти, що стосувалися кадрових відставок та призначень (7). Абсолютна більшість з них (5) стосувалася членів Національної ради з питань телебачення і радіомовлення. Ще два торкалися звільнення одіозних міністрів О. Лукаш та П. Лебедєва.

Великим блоком законопроектів ВО «Свобода» були акти, спрямовані на забезпечення політичних та особистісних свобод; становлення громадянського суспільства (19). 10 з них торкалися проблем гарантування політичних, громадянських та особистісних прав та свобод людини; 4 – діяльності організацій громадянського суспільства; 3 – проблеми свободи слова; 2 – свободи діяльності народних депутатів.

Однією з визначальних політичних свобод у демократичному суспільстві є право на вибори представницьких органів влади. Виборчі ініціативи були взагалі найчисленнішою групою законотворчих ініціатив «свободівців». Нагадаємо, що лише О. Сиротюк ініціював 204 проекти постанов про вибори сільських голів, утім ці

документи ми лишили поза нашим аналізом. Окрім того, депутатами фракції було ініційовано ще 5 ініціатив про позачергові місцеві вибори, у тому числі Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Київського міського голови Тернопільської обласної ради, Полтавського міського голови та міської ради. Інші акти стосувалися проблеми законодавчого забезпечення виборчого процесу, статусу депутатів та організації референдумів (9); та розслідування законності під час виборів 2012 р. (2).

Воєнні дії на Донбасі спонукали депутатів ВО «Свобода» до законотворчих ініціатив, спрямованих на забезпечення обороноздатності держави (8 документів). Зокрема, вони опікувалися посиленням кордону, створенням законодавчої бази функціонування Національної гвардії (2), про посилення фінансового забезпечення обороноздатності держави тощо.

4 «свободівські» законопроекти були спрямовані на законодавче регулювання розвитку місцевого самоврядування.

І, зрештою, депутати фракції були серед ініціаторів 12 документів процедурного характеру, що регулювали діяльність Верховної Ради. Щоправда, й серед них були досить резонансні документи, як, наприклад, «Про порядок імпічменту Президенту»; ініціатива розслідування фактів складання присяги братами Табаловими; пропозиція встановлення кримінальної відповідальності за порушення порядку голосування депутатів різних рівнів тощо.

У той час, коли ініціативи «свободівців» у політико-адміністративній сфері мали переважно політичний характер (навіть в адміністративних документах), то комуністів – здебільшого адміністративний. З 29 зареєстрованих ними законопроектів 6 торкалися процедурних питань функціонування Верховної Ради, 14 – органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, 3 – інших сфер державного управління. Лише 6 документів стосувалися проблеми політичних свобод та організацій громадянського суспільства, 2 з яких мали унормувати, у тому числі через внесення змін до Податкового кодексу, діяльність організацій, що набули статусу іноземних агентів.

Ще одна група законодавчих ініціатив спрямовувалася на артикуляцію регіональних інтересів.

Особливо яскраво це проявилося в діяльності фракції ВО «Свобода». Її депутатами було ініційовано 18 законопроектів, в яких

порушувалися проблеми конкретних адміністративних територій та населених пунктів (їх перелік засвідчує, що це – в основному адміністративні одиниці Західної та частково Центральної України, один документ ініціює внесення змін у Закон «Про столицю України – місто-герой Київ», ще два стосувалися перейменування південноукраїнських міст Южний та Южноукраїнськ).

Досить пасивно проявили себе у цій діяльності комуністи. Причому з 5 зареєстрованих ними законопроектів 4 ініціювали внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», ще один – стосувався оголошення території Куяльницького лиману Одеської області курортом державного значення. Інші регіони уваги комуністів не удостоїлися. Зрештою, це можна пояснити тим фактом, що у їх фракції не було жодного депутата, обраного у мажоритарному окрузі.

Тільки під вісьма законопроектами з екологічної тематики, ініційованих депутатами ВО «Свобода», не стоїть підпису І. Сех – голови комітету Верховної Ради з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. Саме цим пояснюється разюча диспропорція у кількості екологічних ініціатив «свободівців» (48) та комуністів (10). З іншого боку, катастрофічна екологічна ситуація на територіях компактного проживання електорату КПУ, на нашу думку, мала б спонукати їх до активнішої діяльності у цій сфері.

Висновки. Двадцятитрьохрічне пострадянське українське суспільство виявилося грандіозною імітацією. У протиборстві формального і неформального тут завжди перемагає останнє. Неформальна економіка, неформальна політика, неформальні інститути, неформальні інтереси. У нас зімітовано ліберальну економічну модель, представницьку демократію, соціальну державу. Зімітовані право, освіта, наука, медицина. За імітацією виконання функціональних обов'язків державних інституцій приховано неформальні функції, спрямовані на задоволення різноманітних суб'єктивних інтересів. Увесь формальний сектор, таким чином, перетворився на грандіозний фейк: фейкові закони, фейкові програми, фейкові заяви.

Невиразність соціальних інтересів зумовлена, у першу чергу, слабким структуруванням суспільства. Маючи в наявності близько ста соціальних груп, українське суспільство все ще перебуває у стані ембріонального зародження структур, здатних забезпечити інтереси

цих груп. Крім того, дається взнаки надмірна атомізація членів соціальних спільнот, слабкість солідарності, громадянська пасивність, тобто того, що становить фундамент громадянського суспільства.

У суспільстві, де процеси політичної інституціоналізації незавершені, зокрема й в українському, з незбалансованою системою інтересів боротьба за врахування потреб тих чи інших соціальних груп ведеться за допомогою політичних інструментів, унаслідок чого практично будь-який соціальний інтерес трансформується у політичний. Відбувається політизація, на перший погляд, далеких від політики соціальних полів та соціальних проблем (мова, історія, релігія). Лише встановлення чітких правил гри у полях, в яких відбувається зустріч цих інтересів (а формуються ці норми саме в політичному полі), здатне їх деполітизувати.

За цих умов функцію репрезентанта соціальних інтересів різних соціальних груп переймають політичні партії та інші політичні агенти. Причому здебільшого ця функція має лише формальний характер. Неформальні функції цих агентів полягають у забезпеченні їх власних інтересів, які, як правило, далекі або й навіть протилежні інтересам соціальних груп, які вони представляють.

Політичні організації, які, за своєю суттю, мали б бути адміністративними центрами з представлення та відстоювання інтересів великих соціальних груп, в реальності перетворюються на малі ексклюзивні групи зі своїми власними інтересами. «Найскромніший» з них – включення до кошторису витрат великої (інклюзивної) групи на створення та утримання самої організації. Однак, як правило, цим інтереси означених груп не обмежуються. Вони прагнуть бути занесеними в систему розподілу суспільних ресурсів для задоволення власних інтересів, здебільшого за рахунок поступок, на які вони готові йти у питаннях забезпечення колективного блага тих груп, які вони репрезентують.

Протягом останнього десятиліття в Україні спостерігається нагнітання соціального напруження навколо проблем, що мають досить віддалене відношення до реальних потреб українського суспільства. В одній з найбідніших країн Європи, в якій страшенних масштабів досягла прірва соціально-економічної диференціації, основними питання «порядку денного» стають не проблеми подолання бідності та справедливого розподілу національного ба-

гатства, а питання мови, релігії, історичної пам'яті, регіональних розбіжностей тощо.

Персональні інтереси ексклюзивних політичних груп, що ведуть конкурентну боротьбу за оволодіння інструментами розподілу національного багатства, виключають можливість акцентування ними уваги широкого загалу на соціально-економічних проблемах суспільства. У цьому смислі політичний клас сам стає, за визначенням М. Олсона, «федеральною» групою, тобто такою, структура якої складається з малих груп, кожна з яких має власні причини об'єднатися з іншими. І мова тут не лише про коаліції певних політичних сил, а про політичний клас в цілому. Суть політичних агентів у тому, що вони є суб'єктами цієї специфічної групи, а їх партійна належність майже завжди є лише формою участі у життєдіяльності групи.

Звідси, характерне для всієї історії новітньої української незалежності «блукання» політиків по різноманітних політичних партіях, різкі зміни ідеологічного «макіяжу», особливо помітні навіть не стільки на центральному, скільки на місцевому рівні, де бюрократи районного масштабу володіють колекціями партійних квитків, подекуди, починаючи з посвідчення члена КПРС і закінчуючи партійно-регіональним.

Імітація представницької демократії в Україні виявляється у тому, що політичні агенти (колективні чи індивідуальні) йдуть у владу не для того, щоб артикулювати та відстоювати інтереси соціальних груп, репрезентантами яких вони себе видають, а навпаки, артикуляція цих інтересів у виборчий період стає інструментом подолання бар'єрів для входження у владне поле.

РОЗДІЛ IV
ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ ТА КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

Демократизація та перехід до ринкової економіки спричиняють ось уже протягом майже чверть століття всеохоплюючу зміну вітчизняної політичної системи. У контексті такого «подвійного» транзиту[37] більш вузькою проблемою є роль у цих надзвичайно складних процесах політичних інститутів, зокрема Кабінету Міністрів та Президента. Якщо провести органіцистську паралель з онтогенезом людини, то, порівняно з націями, що мають кількасотрічний досвід, новостворена на поч. 90-х рр. XX ст. українська політична спільнота подібна до дитини, формування якої є особливо динамічним і кризи в здоров'ї якої межують зі смертельною небезпекою. Політичний організм сучасної України у своєму розвитку саме тепер, у 2014 р., перебуває у черговій точці біфуркації. Зміна Конституції, повернення до Конституції зразка 2004 р., яка обмежувала владу Президента, була артикульована як одна з вимог нещодавнього масового протесту[38] і була відразу виконана[39]. Однак проблема імплементації цієї моделі Конституції у вітчизняних умовах та можливих напрямів її оптимізації з порядку денного не знята, і правильна відповідь на цей виклик часу могла б сприяти подальшій консолідації молодої української демократії. Тому у цьому підрозділі дослідження ставиться за мету: визначити структурно-функціональну специфіку ключових інститутів виконавчої влади – Президента і Кабінету Міністрів – у

[37] При більш скрупульозному аналізі Т. Кузьо зауважив інші виміри українського варіанта транзиту. Див.: Kuzio T. Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple? // Politics. – 2001. – Vol. 21. – No. 3. – P. 168 – 177.

[38] Ця вимога в розпал зимових протестів знаходила підтримку 62,5% протестувальників. Див.: Від майдану-табору до майдану-січі: що змінилося? / Фонд «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва»; Київський міжнародний Інститут соціології. Результати опитування від 3 лютого 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=226& page=1&t=13.

[39] Верховна Рада України. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21 лютого 2014 року // Відомості Верховної Ради. – 2014. – №11. – С. 143.

вітчизняній системі формування політичних рішень у контексті політичної інституціоналізації.

Президент і Кабінет Міністрів у системі формальних інститутів. Демократичний вибір, зроблений близько 25 років тому вітчизняною політичною елітою – як партійно-номенклатурною, що була при владі, так і дисидентською, що очолювала опозиційний рух – виражав прагнення громадян до свободи: позитивної свободи до вільного суспільства та негативної свободи від страху перед тоталітарним Левіафаном. Масові мітинги по всій країні, «живий ланцюг», що з'єднав Західну Україну і Київ, студентське голодування на майдані Незалежності, відоме як «революція на граніті» (2 – 17 жовтня 1990 р.), історичні рішення парламенту та інші події кінця 80-х – початку 90-х рр. XX ст. були виявом саме цього прагнення. Суспільні ідеали знайшли своє відображення у прийнятій Верховною Радою тринадцятого скликання 28 червня 1996 р. Конституції, Стаття 1 якої установила демократичний політичний режим як норму прямої дії із найвищою юридичною силою в Українській державі. Від цієї точки розпочнемо аналіз ролі в інституційній структурі сучасної України Президента і уряду (див. Рис.1):

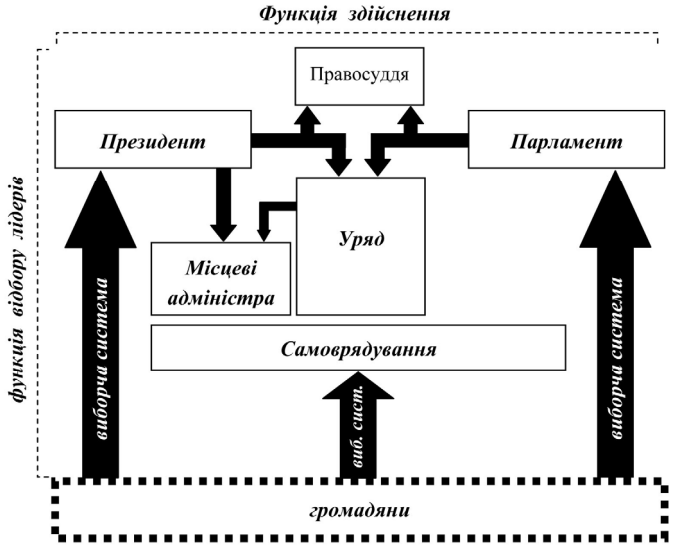


Рис. 1. *Демократична інституційна система в сучасній Україні (структурно-функціональна модель).*

На Рис. 1 представлений формально-інституційний вимір вітчизняної системи прийняття політичних рішень, що знайшов своє відображення у Конституції України. Параметрами моделі, за якими досліджується місце Президента і Кабінету Міністрів як елементів вітчизняної системи формальних інститутів, є функція здійснення влади, яку розуміємо як установлення нових загально-зобов'язуючих норм і правил, та функція відбору лідерів, виражена у компетенції призначати / звільняти посадових осіб. Складова моделі, позначена чорними стрілками, вказує на роль громадян у цій інституційній системі. Логіка моделі така: громадяни України здійснюють владу, делегуючи її обраним лідерам, громадяни є джерелом влади і саме вони володіють правом на перше і основоположне політичне рішення, яке безпосередньо легітимізує інститути Президента, парламенту та місцевого самоврядування. Таким чином, вихідною точкою нашого аналізу є загальні вибори. Зауважимо при цьому, що прямої легітимації позбавлений уряд, місцеві адміністрації та суди: ухвалювати політичні рішення їм дозволяє вже наступний етап делегування від першої групи інститутів. На місцевому рівні окремо легітимізоване самоврядування. Останнє дивним чином згідно з вітчизняними Конституціями «делегувало» повноваження[40] централізовано призначеним адміністраціям.

Виконання функцій відбору лідерів та здійснення влади переходить за допомогою двоканальної легітимації від громадян одночасно до Президента і парламенту, які і приймають наступні за важливістю політичні рішення в цих умовах. Однак попри збереження загального обрання глави держави, роль Президента України та Кабінету Міністрів у формуванні політичних рішень за двома модифі-

[40] Делегування повноважень рад обласного і районного рівнів місцевим адміністраціям, закріплене у Частині VI Ст. 118 Конституції України, є одним із найбільш нетрадиційних положень Конституції, оскільки у конституційній практиці ще з XIX ст., навпаки, повноваження саме місцевого самоврядування класифікувалися як власні і делеговані. При цьому делегування громадам, як правило, відбувалося на основі укладеного акту з передачею не лише повноважень, а й фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної їх реалізації. Детальніше див. роботи правників: Єрмолін В. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Володимир Єрмолін. – К., 2002. – 200 с.; Бублик Г. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Галина Бублик. – К., 2005. – 178 с.

каціями Конституції суттєво відрізняється. Відмінності між ними з'ясуємо за параметрами здійснення влади і відбору лідерів.

Функція здійснення влади. Президент України за двома варіантами вітчизняного Основного закону володіє правом видавати укази. Кабінет Міністрів продукує нові норми у постановах[41]. Роль глави держави у цій частині системи прийняття політичних рішень подано у Табл. 1:

Таблиця 1

Президент в установленні нових норм (за Конституцією 1996 і 2004 рр.)

право	**Конституція 1996 року**		**Конституція 2004 року**	
	Президент	інші інститути	Президент	інші інститути
1	**2**	**3**	**4**	**5**
вето	право жорсткого вето на всі закони	подолання парламентом ⅔ + 1	право жорсткого вето на всі закони, *крім законів про внесення змін до Конституції*	подолання парламентом ⅔ + 1
	право оприлюднення законів	–	право оприлюднення законів	*спікер парламенту оприлюднює, якщо цього не зробив Президент*
законодавча ініціатива	подає законопроекти	право законодавчої ініціативи мають (крім Президента) народний депутат, Кабінет Міністрів, Національний банк	подає законопроекти	*Право законодавчої ініціативи мають (крім Президента): народний депутат і Кабінет Міністрів*
	має право позачергової ініціативи, визначаючи законопроект як «невідкладний»		має право позачергової законодавчої ініціативи, визначає законопроект як «невідкладний»	

[41] Постановами уряду, окрім конкретизації норм законів України, декретів Кабінету Міністрів України та актів Президента України, затверджуються нові правила, інструкції, утворюються служби, інспекції, затверджуються положення про їх діяльність тощо. Розпорядження ж Кабінету Міністрів не встановлюють нових норм права і не передбачають будь-яких інших правил підзаконного характеру типу «вчиняти так-то». Тому їх, як і президентські розпорядження, тут не згадуються. Детальніше див.: Томкіна Олена Олексіївна. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Олена Олексіївна Томкіна. – К., 2005. – 203 с.

Продовження Табл. 1

	пропонує законопроекти про внесення змін до Конституції	паралельне право парламенту (⅓ + 1)	пропонує законопроекти про внесення змін до Конституції	право законодавчої ініціативи має парламент (⅓ + 1)
видання указів	видає укази на основі та на виконання Конституції і законів	контрасигнатура Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за напрям	видає укази на основі та на виконання Конституції і законів	контрасигнатура Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за напрям
	видає укази, що вводять в дію рішення Ради національної безпеки і оборони		видає укази, що вводять в дію рішення Ради національної безпеки і оборони	
	видає укази з економічних питань, не врегульованих законами (протягом трьох років після набуття чинності Конституції України)	Кабінет Міністрів схвалює, Прем'єр-міністр підписує; вето парламенту ½ + 1	–	–
призначення референдуму	проголошує референдум за народною ініціативою	парламент призначає референдум про зміну території України	проголошує референдум за народною ініціативою	парламент призначає референдум про зміну території України
	призначає референдум з питань змін до Конституції в розділах «Загальні засади», «Вибори. Референдум», «Внесення змін до Конституції України»		призначає референдум з питань змін до Конституції в розділах «Загальні засади», «Вибори. Референдум», «Внесення змін до Конституції України»	

Продовження Табл. 1

скасовування урядових актів	скасовує акти Кабінету Міністрів	–	*зупиняє дію актів Кабінету Міністрів з одночасним зверненням до Конституційного Суду України*	–
	скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим	–	скасовує акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим	–
	скасовує рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать законодавству	–	скасовує рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать законодавству	–

Джерело: Конституції України 1996 і 2004 рр.
а Курсивом позначені зміни 2004 р.

Як бачимо з Табл. 1, Конституція 1996 р. відводила інституту Президента України важливе місце у процесі формування нових правил. У першу чергу це стосується неординарних трирічних повноважень непарламентського законодавства в економічній сфері (Розділ XV «Перехідні положення», Ч. IV). Варто зауважити, що це був уже другий після проголошення незалежності України прецедент практики «делегування» законодавчих повноважень виконавчій владі. Першим таким випадком було надання Кабінету Міністрів прав видавати декрети, що за юридичною силою прирівнюються до законів України. Відсутність норм про особливий порядок внесення змін до чинної тоді Конституції 1978 р. (перейменованої на «Конституцію (Основний закон) України») дозволяла ухвалити таке рішення

простою більшістю 50% + 1. Піврічні повноваження видавати декрети уряд отримав згідно з законом № 2796-XII від 18 листопада 1992 р. на дуже широке коло питань, а саме – щодо: відносин власності; підприємницької діяльності; соціального і культурного розвитку; державної митної, науково-технічної політики; кредитно-фінансової системи; оподаткування; державної політики оплати праці і ціноутворення[42]. Цікаво, що «Конституція (Основний закон) України» 1978 р. у відповідних частинах підкориговувалася вже post factum: необхідні конституційні зміни, які мали б дозволяти подібну практику «делегування» законодавчих повноважень, були внесені через місяць після прийняття[43].

Закладене у Конституції 1996 р. трирічне право видавати укази, що заміняють закони, містило небезпеку ухвалення багатьох важливих рішень без публічного обговорення і, як наслідок, здійснення Президентом довільної економічної політики. Оскільки законодавчий процес має певні етапи і тому є відносно повільним, то наплив «господарських ініціатив» глави держави навряд чи міг бути належним чином розглянутим у парламенті протягом 30 днів. Якщо до цього додати повноваження скасовувати урядові акти, то сфера компетенції забезпечення добробуту суспільства і відповідальність за її здійснення в той період покладалися виключно на главу держави. Жорстке вето, яке могла подолати лише конституційна більшість ⅔, і право позачергової ініціативи робили також дуже сильними позиції Президента України у блокуванні процесу законотворення. У цьому контексті наводимо кількісні дані щодо ухвалених законів (див. Рис. 2):

---

[42] Верховна Рада України. Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» № 2796-XII від 18 листопада 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2796-12.

[43] Верховна Рада України. Закон України «Про доповнення Конституції (Основного закону) України статтею 97-1 та внесення змін і доповнень до статей 106, 114-5 і 120 Конституції України» № 2885-XII від 19 грудня 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2885-12.

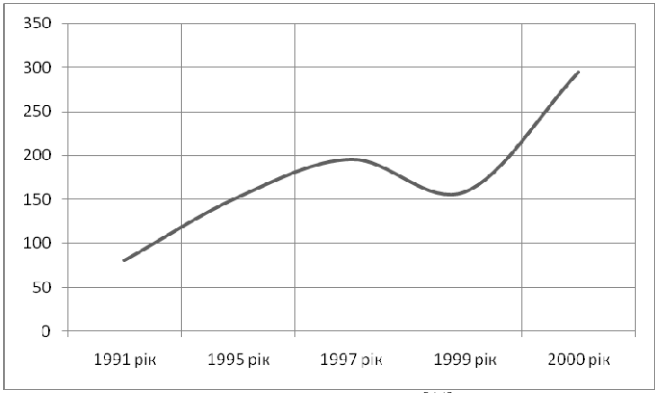


Рис. 2. *Кількість ухвалених законів*[44].

Графік на Рис. 2 чітко показує зростаючу тенденцію з провалом після введення в дію, разом із Конституцією 1996 р., Частини IV «Перехідних положень», протягом чинності яких кількість ухвалених парламентом законів знизилася майже на 20%. Після втрати Президентом права видавати укази з економічних питань, не врегульованих законами, тенденція до зростання відновилася. Ще цікавішою ситуація видавалася, якщо порівняти розглянутий вище показник із аналогічними даними щодо інших нормативно-правових актів (див. Рис. 3):

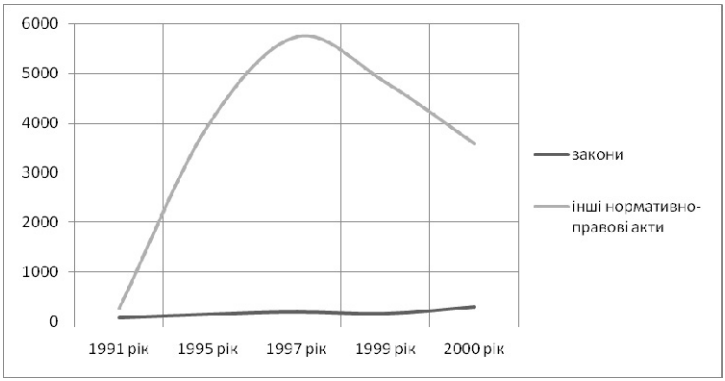


Рис. 3. *Кількість ухвалених законів порівняно з іншими нормативно-правовими актами*[45].

[44] Кикоть П. Міністерства в системі органів виконавчої влади України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Павло Кикоть. – К., 2002. – С. 131.

Як бачимо на Рис. 3, переважання підзаконних актів, що за відомою юридичною формулою ухвалюються «на основі та на виконання закону», є вражаючим. Відсутність певних законів чи їх неповнота, враховуючи попередню радянську практику декларативності цих документів, була не дивною для України 1990-х рр. І цей люфт заповнили урядові і президентські акти, сума яких сягнула у 1997 р. майже шести тисяч. При цьому кульмінаційні показники знову ж таки припадають на період дії особливих законодавчих повноважень Президента. Частка законів серед інших нормативно-правових актів у 1997 – 1999 рр. становила близько 3%, в той час як по завершенні цього трирічного «інституційного експерименту» вже у 2000 р. кількість законів щодо інших нормативно-правових актів наближалася до 8%[46].

Щодо Кабінету Міністрів, то його особливим повноваженням була лише законодавча ініціатива щодо проекту державного бюджету. Також уряд міг подавати і інші законопроекти, однак не позачергово. Проте за Конституцією 1996 р. керівника Кабінету Міністрів, як і будь-якого його члена, Президент міг звільнити на власний розсуд. Тому інститут контрасигнатури, фактично, не обмежував главу держави у впровадженні власної політики за допомогою реалізації права видавати укази.

Які ж зміни принесла Конституція 2004 р. для президентської і урядової компетенції здійснювати владу, видаючи загальнозобов'язуючі норми. Окрім безповоротної втрати ще у 1999 р. можливості в ручному режимі регулювати сферу матеріальних цінностей (економіку), найбільш значною видається така: Президент тепер не має права скасовувати акти Кабінету Міністрів, а лише може зупиняти їх дію «з мотивів невідповідності цій Конституції» (Ст. 106, Ч. І, п.15 Конституції 2004 р.), звертаючись при цьому до Конституційного Суду України. Крім того, заборонено главі держави ветувати внесення змін до Конституції та уточнено право оприлюднювати закони для спікера парламенту в разі непідписання Президентом у 10-денний термін закону, вето на який

[45] Підрахунки автора за: Кикоть П. Міністерства в системі органів виконавчої влади України: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Павло Кикоть. – К., 2002. – С. 131.

[46] Кикоть П. Міністерства в системі органів виконавчої влади України: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Павло Кикоть. – К., 2002. – С. 131.

подолано. Також право законодавчої ініціативи втратив Національний банк. Нового змісту набула контрасигнатура, яка за умов когабітації (розділеного правління) ускладнює або й унеможливлює здійснення главою держави свого повноваження видавати укази. Від необхідності скріплювати підписами Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за президентський акт та його виконання, згідно з новою редакцією Ч. IV Ст. 106, звільнено лише рішення про присвоєння військових звань, дипломатичних рангів та інших звань і чинів, підписання договорів, визнання інших держав та кадрові рішення щодо вищого військового командування. Водночас, контрасигнатура залишена для указів, виданих у межах повноважень очолювати Раду національної безпеки і оборони (надалі – РНБО) та утворювати суди, а також вводити надзвичайний стан і призначати / звільняти глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях. Закон «Про Кабінет Міністрів», ухвалений у 2006 р., розширював повноваження членів уряду, яким було дозволено повертати акти Президента України у 3-денний термін, якщо вони «вважають неможливим скріплення підписами», не вказуючи при цьому жодних підстав такої відмови. Крім того, в редакції Закону «Про Кабінет Міністрів» 2006 р. було чітко визначено, що контрасигнатура поширюється також і на зміни до раніше ухвалених указів і розпоряджень Президента, їх скасування чи визнання такими, що втратили чинність. Прем'єр-міністр, окрім можливості відмовитися підписати президентський акт, також отримав право визначати міністрів, відповідальних за укази, що вводить в дію рішення РНБО України. Також Кабмін отримав право скасовувати акти будь-якого міністерства, в тому числі і оборони, і закордонних справ[47]. Редакції Закону «Про Кабінет Міністрів» 2008 та 2014 рр. вищенаведених положень не містять[48].

---

[47] Верховна Рада України. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 514-V від 21 грудня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=514-16&p=1227636020835019.

[48] Верховна Рада України. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 279-VI від 16 травня 2008 року [Еектронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/279-17/print1409665957203859.; Верховна Рада України. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 794-VII від 27 лютого 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/794-18/print1409665957203859.

У Конституції редакції 1996 р. і 2004 р. не змінилася можливість конституційного подання Президента (аналогічні повноваження мають: омбудсмен, 45 депутатів, Верховний Суд та Верховна Рада Автономної Республіки Крим), а також право вимагати від спікера парламенту скликати позачергову сесію і повноваження щорічного звернення до парламенту. Проте відсутні в обох вітчизняних конституційних моделях повноваження брати участь у засіданнях Кабінету, скликати чи очолювати їх.

Функція відбору лідерів. Правила відбору на вищі державні пости, закріплені в Конституції 1996 р., загалом надають суттєву перевагу главі держави, що наведено у Табл. 2:

Таблиця 2

Президентські повноваження з відбору лідерів (за Конституцією 1996 р.)

Посади	Президент	інші інститути
Про	2	3
Прем'єр-міністр	призначає	вето парламенту ½ + 1
	звільняє на власний розсуд	парламентський вотум недовіри уряду ½ + 1 (ініціатива ⅓ + 1; кожної чергової сесії, крім 1-го року після схвалення програми уряду)
Міністри	призначає	подання Прем'єр-міністра
	звільняє на власний розсуд	–
керівники інших центральних органів виконавчої влади (крім Генеральної Прокуратури, Національного банку, Антимонопольного комітету, Фонду державного майна і Держ. комітету телебачення і радіомовлення)	призначає на власний розсуд	–
	звільняє на власний розсуд	–
голови місцевих державних адміністрацій	призначає	подання Прем'єр-міністра
	звільняє	подання Прем'єр-міністра

Продовження Табл. 2

голова Національного банку	вносить подання про призначення	призначає парламент
	вносить подання про звільнення	звільняє парламент
голова Антимонопольного комітету	призначає	вето парламенту $^1/_2 + 1$
	звільняє	вето парламенту $^1/_2 + 1$
голова Фонду державного майна	призначає	вето парламенту $^1/_2 + 1$
	звільняє	вето парламенту $^1/_2 + 1$
голова Державного комітету телебачення і радіомовлення	призначає	вето парламенту $^1/_2 + 1$
	звільняє	вето парламенту $^1/_2 + 1$
члени Ради Національного банку України	призначає $^1/_2$ складу на власний розсуд	–
	звільняє $^1/_2$ складу на власний розсуд	–
члени Національної Ради з питань телебачення і радіомовлення	призначає $^1/_2$ складу на власний розсуд	–
	звільняє $^1/_2$ складу на власний розсуд	–
глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях	призначає на власний розсуд	–
	звільняє на власний розсуд	–
вище командування Збройних сил та інших військових формувань	призначає на власний розсуд	–
	звільняє на власний розсуд	–
голова Служби безпеки України	призначає на власний розсуд	–
	звільняє на власний розсуд	–

Продовження Табл. 2

Генеральний Прокурор	призначає	вето парламенту $^1/_2 + 1$
	звільняє на власний розсуд	парламентський вотум недовіри $^1/_2 + 1$
члени Вищої ради юстиції	призначає трьох (з двадцяти) членів на власний розсуд	по три члени призначають з'їзди суддів, адвокатів, представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ і парламент; всеукраїнська конференція працівників прокуратури призначає двох членів; за посадою до Вищої ради юстиції входять спікер парламенту, міністр юстиції, Генеральний Прокурор
	–	Конституцією не визначено механізм звільнення
члени Конституційного Суду	призначає ⅓ складу на 9-річний термін без права переобрання	Вища рада юстиції вносить подання; ⅓ складу призначає парламент і ⅓ – з'їзд суддів (на 9-річний термін без права переобрання)
	–	Конституція визначає 9 можливих причин звільнення
Судді	призначає на перший 5-річний термін	Вища рада юстиції вносить подання; вдруге і безстроково призначає парламент
	–	Конституція визначає 9 можливих причин звільнення

Джерело: Конституція України 1996 р.

У Табл. 2 концентровано висвітлено отримані Президентом згідно з Конституцією 1996 р. повноваження щодо прийняття

політичних рішень з відбору найвищих державних лідерів за всіма відгалуженнями влади, окрім законодавчої. Право розпуску парламенту за умови, якщо протягом 30 днів чергової сесії засідання не можуть розпочатися (Ст. 90, Ч. II), є дзеркальним до права усунення глави держави у порядку імпічменту (Ст. 111). Ці два засоби негативної влади, наданої двом ключовим інститутам з найвищим рівнем легітимності, є в системі стримувань і противаг найбільш масштабними. Інші checks and balances квазі-президентської політичної системи, визначеної у Конституції 1996 р., закладені у можливості ветування (відсутності згоди) парламентом призначень керівників Антимонопольного комітету, Генеральної Прокуратури, Державного комітету телебачення і радіомовлення, Фонду державного майна та звільнень останніх трьох, а також у спільному формуванні судів та Національної ради з питань телебачення і радіомовлення України. Парламент має більше повноважень лише щодо Національного банку, Раду якого призначає паритетно з Президентом, однак володіє дещо вищим пріоритетом щодо першої позиції у цьому важливому фінансовому інституті. Щоправда, необхідність президентського подання зменшує ймовірність незалежної від глави держави креатури і на посаді керівника Національного банку. В той же час, можливостям Президента форматувати на власний смак усі силові структури (службу безпеки, міліцію, внутрішні війська, армію, прикордонну службу, зовнішню розвідку та ін.) парламент може дуже слабко протиставити хіба що вотум недовіри Генпрокурору (Ст. 85, Ч. I, п. 25). І найголовніше: Президент на власний розсуд звільняє абсолютно всіх, окрім п'яти вищезгаданих, керівників виконавчої влади центральної ланки, включно з главою уряду. Тому вони відповідальні тільки перед Президентом. Виняток становить Прем'єр-міністр, на звільнення якого парламент має паралельні повноваження (щоправда, обмежені). Після призначення керівника уряду та затвердження його програми, що є, фактично, специфічним вітчизняним різновидом вотуму довіри[49], протягом одного року на кадрові призначення у виконавчій владі парламент практично не має впливу. По

[49] Вітчизняний варіант вотуму довіри – унікальний, оскільки він не є обов'язковим для призначення уряду. Однак його отримання дає річний імунітет від парламентського вотуму недовіри.

завершенні гарантованого інвеститурою річного періоду, Верховна Рада може – проте лише двічі на рік[50] – порушити питання про відповідальність уряду. Щодо призначення глави Кабінету Міністрів, то парламент знову ж таки не має жодних позитивних повноважень, а може лише ветувати президентську кандидатуру незгодою простої більшості.

Уряд, за Конституцією 1996 р., формується лише із незначною участю Прем'єр-міністра, наділеного повноваженнями вносити подання щодо призначення міністрів і голів місцевих державних адміністрацій та звільнення лише останніх. Зважаючи на відповідальність керівника уряду перед Президентом у питанні рішення про його звільнення, можливість незгоди Прем'єр-міністра з кандидатурами глави держави видається малоймовірною. Статус міністрів також є надзвичайно слабким. Лідери, що керують втіленням конкретних напрямів політики, можуть у будь-який момент позбутися не лише власної посади, а й їх міністерство може бути ліквідоване, об'єднане з іншим міністерством чи розділене на декілька частин, що стають окремими структурними одиницями виконавчої влади чи приєднуються до інших. І все це відбувається на власний розсуд Президента, наділеного повноваженням утворювати, ліквідовувати чи реорганізовувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (Ст. 106, Ч. І, п. 15). Це повноваження також може стати засобом призначення керівників та їх звільнення.

Таким чином, де-факто саме глава держави за першим варіантом Конституції України повністю керує відбором кандидатів на урядові посади (крім вказаних винятків), хоча де-юре не очолює виконавчу владу, оскільки вищим органом виконавчої влади визнано Кабінет Міністрів (Ч. І, Ст. 113). Проте, якщо до всіх перелічених повноважень Президента України щодо формування персонального складу та структури уряду додати право скасовувати урядові акти (про що йшлося вище), то стає цілком зрозумілим, хто насправді є главою виконавчої влади, і тому Кабінет

[50] Частина ІІ Статті 87 Конституції України 1996 р. забороняє Верховній Раді розглядати питання про відповідальність Кабінету Міністрів більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а чергові сесії парламенту, згідно з Частиною І Статті 83 починаються лише двічі на рік: у перший вівторок лютого та у перший вівторок вересня.

Міністрів у цьому форматі Конституції можна вважати президентським кабінетом. Водночас, у контексті більш широкої системи прийняття рішень щодо відбору лідерів виконавча влада користується значною автономією. Парламент наділений здебільшого негативними повноваженнями, такими, як блокування президентських кандидатур чи звільнення Генерального Прокурора, та має обмежену можливість відправити у відставку уряд.

Конституція України у 2004 р. зазнала суттєвих змін, згідно з якими повноваження з відбору лідерів отримав здебільшого парламент (див. Табл. 3):

Таблиця 3

Президентські повноваження з відбору лідерів (за Конституцією 2004 р.)[a,b]

Посади	**Президент**	**інші інститути**
1	**2**	**3**
Прем'єр-міністр	*протягом двох тижнів розглядає парламентську кандидатуру; вносить подання про призначення не пізніше ніж на 15-й день після одержання пропозиції*	*парламент призначає власну кандидатуру*
	пропонує парламенту розглянути питання про відповідальність уряду (двічі на рік, крім 1-го року після схвалення програми)	*парламент звільняє на власний розсуд, що веде до відставки всіх членів кабінету* (додатково має повноваження оголосити вотум недовіри уряду – двічі на рік, крім 1-го року після схвалення програми)
міністри	*вносить подання на призначення двох міністрів: оборони і закордонних справ*	*всіх членів кабінету призначає парламент; Прем'єр-міністр вносить подання на призначення всіх міністрів, крім президентської квоти*
	–	*парламент звільняє всіх членів кабінету*

Продовження Табл. 3

керівники інших центральних органів виконавчої влади[c]	–	*призначає кабінет (½ + 1); (Прем'єр-міністр вносить подання)*
	–	*звільняє кабінет (½ + 1); (Прем'єр-міністр вносить подання)*
голови місцевих державних адміністрацій	Призначає	Прем'єр-міністр вносить подання
	Звільняє	Прем'єр-міністр вносить подання
голова Національного банку України	вносить подання про призначення	призначає парламент
	вносить подання про звільнення	звільняє парламент
голова Антимонопольного комітету	–	*призначає парламент; (Прем'єр-міністр вносить подання)*
	–	*звільняє парламент; (Прем'єр-міністр вносить подання)*
голова Фонду державного майна	–	*призначає парламент; (Прем'єр-міністр вносить подання)*
	–	*звільняє парламент; (Прем'єр-міністр вносить подання)*
	звільняє ½ складу на власний розсуд	–
голова Державного комітету телебачення і радіомовлення	–	*призначає парламент; (Прем'єр-міністр вносить подання)*
	–	*звільняє парламент; (Прем'єр-міністр вносить подання)*
члени Ради Національного банку України	призначає ½ складу на власний розсуд	–

Продовження Табл. 3

члени Національної Ради з питань телебачення і радіомовлення	призначає $^1/_2$ складу на власний розсуд	–
	звільняє $^1/_2$ складу на власний розсуд	–
глав дипл. представництв України в інших державах і при міжнар. організаціях	призначає на власний розсуд	–
	звільняє на власний розсуд	–
вище командування Збройних сил та інших військових формувань	призначає на власний розсуд	–
	звільняє на власний розсуд	–
голова Служби безпеки України	*вносить подання про призначення*	*призначає парламент*
	вносить подання про звільнення	*звільняє парламент*
Генеральний Прокурор	призначає	*вето парламенту*
	звільняє	*вето парламенту;* парламентський вотум недовіри $^1/_2$ + 1
члени Конституційного Суду	призначає ⅓ складу	подання Вищої ради юстиції; парламент призначає ⅓ складу; з'їзд суддів призначає ⅓ складу
	–	Конституція визначає 9 можливих причин звільнення
Судді	призначає на перший 5-річний термін	подання Вищої ради юстиції; вдруге і безстроково призначає парламент
	–	Конституція визначає 9 можливих причин звільнення

Джерело: Конституція України 2004 р.

[a] *Курсивом позначені зміни, внесені до Конституції 1996 р.*

[b] *Президентські повноваження призначати / звільняти членів Вищої ради юстиції, що є аналогічними до повноважень за Конституцією 1996 р., до Табл. 3 не увійшли.*

[c] *Йдеться про керівників усіх центральних органів виконавчої влади, окрім міністерств, а також: Генеральної прокуратури, Національного банку, Антимонопольного комітету, Фонду державного майна і Державного комітету телебачення і радіомовлення.*

Дані Табл. 3 демонструють істотне ослаблення інституту Президента України у Конституції зразка 2004 р., порівняно з базовим текстом 1996 р. По-перше, з дискреційних президентських повноважень у здійсненні функції відбору лідерів, крім військового командування і дипломатичного корпусу, залишилися лише квоти у Національній раді з питань телебачення і радіомовлення, Раді Національного банку, а також у Конституційному Суді, члени якого мають гарантовані 9-річні повноваження і конституційно обмежений перелік причин їх звільнення. По-друге, Президент майже повністю усунутий від формування і завершення роботи уряду. Його церемоніальна участь при призначенні Прем'єр-міністра, що зводиться до пасивного внесення парламентської кандидатури (у чітко визначений термін), а також паралельне з ⅓ + 1 від складу Верховної Ради право ініціативи вотуму недовіри зовсім не нагадує близький до жорсткого розподіл влади за Конституцією 1996 р. Первинний варіант Основного закону, нагадаємо, дозволяв парламенту заблокувати призначення глави уряду незгодою 50% + 1. Конституція ж 2004 р. відкриває перед Президентом у разі його незгоди з кандидатом на посаду Прем'єр-міністра від парламентської більшості хіба що можливість стати ініціатором кризи. Відповідальність Кабінету Міністрів перепідпорядкована Верховній Раді, яка може звільнити його керівника, що призводить до відставки усього Кабінету. Не заборонене для парламентської більшості, за Конституцією 2004 р., також і усунення з посад окремих міністрів чи віце-прем'єрів, хоча п. 12, Ч. І, Статті 85 є дещо розпливчатим і дозволяє різночитання. Перейшла до парламенту також і президентська компетенція щодо керівників силових відомств. На міністра внутрішніх справ глава держави повністю втратив вплив. До можливості парламентського вотуму недовіри 50% + 1 додано таку саму за обсягом вето-владу на призначення та звільнення

Генерального Прокурора України. Щодо керівника Служби безпеки, то Президенту залишилося тільки право вносити подання на призначення / звільнення, в той час як за Конституцією 1996 р. він заповнював цю позицію на власний розсуд.

Нестандартна ситуація склалася з міністрами оборони і закордонних справ, внесення яких на призначення визначається Конституцією 2004 р. як право Президента. Проте коаліція більшості може їх звільнити без участі глави держави, і, такими чином, відповідальність цих керівників також переходить до парламенту. Понад те, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р. право Президента вносити подання на призначення цих двох міністрів пов'язувалося із 15-денним терміном розгляду кандидатури Прем'єр-міністра, і у разі невнесення одночасно цих трьох подань передбачалася навіть втрата цього права главою держави на користь парламентської більшості (Ч. 1–2, Ст. 9)[51]. У нових редакціях закону від 16 травня 2008 р. та від 27 лютого 2014 р. ці положення були вилучені з тексту, натомість з'явилася Ч. 4 Ст. 9 з чітким визначенням президентської квоти щодо кандидатур на ці посади: «Міністр оборони України і Міністр закордонних справ України призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України»[52].

У той же час, глава Кабінету Міністрів за новими правилами не зайняв такої ж сильної позиції, якою володів раніше Президент. З-поміж дискреційних президентських повноважень Конституції 1996 р. Прем'єр-міністр не отримав жодного. Не маючи прав приймати на власний розсуд рішення про призначення чи звільнення керівників виконавчої влади, він впливає на формування персонального складу як на центральному, так і на місцевому рівні, пропонуючи парламенту кандидатури міністрів та керівників

---

[51] Верховна Рада України. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 514-V від 21 грудня 2006 року [Е-ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=514-16&p=1227636020835019.

[52] Верховна Рада України. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 279-VI від 16 травня 2008 року [Е-ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/279-17/print1409665957203859.; Верховна Рада України. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 794-VII від 27 лютого 2014 року [Е-ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/794-18/print1409665957203859.

трьох відомств зі спеціальним статусом (Фонду державного майна, Державного комітету телебачення і радіомовлення та Антимонопольного комітету), а Президенту – голів місцевих державних адміністрацій. Глава уряду зовсім не бере участі лише у прийнятті рішень щодо призначення / звільнення Генерального прокурора, голів Національного банку і Служби безпеки, а також міністрів оборони і закордонних справ. Керівний склад усіх інших центральних органів виконавчої влади, крім вищеназваних, за поданням Прем'єр-міністра призначає Кабінет Міністрів, який також отримав повноваження утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати міністерства і відомства, що за Конституцією 1996 р. належало Президенту і Прем'єру.

Як бачимо, у системі формування політичних рішень, за Конституцією 2004 р., порівняно з первісним варіантом Основного закону, функція відбору лідерів перейшла від інституту глави держави до парламентської коаліції більшості та відповідального перед нею Кабінету Міністрів. Тут приховане серйозне питання щодо рівноправності Президента України з Верховною Радою, яких громадяни однаково легітимізують, обираючи на загальних виборах, що розглянемо нижче.

Президент і Кабінет Міністрів: неформальні функції. В умовах тоталітарного режиму СРСР з централізованою партійною вертикаллю прийняття політичних рішень, конституційні норми відігравали роль «демократичного фасаду». Тому єдиними регуляторами політичної поведінки тогочасного державного керівництва були неформальні інститути, такі як «телефонне право», блат при призначеннях, нагляд силових структур, репресії проти інакодумців та інші. Номенклатура, що мала тенденцію до кланово-земляцького розростання, з роками могла користуватися привілеями, якими не були наділені інші. Однак колапс СРСР з подальшою відмовою від командно-адміністративної моделі економіки відкривав для республіканських еліт нові можливості у досягненні власних економічних інтересів, а саме: отримання прав власності. До таких перспектив, звичайно, були готові не всі. Тому після розпаду Радянського Союзу значна частина номенклатури зайняла консервативну позицію. Це крило колишньої радянської еліти в щойно проголошеній незалежною Україні представляла відновлена Комуністична партія. Її представники залишилися на ортодок-

сальних позиціях і не дрейфували ані в бік соціал-демократії, як Соціалістична партія, ані в бік націонал-комунізму. Вони відстоювали необхідність повернення до складу нового міждержавного об'єднання, прообразом якого видавалася Співдружність незалежних держав, а з ним і до свого колишнього привілейованого становища і до можливості під захистом структур державної безпеки необмежено користуватись усіма неформальними практиками.

Більш рішуча частина суспільства і, зокрема, номенклатури, ведена саме економічним інтересом, виявилася ініціативнішою та успішнішою. Витоки її появи в сучасній українській політиці пов'язані з установленням прав власності. Тіньова підприємницька діяльність, неформальний інститут «чорного ринку» були присутні ще за часів СРСР. На формування більш широкого прошарку легальних дрібних власників мала бути спрямована так звана «мала приватизація», що проводилася здебільшого у сфері послуг та торгівлі, і вона частково досягла цієї мети. Подальша ж політика поступового зменшення контролю держави над власністю через створення відкритих акціонерних товариств, відома як «роздержавлення», вилилася у практикування керівництвом деяких підприємств свідомого зниження ефективності їх роботи[53] (при цьому збитковість покладалася на державний бюджет) і поступового витіснення міноритарних акціонерів. За В. Глазуновим, «нерівномірність закріплення засобів виробництва у приватній власності стала наслідком того, що процес приватизації супроводжував «правовий хаос», провідна ж роль у створенні особливих, специфічних умов, в яких проходив процес приватизації, належала бюрократії, яка мала на меті, перш за все, реалізацію своїх корпоративних інтересів»[54]. У будь-якому разі, активна частина цієї бюрократії чи номенклатури завдяки своїй готовності до змін стала, на відміну від вищезгаданої консервативної частини, суб'єктом модернізації сучасної України і відіграла також свою державотворчу роль.

---

[53] Практикувалися також фіктивні банкрутства через реалізацію товарів на «чорному ринку» чи фальсифікацію фінансової звітності.

[54] Глазунов В. Українська олігархія в контексті сучасних трансформаційних процесів: Дис... докт. філос. наук: 09.00.03 / Глазунов Володимир Володимирович. – Запоріжжя : Б.в., 2012 . – С. 223.

Одним з потужних номенклатурних угруповань ще в СРСР, яке мало вагомий вплив навіть на рівні центрального комітету КПРС, було дніпропетровське. Саме з його середовища кооптована значна частина вітчизняного політикуму. Активний прошарок «червоного директорату» делегував з-поміж себе керівника Виробничого об'єднання «Південний машинобудівний завод» Л. Кучму на посаду спочатку Прем'єр-міністра (з правом видавати декрети), а потім Президента (з трирічними законодавчими повноваженнями в економічній сфері). Враховуючи слабку імплементованість демократичних інститутів в українському суспільстві, наростаючу хвилю криміналізації, пов'язану в тому числі із приватизаційними процесами, а також наявність потужної Комуністичної партії з соціальною базою обсягом близько чверті електорату, вибираючи Конституцію в середині 90-х рр. XX ст., було, на наш погляд, абсолютно правильно надано перевагу можливостям ефективності здійснення політики президенталістської моделі над функціональністю представництва, що характерна для парламентаризму. Л. Кучма, зауваживши, що «прапор, гімн і герб ще не є державністю», запропонував альтернативний аргумент: економіка є ключем до консолідації Української держави[55]. Щоправда, приватизацію у формі акціонерних товариств з працівників, що отримували невеликі пакети акцій, було згорнуто у 1997 р., і нове керівництво держави взяло курс на створення класу великих власників. Отримавши у своє розпорядження виконавчу владу, зокрема, силові відомства і додатково створенні президентські структури, Президент України, на перший погляд, мав достатньо можливостей здійснювати власну політику повноправно і в межах Конституції 1996 р. Однак її повноважень виявилося замало для досягнення поставленої мети. Найбільша за територією європейська держава з великими покладами корисних копалин (за деякими позиціями, як, наприклад, марганцева руда – найбільшими в світі), яка, до того ж, є найбільшим транзитером нафти і газу з центральноазіатських країн і Росії, відкривала широкі можливості для отримання ренти. І в умовах надзвичайно бурхливої індивідуалістичної активності вітчизняного бізнесу Президенту України довелося вдаватися також до неформальних практик.

[55] Wolczuk K. The moulding of Ukraine: The constitutional politics of state formation / Kataryna Wolczuk. – Budapest : CEU Press, 2001. – P. 117.

Насамперед, Л. Кучма виконував неформальну функцію «арбітра» у боротьбі між різними бізнес-адміністративними групами. Залишивши у державній власності інфраструктуру (зокрема, залізницю та електро-, нафто- і газомагістралі), управління якою здійснювалося через підконтрольний Президенту Кабінет Міністрів, Л. Кучма водночас поступився ініціативі підприємців у деяких галузях промисловості, насамперед у металургії та все тому ж паливно-енергетичному комплексі. Важливим (і актуальним до сьогодні) є приклад з газової сфери. Розглянемо його детальніше.

Для досягнення поставленої мети – створити прошарок великих власників – потрібна була система накопичення стартового капіталу. Засобами для цього служили все ті ж «неписані» правила блату, патронажно-клієнтелістських відносин, успадковані від СРСР. Одним з найприбутковіших був бізнес у нафтогазовій сфері. Ще на початку 1990-х рр. система енергетичних субсидій для підприємств та надання державних гарантій під приватні борги господарюючих суб'єктів не давали жодного стимулу економити як для користувачів, так і для дилерів газу, тому що всі витрати покладалися на державу. Держміністр з питань власності й підприємництва УРСР, пізніше міністр економіки і віце-прем'єр міністр у 1991 – 1992 рр. В. Лановий в інтерв'ю журналу «Український тиждень» зазначив: «Прем'єр-міністр Кучма у 1992 р. визнав штучний борг за газ України перед Росією – за І півріччя $3 млрд (ми зустрічно продавали товари, але обмін між країнами й платежі не фіксували), і це на кілька років знекровило наш бюджет»[56]. Віце-спікер парламенту поч. 90-х рр. XX ст. В. Гриньов, що на знак незгоди з політикою «групи 239» (фракція Комуністичної партії) подав у відставку 29 червня 1993 р., висловив іншу думку, що «Кучма – це саме та людина, якої тоді потребувала країна»[57]. Щодо мети накопичення капіталу, справді, операції з середньоазіатським і російським газом (зокрема, експортні) дозволяли вітчизняному бізнесу робити це достатньо ефективно і з певною систематичністю. Щорічний дохід, отриманий «без задіяння будь-яких (з чиїхось власних) факторів виробництва чи без прямого

[56] Проект «Україна»: 18 років експериментів / Український тиждень. – 2009. – 14 – 27 серпня. – № 33–34 (94 – 95) . – С. 15.

[57] Там само. – С. 18.

надання певних послуг навзамін»[58], який заснований на використанні природного обмеження певних ресурсів, тобто рента, видавався якнайкращим для досягнення поставленої мети. Дослідниця енергетичної політики України М. Балмаседа зазначає, що доступ до подібних прибутків розподілявся главою держави між найбільшими бізнес-адміністративними групами, причому «Президент не контролював, а підтримував баланс між цими групами за допомогою різних засобів включно з вибірковим розподілом ліцензійних прав, що дозволяють продовжити доступ до цих рент»[59]. Наприкінці 90-х рр. XX ст. систему було підкориговано у напрямі централізації через створення Національних акціонерних компаній: Енергоатом, Вугілля України, Енергетична компанія України та створену у травні 1998 р. Нафтогаз України, яка підпорядковувалася безпосередньо Кабінету Міністрів (а не Міністерству палива та енергетики). Цей інструмент у руках Президента України, уповноваженого дискреційними правами щодо звільнення очільника уряду та будь-кого з його членів, відігравав для глави держави, як вказує М. Балмаседа, важливу роль, оскільки неформально наділяв його «компетенцією тимчасово передавати контроль над тою чи іншою НАК різноманітним кланам і групам»[60].

До такої системи «балансування» Президент Л. Кучма, однак, прийшов не відразу. Їй передувало природне прагнення опиратися на власну команду, велику кількість якої становили вихідці з Дніпропетровщини[61]. Одним з найближчих соратників Президента у цій бізнес-адміністративній групі, на наш погляд, був В. Пустовойтенко, про що свідчить збіг їх професійних біографій: разом з Л. Кучмою у 1990 р. був обраний народним депутатом; у

---

[58] Schmid C. Das Konzept des Rentier-Staates. Ein sozialwissenschaftliches Paradigma zur Analyse von Entwicklungsgesellschaften und seine Bedeutung für den Vorderen Orient / Claudia Schmid. – Münster ; Hamburg : Lit Verlag, 1991. – S. 78.; Цит. за: Balmaceda M. Energy dependency, politics and corruption in the former Soviet Union: Rusia's power, oligarchs' profits and Ukraine's missing energy policy, 1995–2006. – P. 179.

[59] Balmaceda M. Energy dependency, politics and corruption in the former Soviet Union: Russia's power, oligarchs' profits and Ukraine's missing energy policy, 1995–2006 / M. Balmaceda. – London ; New Yerk : Routledge, 2008. – P. 98.

[60] Ibid. – P. 109.

[61] Кармазіна М. Президентство: український варіант / Марія Степанівна Кармазіна. – К. : ТОВ "Бланк-Прес", 2007. – С. 209.

Кабінет Міністрів України потрапив у 1993 р. завдяки Л. Кучмі (на посаду міністра без портфеля); у 1994 р. В. Пустовойтенко очолював виборчий штаб майбутнього переможця президентської кампанії і відразу після виборів повернувся на ту саму посаду міністра Кабінету Міністрів, яку незмінно обіймав майже три роки – до призначення Прем'єр-міністром (див. Рис. 4):

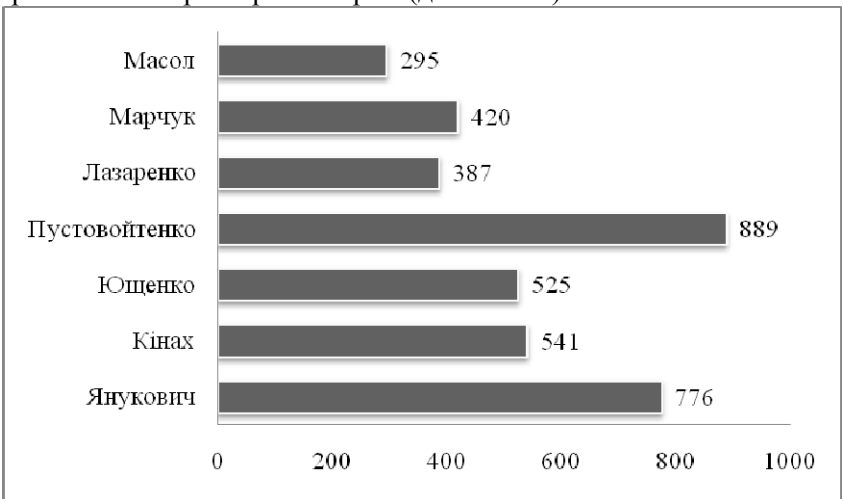


Рис. 4. *Тривалість роботи Прем'єр-міністрів протягом двох термінів повноважень Президента України Л. Кучми (у кількості днів)*[62].

В. Пустовойтенко став, як бачимо на Рис. 4, найвитривалішим керівником уряду за часів другого Президента України. У ролі міністра без портфеля чиновник перебував навіть протягом ще більш тривалого періоду, і, за словами М. Кармазіної, виконував в уряді специфічну неформальну функцію «ока государевого»[63]. В. Лановий наводить такі дані: ще у 1992 р. глава Кабінету Міністрів Л. Кучма змусив «новостворений Нацбанк надрукувати гроші для надання багатомільярдних кредитів підприємствам військово-промислового комплексу. Наступного року розкрутив

[62] На гістограмі не відображений лише термін сторожового уряду В. Дурдинця, що був Прем'єр-міністром протягом 28 днів влітку 1997 р.

[63] Кармазіна М. Президентство: український варіант / Марія Степанівна Кармазіна. – К. : ТОВ "Бланк-Прес", 2007. – С. 212.

інфляцію, що досягла 10 000% за рік. Підприємства-експортери мали можливості не повертати валюту до України, але справно отримували банківські позички в карбованцях. Останні фактично перестали бути грошовими засобами»[64]. Цей маневр з перманентно кризовою пострадянською економікою давав змогу швидко отримати фінансування вирішального етапу у політичній кар'єрі Л. Кучми, і з погляду досягнення мети, це був крок доцільний. Міністру ж без портфеля і заступнику голови кредитно-фінансового банку (від жовтня 1993 р. до липня 1994 р.)[65] та, за сумісництвом, керівнику виборчого штабу[66] напередодні липневої президентської кампанії 1994 р. за таких умов відводилася, очевидно, неформальна функція своєрідного комерційного директора в політичній команді Л. Кучми.

Інша фігура з Дніпропетровщини – П. Лазаренко. Активний підприємець кінця 80-х рр. XX ст.[67], який тричі успішно проходив до парламенту і якого тричі звідти «відкликали»: спочатку у 1992 р. Л. Кравчук призначив П. Лазаренка представником Президента у Дніпропетровській області, потім з Верховної Ради тринадцятого скликання П. Лазаренка «вилучив» уже Л. Кучма, призначивши 19 липня 1995 р. головою Дніпропетровської обласної державної адміністрації, і, зрештою, на початку 1999 р. П. Лазаренко став відомим публічно покараним політиком[68]. Цей представник Дніпропетровщини був, на відміну від В. Пустовойтенка, спеціалістом публічної сфери. Свій партійний проект він розкрутив з нуля до парламентської фракції, що становила майже півсотні народних депутатів, протягом менш ніж п'ять років (див. Рис. 5):

---

[64] Проект «Україна»: 18 років експериментів / Український тиждень. – 2009. – 14 – 27 серпня. – № 33 – 34 (94 – 95) . – С. 15.

[65] Керівники урядів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=1266975.

[66] Кармазіна М. Президентство: український варіант. – С. 212.

[67] Керівники урядів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=1266975.

[68] Верховна Рада України. Постанова «Про телетрансляцію пленарного засідання Верховної Ради України 17 лютого 1999 року щодо розгляду подання Генерального Прокурора України про дачу згоди на притягнення до кримінальної відповідальності та арешт народного депутата України Лазаренка П. І.» № 433-XIV від 17 лютого 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/433-14.

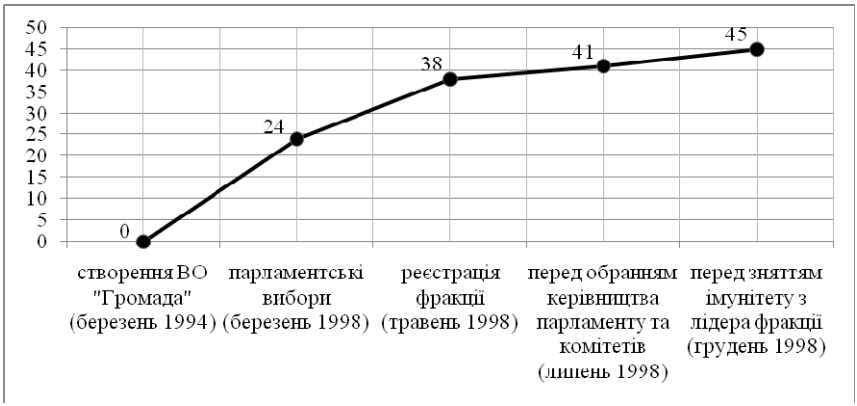


Рис. 5. *Динаміка парламентського представництва політичної партії П. Лазаренка (кількість депутатських мандатів)*[69].

Як бачимо з графіка, поданого на Рис. 5, від моменту реєстрації Політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Громада» 22 березня 1994 р.[70] і до надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності та арешт П. Лазаренка[71] спостерігається збільшення його фракції. Варто також звернути увагу на регіональну специфіку цієї політичної сили (див. Рис. 6):

[69] Партії та виборчі блоки партій у виборчому процесі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/pls/vd 2002/webproc0v?kodvib =1&rejim=0.; Політичні партії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.drsu.gov.ua/party.; Хронологія міжфракційних переходів народних депутатів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://parla ment.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=101&iar_id=57&as=2.

[70] Політичні партії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.drsu.gov.ua/party.

[71] Верховна Рада України. Постанова «Про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності та арешт народного депутата України Лазаренка П. І.» № 434-XIV від 17 лютого 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/434-14.

Рис. 6. *Результати голосування за ВО «Громада» у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі 29 березня 1998 р. (%)*[72].

На Рис. 6 наочно показано дуже значну частку голосів одного регіону за політичну партію П. Лазаренка: підтримка Дніпропетровщини становила 2,55%, в той час як в цілому було здобуто 4,67%. Наведені на Рис. 5 і 6 дані свідчать не лише про прагматизм і цілеспрямованість сьомого Прем'єр-міністра України, які також увінчалися парламентським успіхом, а й про його вплив у важливій для команди Л. Кучми області.

Конфлікт у межах дніпропетровської бізнес-адміністративної групи почав входити в кульмінаційну фазу в грудні 1996 р. зі створенням Тимчасової слідчої комісії (надалі – ТСК) Верховної Ради для перевірки законності виділення і використання коштів на капітальний ремонт Палацу культури «Україна»[73]. Голова цієї ТСК Є. Смірнов намагався, зокрема, перешкодити призначенню 16 липня 1997 р. В. Пустовойтенка на посаду Прем'єр-міністра, частково оприлюднюючи у своєму виступі зібрані дані щодо його

[72] Підсумки голосування по партії (блоку) у регіонах. 29.03.1998. Чергові вибори. Всеукраїнське об'єднання «Громада» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/pls/vd2002/webproc0v?kodvib=1&rejim=0.

[73] Верховна Рада України. Постанова № 590/96-ВР від 12 грудня 1996 року «Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для перевірки законності виділення і використання коштів на капітальний ремонт Палацу культури «Україна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/590/96-%D0%B2%D1%80.

причетності до значних корупційних діянь[74]. Ближче до виборів, на засіданні 16 січня 1998 р., парламентарі заслухали повний звіт ТСК[75], на основі якого була прийнята Постанова № 33/98-ВР з рекомендаціями Президенту України розглянути питання про відповідність В. Пустовойтенка посаді, яку він обіймав, а матеріали ТСК передати до Генеральної Прокуратури для вивчення і реагування на них відповідно до чинного законодавства[76]. У розпалі обговорення один із членів ТСК, народний депутат від фракції Соціалістичної партії України А. Моцпан заявив, що, замість підтримки економічної політики Президента Л. Кучми, необхідно було свого часу ініціювати відставку глави держави, який «винен у зубожінні переважної більшості населення України протягом останніх років на тлі злочинного і безпрецедентного збагачення за рахунок народу новоявлених багатіїв з-поміж чиновників Президента, більшості керівного директорського корпусу, комерсантів і банкірів»[77]. Інший депутат, Є. Жеребецький, іронічно зауважив, що Є. Смірнов «під мудрим керівництвом Павла Івановича ще краще почав боротися з мафією»[78], натякаючи на причетність до роботи ТСК П. Лазаренка. В той день у парламенті за пропозицією депутата-мажоритарника від Дніпропетровської області В. Шибка навіть ставилося на голосування питання про вечірню телетрансляцію поточного розгляду, яка, проте, набрала

---

[74] Верховна Рада України. Стенограма пленарного засідання № 131 від 16 липня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4170.html.

[75] Верховна Рада України. Стенограма пленарного засідання № 89 від 16 січня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4322.html.

[76] Верховна Рада України. Постанова № 33/98-ВР від 16 січня 1998 року «Про інформацію Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України про результати перевірки законності виділення і використання коштів на капітальний ремонт Палацу культури «Україна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/33/98-%D0%B2%D1%80.

[77] Верховна Рада України. Стенограма пленарного засідання № 89 від 16 січня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4322.html.

[78] Верховна Рада України. Стенограма пленарного засідання № 89 від 16 січня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4322.html.

лише 214 голосів[79]. Ця історія пролила світло на політичну конкуренцію, наявну, по-перше, в межах дніпропетровської бізнес-адміністративної групи, і, по-друге, з консервативною частиною колишньої номенклатури в особі комуністів і соціалістів, які підтримали своїми голосами Постанову № 33/98-ВР, та особисто спікера О. Мороза, що декілька разів ставив на голосування цю Постанову[80]. Також оголилися соціальні проблеми економічної політики Л. Кучми.

Перелічені вище загрози – як внутрішнього, так і зовнішнього щодо політичної команди другого Президента України характеру – привели до того, що поглиблення корупції стало більш явним і відкритим (див. Рис. 7):

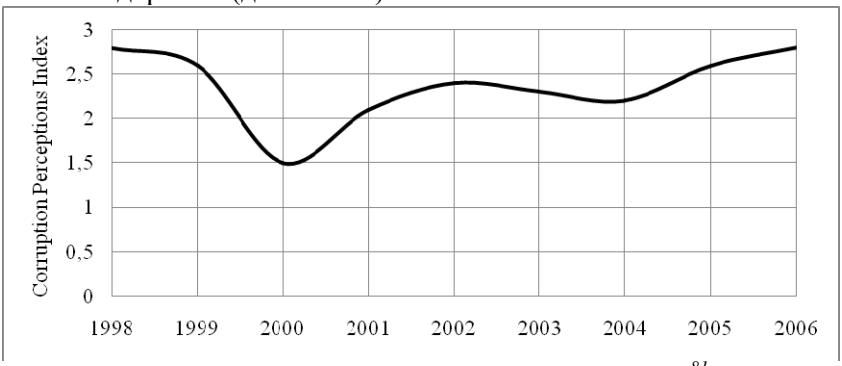


Рис. 7. *Рівень корупції в Україні у 1998 – 2006 рр.*[81].

[79] Верховна Рада України. Стенограма пленарного засідання № 89 від 16 січня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4322.html.

[80] Верховна Рада України. Стенограма пленарного засідання № 89 від 16 січня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4322.html.

[81] Corruption Perceptions Index 1998 [E-resource]. – Access mode: http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_1998.; Corruption Perceptions Index 1999 [E-resource]. – Access mode: http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_1999.; Corruption Perceptions Index 2000 [E-resource]. – Access mode: http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2000.; Corruption Perceptions Index 2001 [E-resource]. – Access mode: http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2001.; Corruption Perceptions Index 2002 [E-resource]. – Access mode: http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2002.; Corruption Perceptions Index 2003 [E-resource]. – Access mode: http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2003.; Corruption Perceptions Index 2004 [E-resource]. – Access mode:

Значення Індексу сприйняття корупції за результатами щорічних досліджень неурядової громадської організації «Transparency International», що, залежно від країни, коливаються у межах 10-бальної шкали, демонструють складний стан справ у нашій державі з цим явищем. Графік, поданий на Рис. 7, відображає найбільший спад, що припадає на 2000 р. Це, очевидно, пік неформальних практик, таких як використання адміністративних важелів маніпулювання податками, цінами і регламентацією торгівлі, надання одним підприємствам преференцій і тиск на інші, «неналежний» державний контроль за новими приватними монополіями (у питанні, наприклад, ціноутворення) та усунення конкуренції. Для розвитку останньої, на думку експертів центру ім. О. Разумкова, серйозними перешкодами також були: адміністративні обмеження на переміщення капіталу через регіональні (обласні, районні) кордони, нерівноправність доступу до об'єктів інфраструктури, регіоналізація товарних і фінансових ринків, особливо її крайній вияв – заборона на ввіз або вивіз товарів[82]. Не маючи підтримки жодної впливової політичної партії[83], ослаблений активністю опозиційних сил уряд за допомогою цих засобів сприяв вибудовуванню регіональних кланів в обмін на їх лояльність. Як зазначає Л. Вей, – «Основа підтримки Президента Л. Кучми була побудована радше на таких практиках, як неприхована корупція, клієнтелізм та патронаж, ніж на міцній політичній базі»[84].

До цього моменту ми концентрували свою увагу на неформальних практиках у середовищі еліти. Неврахованим, але впливовим актором було суспільство. Його вітчизняна специфіка полягала, як вказує С. Куделя, у відсутності потужного об'єднаного та

---

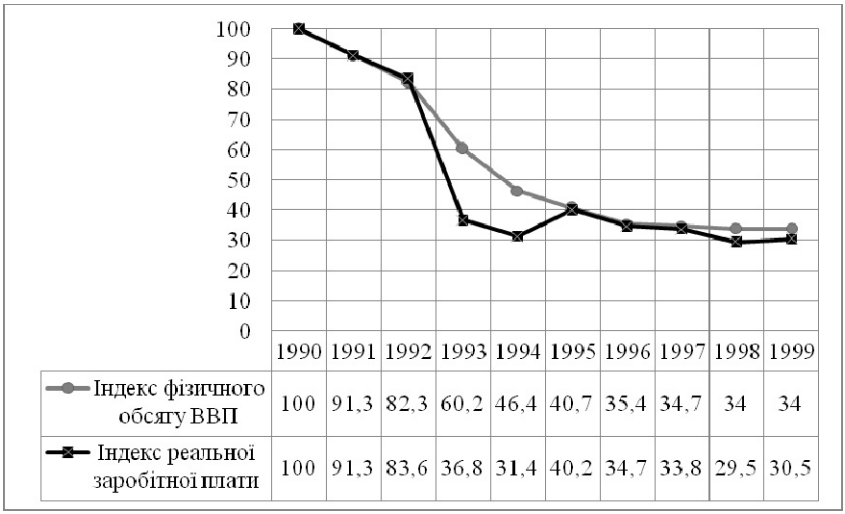
http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2004.; Corruption Perceptions Index 2005 [E-resource]. – Access mode: http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2005.; Corruption Perceptions Index 2006 [E-resource]. – Access mode: http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2006.

[82] Політика ринкової трансформації в Україні: вплив макроструктурних чинників // Національна безпека і оборона. – 2003. – № 4 (40). – С. 10.

[83] Досить згадати не дуже успішні тогочасні партійні проекти виконавчої влади на кшталт Народно-демократичної партії чи блоку «За єдину Україну».

[84] Way L. Rapacious Individualism and Political Competition in Ukraine, 1992 – 2004 / Lucan Way // Communist and Post-Communist Studies. – 2005. – Jun. – Vol 38. – Issue 2. – P. 194.

очоленого інтелектуальним лідерством громадянського руху, що міг би артикулювати позитивний порядок денний конкретних пропозицій щодо майбутнього розвитку України[85]. Проте найбільшу небезпеку становив саме протестний потенціал українського суспільства, який, за певних умов, міг вилитися у класичний сценарій реалізації сформульованого Дж. Локком права опору несправедливості. І такими умовами стали: а) найтриваліший серед усіх пострадянських країн 10-річний спад економіки[86]; б) масове зубожіння громадян (див. Рис. 8 і 9):



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Індекс фізичного обсягу ВВП	100	91,3	82,3	60,2	46,4	40,7	35,4	34,7	34	34
Індекс реальної заробітної плати	100	91,3	83,6	36,8	31,4	40,2	34,7	33,8	29,5	30,5

Рис. 8. *Декада спаду вітчизняної економіки (у % до 1990 р.)*[87].

[85] Kudelia S. Society as an Actor in Post-Soviet State-Building / Serhiy Kudelia // Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization. – 2012. – Spring. – Vol. 20. – No 2. – P. 149 – 171.

[86] Політика ринкової трансформації в Україні: вплив макроструктурних чинників // Національна безпека і оборона. – 2003. – № 4 (40). – С. 20.

[87] Заробітна плата в Україні: стан і перспективи реформування // Національна безпека і оборона. – 2005. – № 1 (61). – С. 5.

Рис. 9. *Розподіл населення України за об'єктом попиту (станом на 2004 р.)*[88].

Як показано на Рис. 8, ВВП протягом 90-х рр. XX ст. скоротився на ⅔, реальна ж заробітна плата станом на грудень 1999 р. (порівняно з груднем 1990 р.) зменшилась на 70%. Все це відкривало чималі можливості для діяльності егалітиристських політичних сил. І, за передбаченням Л. Кучми, економіка дійсно об'єднала і консолідувала українське суспільство, яке також стало активно користуватися своїми неформальними функціями з початком XXI ст. Достатньо пригадати спільну участь членів Української Національної Асамблеї – Української Народної Самооборони і Соціалістичної партії України в акціях протесту зими 2000 – 2001 рр. або ж у мітингах восени 2002 р., очолених одночасно лідерами Комуністичної партії і рухівцями з «Нашої України». Спільною платформою для протестів, що супроводжували другий термін повноважень Л. Кучми, був, у першу чергу, фактор погіршення матеріального становища громадян. Політика створення класу великих власників, в основі якої лежав у цілому здоровий економічний інтерес, таким чином, виконала ще одну роль: її результати у вигляді розшарування суспільства за рівнем доходів (див. Рис. 9) стали своєрідним негативним чинником зростання громадянської активності. Прошарок бідних, що потребували товарів першої необхідності, становив 50%, а разом із доведеними до межі виживання кількість незадоволених громадян 2004 р. досягла 85%.

Іншою характеристикою суспільства, яка, на наш погляд, стала також важливим чинником інституційних змін, були демократичні цінності українців і специфічне розуміння благ демократії. Навіть після 10-річного спаду економіки і значного погіршення

[88] Заробітна плата в Україні: стан і перспективи реформування. – С. 14.

матеріальної ситуації на запитання «Що для Вас означає жити в демократії?» абсолютна більшість громадян називала таку тріаду ідеалів: демократичні свободи (28%), дотримання Конституції (17%) і можливість працювати і заробляти (12%)[89]. Тут варто згадати і про ідеали тих, хто отримав ярлик «олігархів». Шведський економіст А. Аслунд, аналізуючи специфіку розвитку капіталізму в Україні, зазначає, що ці люди «раціонально відповіли на існуючі економічні, правові та політичні умови. Олігархи вирізнились як правдиві homos economicus в світі збентеження»[90]. Деякі західні дослідники їх прирівнюють до американських баронів Дж. Рокфеллера та А. Карнегі, які також заробляли на ренті[91]. У будь-якому разі, ідеали визначеності правил гри, можливості заробітку і свободи від ірраціоналізму та дискреційності авторитарних правителів були притаманні цим людям, як і іншим громадянам.

Тому демократичні ідеали завойовували свої позиції у свідомості молодого покоління (див. Рис. 10):

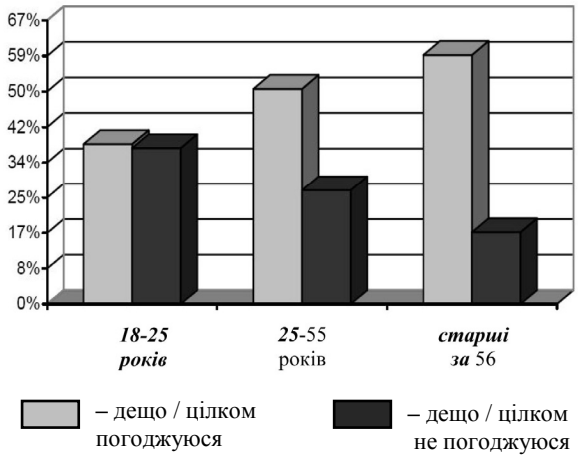


Рис. 10. *Ступінь згоди з твердженням*

[89] Ferguson G. Public Opinion in Ukraine 1999 / Gary A. Ferguson. Washington : International Foundation for Election Systems, 1999. – P. 17.

[90] Oslund A. How CapitalismWas Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia / Anders ?slund. Cambridge : Cambridge University Press, 2007. – P. 258.

[91] Ibid. – P. 256.

«Важливіше, щоб керівництво держави забезпечувало дотримання порядку, ніж захист свободи»[92].

Представлений на гістограмі Рис. 10 розподіл за віковими групами вказує на поступове зниження пріоритету патерналістської функціональності держави із впорядкування суспільного життя і на важливість для молодого покоління ліберально-демократичної функціональності, скерованої, насамперед, на захист свободи. Цей віковий зріз суспільства понад десятирічної давності (це дослідження 2003 р.) свідчить про втрату з кінця 80-х рр. XX ст. спадкоємності цінностей, характерних для радянського суспільства, і розкриває міжпоколінні зміни у ставленні до демократичного ідеалу свободи на противагу авторитарному ідеалу порядку, що могли бути покладені в основу майбутньої демократизації України.

Масові акції протесту проти фальсифікації результатів другого туру президентських виборів 2004 р. допомогли перемогти передвиборчій коаліції «Сила народу»: лідер «Нашої України» В. Ющенко став Президентом України, глава ж Блоку Юлії Тимошенко очолила уряд (окремі посади також отримали соціалісти). Проте майже синхронно з приходом цих політичних сил до влади (з 1 січня 2006 р.) в Україні вступили в дію нові «правила гри», які докорінно змінили формат взаємодії між суб'єктами політики. О. Омелянчук у своїй дисертації, вивчаючи участь у політиці груп бізнес-інтересів, обґрунтовує кореляцію захоплення ними держави з концентрацією економічної і політичної влади[93]. Що ж змінилося у вітчизняних конституційних «правилах гри»?: замість квазіавтономії виконавчої влади з центром у президентській адміністрації, що була характерною для Конституції зразка 1996 р., з'явився не менш повноправний кабінет парламентської більшості. Ці зміни усунули інституційний фактор авторитарності з боку Президента, натомість з'явилась інша загроза: можливість

[92] Шарма Р. Ставлення та очікування: опитування громадської думки в Україні 2003 / Ракеш Шарма, Натан ван Дюсен. – К. : Міжнародна Фундація Виборчих систем, 2004. – С. 24.

[93] Omelyanchuk O. Explaining state capture and state capture modes: The cases of Russia and Ukraine (PhD thesis) / Oleksiy Omelyanchuk. – Budapest : CEU, 2001. – P. 9.

узурпації влади учасниками парламентської коаліції (більшості), що за слабкого рівня розвитку партій створює конституційні основи для відомого ще з давньогрецьких часів явища олігархії. М. Спірова, порівнюючи повалення режимів Л. Кучми в Україні та Е. Шеварнадзе в Грузії, зауважує: «Практики пошуку ренти сприяли встановленню зв'язків між представниками виконавчої влади та їх прихильниками, займаючи місце ідеології та організаційної структури, і тому, врешті-решт, вели до легкого демонтажу режимів»[94]. Тобто, маючи прямі зв'язки з урядовцями різних рівнів, групи бізнес-інтересів більше не потребували патронату Президента, «дискреційне балансування» якого ставало щораз обтяжливішим. Натомість цікаво було зіграти в гру «хто сильніший?», яка була визначена п. 3 перехідних положень Конституції 2004 р., що вводив пропорційну систему в чистому вигляді на наступних парламентських виборах. Ця виборча система мала б на п'ять років зафіксувати стан громадської думки у березні 2006 р. – після 15 місяців перебування при владі переможців президентських перегонів 2004 р. Жорстка фіксація партійної системи парламенту забезпечувалася запровадженням так званого «імперативного мандату»: у разі невходження або виходу депутата з фракції партії (блоку), за списком якої (якого) він обраний, такий парламентар втрачав повноваження. Конституційними нормами було забезпечено майже 100-відсоткове існування парламентської більшості під назвою «коаліція депутатських фракцій». Склад цього парламентського органу з жорстким колективним членством забезпечувався власне імперативним мандатом. Причому, за наявних прогалин у законодавстві про парламентську опозицію, таким чином, після виборів з'являвся корпоративний актор, що міг цілком ігнорувати фракції меншості та їх виборців. Отже, компроміс 8 грудня 2004 р. був взаємним викликом до змагання між найсильнішими бізнес-адміністративними групами на одній умові: переможці отримують все. Максимально повно-

[94] Spirova M. Corruption and Democracy The "Color Revolutions" in Georgia and Ukraine / Maria Spirova // Taiwan Journal of Democracy. – 2008. – Vol. 4. – No 2. – P. 79.

важна команда, що ієрархічно виглядала як парламентська більшість – Кабінет Міністрів – Прем'єр-міністр, – отримувала навіть більшу концентрацію економічної і політичної влади, ніж та, яку мав глава держави за Конституцією 1996 р. Всі неформальні практики, окрім хіба що відвертої фальсифікації результатів виборів, залишалися чинними, оскільки жодного суб'єкта, що був би цілком позасистемним щодо попереднього режиму, на політичному горизонті України в середині першої декади XXI ст. не було. До влади прийшли одні групи бізнес-інтересів, їхні опоненти представляли інші.

Щоправда, був і один позитивний момент: громадянська активність листопада – грудня 2004 р. породила нове явище у політичній системі України – відкрите змагання бізнес-адміністративних груп між собою з метою максимізації влади для переможців парламентської кампанії. Якщо раніше наявність цих неформальних суб'єктів політики пов'язувалася з «тісними та, як правило, кулуарними зв'язками з представниками влади»[95], що з'явилися внаслідок корупції[96], і громадяни лише як статисти спостерігали, за словами Т. Каменчук, феномен «компетентності посвячених» – закритої сукупності знань і можливостей[97], то після першого Майдану злиття бізнесу і влади виходить з тіні президентської адміністрації на відкриту парламентську арену, яка до того ж спирається на більш справедливі вибори. На наш погляд, роль демократичних ідеалів суспільства (чи принаймні його частини) відіграла важливу роль у появі – після подій останніх місяців 2004 р. – у політичній системі України більш відкритої конкуренції, яку дослідники цілком справедливо вважають необхідним ліком

[95] Рейтерович І. Політичний вимір діяльності фінансово-політичних груп у державах перехідного типу: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.04 / Ігор Рейтерович. – К. : [Б. в.], 2008. – С. 13.

[96] Сафоненко А. Антикорупційна політика в умовах трансформації українського суспільства: Дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Андрій Сафоненко. – К. : [Б. в.], 2004. – С. 6.

[97] Каменчук Т. Політична компетентність державної влади в системі управління: Дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Тетяна Каменчук. – Одеса : [Б. в.], 2006. – 205 с.

для вищезгаданих неформальних практик[98]. Конкретні переваги під час парламентської кампанії 2006 р. безумовно мали ті суб'єкти політики, які перед виборами протягом певного часу залишалися в ролі критиків, що для демократії є нормальним. Цей ефект, обґрунтований ще Е. Даунсом, полягає у втраті прихильників політичними силами, що перебувають при владі[99].

Президент В. Ющенко виконувати неформальні функції Л. Кучми не міг, оскільки прийшов до влади на їх критиці. Крім того, авторитет цього політика в суспільстві, власне, і базувався на невикористанні відомих «неписаних» правил. Із вступом в дію змін до Конституції України президентських повноважень стало значно менше, і В. Ющенко намагався залишатися у неформальній ролі морального авторитета, який, відповідно, користувався б розширеним правом вето щодо різноманітних політичних рішень, включно з урядовими. Спробою реалізувати таку специфічну функцію Президента України, наприклад, була організація публічного підписання Універсалу національної єдності, який, фактично, відображав позиції власного політичного курсу В. Ющенка. Однак подальші події, пов'язані, зокрема, з ухваленням парламентською більшістю Закону «Про Кабінет Міністрів», що обмежує права Президента, довели недієвість такої неформальної ролі глави держави. Пункт 6 Універсалу національної єдності передбачав внесення Президентом України цього законопроекту[100]. Тим не менше, моральних зобов'язань коаліція депутатських фракцій не відчувала і її Кабінет ініціював визначення свого власного статусу в законодавстві. Це спровокувало хвилю боротьби із залученням, у тому числі, і неформальних практик тривалістю майже рік. Вітчизняні показники індексу сприйняття корупції після цього пішли на спад (див. Рис. 11):

---

[98] Сириця Т. Особливості взаємозв'язку політики та економіки в умовах постсоціалістичних трансформацій: Дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Тарас Сириця. – К. : [Б. в.], 2006. – 208 с.

[99] Downs A. An Economic Theory of Democracy / Anthony Downs. – New York : Harper & Row, 1957. – P. 104 – 105.

[100] Універсал національної єдності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0010100-06.

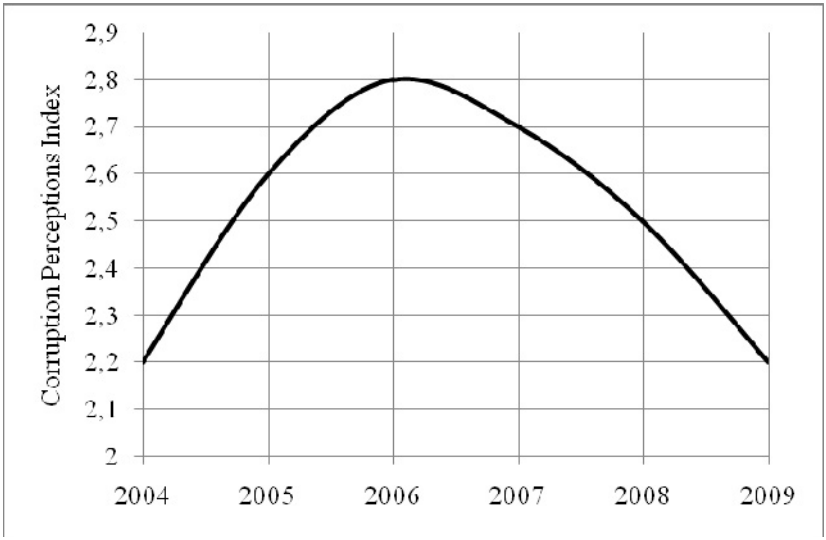


Рис. 11. *Рівень корупції в Україні у 2004 – 2011 рр.*[101]

Як бачимо на Рис. 11, досягнувши свого історичного максимуму, показник Transparency International для України почав знижуватись і в 2009 р. повернувся до рівня 2004 р. Причиною цього були корупційні зв'язки між бізнесом і політикумом, що в нових, зовні більш демократичних, інституційних умовах були поступово відновлені. У своїй аналітичній доповіді експерти центру ім. О. Разумкова зазначають, що «політична корупція має міцну економічну основу – фінансово-промислові групи, більшість з яких не зацікавлені в запровадженні прозорих норм ведення бізнесу та наближенні їх до європейських стандартів»[102]. Одна з

[101] Corruption Perceptions Index 2004 [E-resource]. – Access mode: http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2004.; Corruption Perceptions Index 2005 [E-resource]. – Access mode: http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2005.; Corruption Perceptions Index 2006 [E-resource]. – Access mode: http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2006; Corruption Perceptions Index 2007 [E-resource]. – Access mode: http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2007; Corruption Perceptions Index 2008 [E-resource]. – Access mode: http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2008; Corruption Perceptions Index 2009 [E-resource]. – Access mode: http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2009.

[102] Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7 (111). – С. 40.

них – донецька група бізнес-інтересів – після перемоги на президентських виборах 2010 р. її представника та скасування змін до Конституції України 2004 р. отримала з лютого 2011 р. можливості контролю над виконавчою владою часів Л. Кучми. Неформальні практики блату, патронажу, корупції і державного рекету були теж реставровані у повному обсязі. За інформацією газети «Дзеркало тижня», наприклад, ПАТ «Фармстандарт-Біолік», до складу акціонерів якого входить син Р. Богатирьової, що очолювала РНБО України, а потім Міністерство охорони здоров'я, протягом 2010 – 2012 рр. регулярно вигравало тендери на закупівлю ліків[103]; апарат РНБО, до керівництва якого входив В. Сівкович, купуючи автомобілі, надав перевагу ТзОВ «Арма Моторс», один із двох засновників якого – О. Сівкович, син заступника секретаря РНБО[104]. Тендери за неконкурентною процедурою «закупівля в одного учасника» ставали щораз більш поширеним явищем (див. Рис. 12):

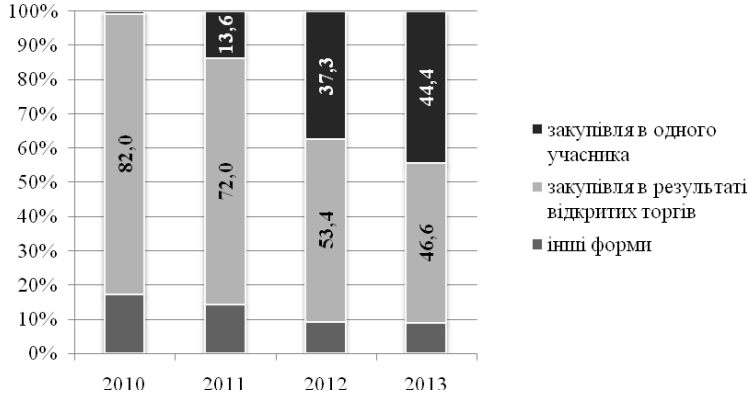


Рис. 12. *Проведення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти у 2010 – 2013 рр. (у %)*[105].

[103] Богатирьова купила у фірми свого сина ліків ще на 8 млн грн // Дзеркало тижня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/ECONOMICS/bogatirova_kupila_u_firmi_svogo_sina_likiv_sche_na_8_mln_grn.html

[104] РНБО накупила у сина заступника Клюєва автомобілів на 2,5 млн грн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/ECONOMICS/rnbo_nakupila_u_sina_zastupnika_klyueva_avtomobiliv_na_2,5_mln_grn.html

[105] Іванов О. Щодо подолання корупції у сфері державних закупівель в Україні / О. В. Іванов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/1486/.

У цілому, згідно з даними, наведеними на Рис. 12, протягом 2010 – 2013 рр. спостерігається різке зменшення кількості застосованих у державних закупівлях конкурентних процедур – відкритих торгів – з одночасним стрімким зростанням кількості закупівель в одного учасника. Прикладом такого типу закупівель є освоєння телеканалом «Культура» виділених Кабінетом Міністрів 90 млн грн на переоснащення за цінами у 4 – 10 разів вищими, ніж середньо ринкові[106]. При цьому бюджетний тягар таких дій урядовців покладався на громадян, зокрема, на представників малого і середнього бізнесу, яких органи державних фіскальних служб, Міністерства внутрішніх справ та Служби безпеки України перевіряли 61 000 разів щорічно[107].

Узимку 2013 – 2014 рр. громадяни знову вдалися до використання своїх неформальних можливостей у системі прийняття політичних рішень. Другий Майдан, розпочавшись як студентський мітинг на підтримку євроінтеграційного курсу України та проти одного конкретного рішення глави держави – не підписувати Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, – переріс у затяжний і кривавий народний протест. Його рушієм став освічений прошарок: громадян із середньою та неповною середньою освітою на майдані Незалежності на початок грудня 2013 р. було близько 23%; водночас, їх кількість зростала в міру радикалізації руху і на початок лютого 2014 р. досягла 47%[108], що відобразилося на соціальному складі протестуючих (див. Рис. 13):

---

[106] Телеканал «Культура» втридорога закупив відеотехніку на виділені Азаровим гроші // Дзеркало тижня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/ECONOMICS/telekanal_kultura_vtridoroga_zakupiv_videotehniku_na_vidileni_azarovim_groshi.html.

[107] Проверяющие органы осуществляют 61 тыс. финансовых проверок ежегодно – А.Яценюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.segodnya.ua/economics/business/nalogovaya-reforma-v-ukraine-vse-pred-lozheniya-yacenyuka-542352.html.

[108] Від майдану-табору до майдану-січі: що змінилося? / Фонд «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва»; Київський міжнародний Інститут соціології. Результати опитування від 3 лютого 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=226&page=1&t=13.

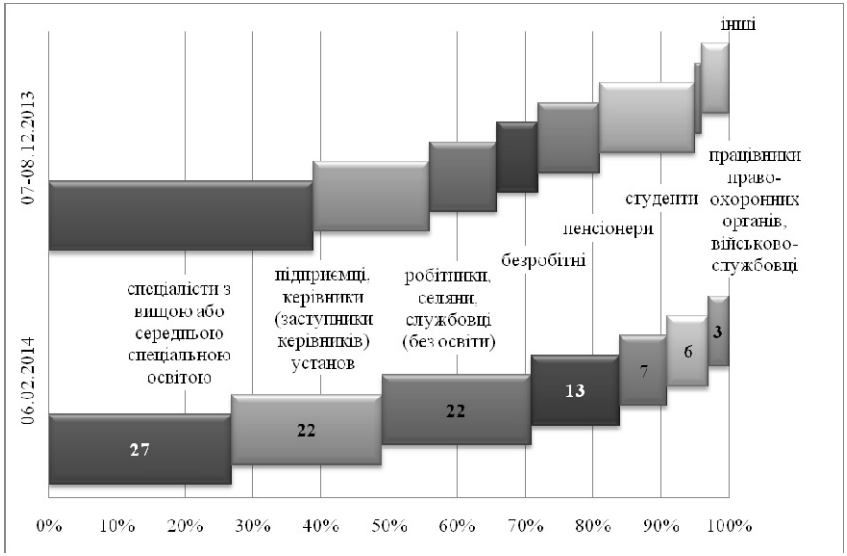


Рис. 13. *Соціальний склад учасників масових акцій взимку 2013 – 2014 рр. (за родом занять, у %)*[109]

Як бачимо на Рис. 13, протягом зимових протестів у міру зменшення освічених спеціалістів роль робітників, селян і службовців без спеціальної освіти зростала: якщо спочатку їх було лише 10%, то в лютому – вдвічі більше. Тим не менше, освічений прошарок і далі домінував, і серед загиблих взимку 2013 – 2014 рр. є фахівці з досить високою кваліфікацією. Важливою складовою другого Майдану також стали підприємці і громадяни, що обіймали керівні посади. Отже, соціальний склад зимових акцій швидше нагадував склад учасників європейських буржуазно-демократичних революцій, і закиди

[109] Там само. Деякі позиції об'єднані автором: підприємці (бізнесмени) і керівники (заступники керівників) підприємств, установ, підрозділів; студенти і школярі (останніх було на поч. грудня лише 0,4%); до безробітних віднесено осіб, що відповіли «Не маю постійного місця роботи, але підробляю за нагоди у різних місцях»; в одну групу об'єднано робітників, сільськогосподарських робітників та фермерів, а також службовців зі складу обслуговуючого персоналу без спеціальної освіти (у дослідженні це різні позиції).

щодо маргінальності столичних протестувальників не відповідають дійсності.

Аналіз мотивації громадян, що взяли участь у другому Майдані, вказує на наявність трьох причин, які у порядку спадання важливості мають такий вигляд: жорстокі репресії проти учасників протестів; відмова В. Януковича підписати Угоду про асоціацію з Європейським Союзом; прагнення змін. Остання причина деталізується у більш позитивних пропозиціях мітингувальників: окрім припинення політичних репресій, відставки Президента та уряду, демонстранти найбільше бажали повернення до Конституції 2004 р. та порушення кримінальних справ проти корупціонерів. Ці вимоги серед опитаних 6 лютого 2014 р. підтримували, відповідно, 62,5% і 62,1%[110]. Таким чином, прагнення змін, артикульоване громадянами взимку 2013 – 2014 рр., зводилося до двох за своєю суттю інституційних перетворень в Україні: усунення «неписаних» правил корупції з одночасним покаранням тих, хто їх дотримувався, а також повернення до відкритого парламентського змагання, що було одним із результатів масових протестів кінця 2004 р.

Висновки. Проаналізовані конституційні положення і неписані правила гри, що практикувалися в українському суспільстві, продемонстрували надзвичайну дихотомію формального і неформального у політичному процесі в Україні. Якщо розглядати інститути Президента і Кабінету Міністрів лише з погляду дій еліти та її інтересів, то, звичайно, правила прийняття рішень видаватимуться лише як об'єкт боротьби за владу. Однак у поле зору було долучено також громадян та їхні інтереси. Таке розширення системи формування політичних рішень, що є цілком оправданим у межах обраної методології історичного неоінституціоналізму, дозволило побачити роль демократичних ідеалів. Останні, поступово завойовуючи передусім свідомість молодого покоління, стають у XXI ст. визначальним фактором інституційних змін в Україні. Таким чином, паралельно з демократизацією в Україні відбувається ще один важливий саме для інституційних змін

[110] Від майдану-табору до майдану-січі: що змінилося? / Фонд «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва»; Київський міжнародний Інститут соціології. Результати опитування від 3 лютого 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=226&page=1&t=13.

процес, який можна назвати детінізацією інститутів. Частина правил прийняття політичних рішень, що перебувала, подібно до правил економічного життя, у тіні, під тиском суспільства та його ідеалів поступається публічній і відкритій частині інститутів.

Що ж стосується легітимних інституційних правил, то Президент України та Кабінет Міністрів у двох на сьогодні апробованих модифікаціях відіграють цілком відмінну роль. За Конституцією 1996 р. глава держави є фактичним керівником виконавчої влади з широкими можливостями формувати на свій власний розсуд урядову вертикаль, частиною якого є також Кабінет Міністрів; парламент, принаймні у компетенції відбору лідерів, наділений здебільшого негативними повноваженнями. За Конституцією ж 2004 р. – все з точністю до навпаки: максимально повноважний парламент, обмежений лише сильним президентським вето, здійснює політику через делегування влади Кабінету Міністрів, який насправді стає вищим колегіальним органом виконавчої влади.

У цілому інституційний розвиток виконавчої влади в Україні відбувається у напрямі оптимізації представництва наявних у суспільстві інтересів. Будь-які різкі дії у конституційному реформуванні матимуть своїм результатом конфлікти між найбільшими групами еліти. З іншого боку, повернення до тіньової політики потягне за собою нові майдани. Тому, подальша еволюція у напрямі парламентаризму з чітким ланцюгом делегування видається логічним і «вистражданим» результатом демократизаційних процесів у сучасній Україні.

РОЗДІЛ V
ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ ФУНКЦІЙ І РОЛЕЙ ВИКОНАВЧИХ І ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Прийняття політичних рішень є одним з головних напрямів досліджень з боку представників теорії неоінституціоналізму. Сьогодні саме ця теорія найбільш системно та комплексно пояснює ті складні процеси, які визначають як горизонтальні, так і вертикальні зв'язки влади та громади.

Політичні процеси ускладнюються, стрімко збільшується кількість чинників, які впливають на них і на результати відповідних політичних рішень. У цих умовах говорити про раціональність вибору з низки ймовірних варіантів уже не доводиться, оскільки категорія вибору стає надто багатофакторною і складною. Такі феномени та процеси притаманні більшості країн світу, які мають певну множину джерел влади та є відкритими для зовнішньої інформації (все більше залежать від якості інформації, яка до них надходить).

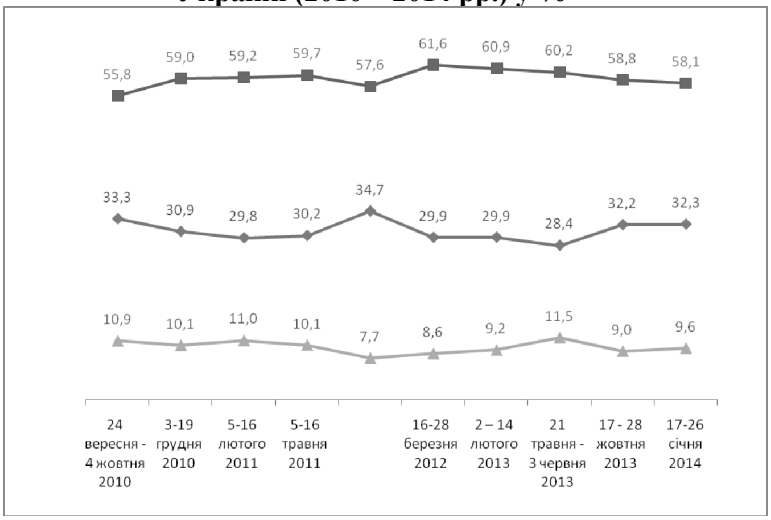
Останні події в Україні чітко продемонстрували, що наша держава не залишається осторонь процесів ускладнення політичного поля та прогнозування його динаміки. Неоінституціональна теорія та відповідні політичні практики дозволяють визначити сутність тих процесів, що відбуваються, та простежити їхні причини й наслідки. І саме вона достатньо ефективно й адекватно дозволяє описати та пояснити сучасні процеси, зокрема у сфері вертикальних та горизонтальних зв'язків місцевого самоврядування та місцевих виконавчих органів влади, механізмів ухвалення рішень у процесі та результаті таких відносин. Згідно з цим підходом, ухвалення рішень є процедурою, що включає як процес обробки інформації (її збір та аналіз), так і ментальну модель, у межах якої ця інформація обробляється. Те, як це відбувається на місцевому рівні, розглянемо далі.

Сьогодні функції та ролі органів місцевого самоврядування та органів місцевої влади чітко визначені у правовому полі. Зокрема, вони прописані та регулюються Конституцією України, Законами

«Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації» тощо. Також цю сферу регулюють велика кількість інших правових актів. Ці самі питання були винесені в окремий напрям конституційної реформи, яка тривала в середині 2000-х рр., а потім у межах «політичної доцільності» режиму швидко була знову змінена.

Паралельно відбувається поступовий процес падіння довіри до органів місцевого самоврядування. З середини 2000-х рр. рівень довіри до місцевих органів влади та самоврядування стабілізувався в межах 50-60% недовіри. З цього часу, з невеликими коливаннями, кожен третій українець довіряє місцевій владі. На Діаграмі 1 верхні дані є рівнем недовіри до місцевої влади, середні – рівнем довіри, а останні – рівнем тих, хто не визначився. Коливання рівня довіри є незначними та залежали від проявів місцевої політики у конкретний час, але головним є те, що вони є фактично стабільними.

Діаграма 1. Динаміка довіри до місцевої влади у населення України (2010 – 2014 рр.) у %[111]



Коріння відносин центральної влади з місцевою, а також схем ухвалення рішень на місцевому рівні криються в історії становлення

[111] Наведені у Діаграмі 1 дані, а також подальші посилання на соціологічні опитування будуються на матеріалах досліджень Центру соціальних та маркетингових досліджень «SOCIS» на замовлення від приватної особи та публікуються вперше.

інституційної структури України. Певна пострадянська інерція та відповідний організаційний хаос, який мав місце на початку 90-х рр. XX ст., почали знижуватися до 1995 р. і втілилися у конституційний процес. Конституція 1996 р. була вкрай необхідна для встановлення більш-менш чітких та зрозумілих «правил гри» в умовах зародження процесів конвертації кримінальних та пострадянських капіталів у фінансові та соціально-політичні. Тим не менше, боротьба за економічні ресурси і фактична діяльність за правилами «переможець отримує все» зробила неможливим формування в Україні пакту еліт, як це сталося у центральноєвропейських країнах. Великі фінансово-промислові групи, що сформувалися наприкінці 1990-х рр., вступили в стадію загострення конкурентної боротьби. Це визначило появу активних потужних політико-фінансових суб'єктів як в президентському таборі, так і в опозиції. Такі процеси стали першопричиною подій 2004 р. Саме видавлені з політичного поля фінансово-промислові групи, середній бізнес, який страждав від натиску бюрократичного апарату, і стали рушійною силою «помаранчевої революції». Це дає підстави оцінювати її не як «системний прорив», а як фазу відкритого конкурентного протистояння в рамках ширшого режимного циклу, результатом якого є прихід до влади опозиційних сил.

Далі відбувається процес реінституціоналізації, тобто оновлення інституційної системи. Так, прийняті в 2004 – 2005 рр. поправки до Конституції і зміна правлячої еліти істотно трансформували механізми здійснення влади та прийняття рішень на всіх її рівнях. Стрімко зросла конкурентна боротьба серед політичних агентів. Паралельно зменшується тягар цензури та адміністративного тиску до ЗМІ з боку вищих посадових осіб. На зміну йому прийшла гнучка редакційна політика лобістів, яку проводять власники ЗМІ – лідери фінансово-промислових груп. У такий спосіб конвертується контроль фінансово-промислових груп над провідними ЗМІ в політичну лояльність влади і здобуття відповідних економічних преференцій.

У цей же час, дуалізм виконавчої влади, закладений в Конституції України, до чого ми неодноразово будемо повертатися, породив хаос, управлінський безлад і посилив політичну корупцію. Ослаблення вертикалі виконавчої влади, відмова від прямого тиску за політичними мотивами на опозицію зменшили вплив адміністративного чинника на виборах. Так, парламентські вибори 2006 і

2007 рр., а також президентські вибори 2010 р. чітко продемонстрували зростання змагальності виборчого процесу.

У той же час, відсутність системних реформ, розгалужена корупція, продукування недемократичних стандартів політичної культури зберегли основні ризики для українського суспільства. Вони залишаються такими і сьогодні. Ключовими з них є непрозорість і непублічність ухвалення політичних рішень, інформаційна закритість влади, авторитарна партійна система, яку не вдалося до кінця подолати навіть на парламентських виборах 2014 р., досі неврегульований статус опозиції, а також достатньо міцний вплив неінституційних структур (фінансово-промислових груп) на політичний процес.

Таким чином, інерційність інститутів старого порядку і консервативних практик дозволили у 2011 р. відомому вченому, академіку Ю. Левенцю зробити висновок про трансформацію України у бік гібридної держави з електоральним режимом змагання. Схематично динаміка політичного режиму в Україні має такий вигляд (Рис. 1) :

Рис. 1. *Цикл політичних режимів в Україні*[112].

Відповідно, політичне відторгнення в Україні безпосередньо пов'язувалося ним з політико-історичною традицією, а також із

[112] Ця схема була представлена академіком НАН України Ю. Левенцем під час доповіді в Президії НАН України 26 травня 2011 р. (З особистого архіву автора).

труднощами та суперечностями сучасного процесу легітимації політичної влади. На жаль, з того часу політичний режим не зміг переорієнтуватися на нові виклики і почав монополізувати всі системоутворюючі процеси в Україні. Наслідком цього стала поява нової інституційної структури – так званих «наглядачів», які вбудовувалися в нову систему правил, що різко відводило Україну у бік держави з псевдоавторитарним політичним режимом.

Тепер з погляду зору неоінституціональних практик подивимося на *процеси становлення соціальних відносин в Україні*. Так, унаслідок розпаду СРСР системоутворюючі інститути радянського суспільства, втративши легальність, не втратили традиційної легітимності. Українські громадяни були згодні з соціальними правилами, що ґрунтувалися на ідеології державного патерналізму, домінуючій ролі держави в економіці, збереженні пільг для населення і привілеїв для правлячої еліти, незмінності позицій державного сектору в соціальній сфері – освіті, медицині, науці, культурі, управлінні міжконфесійними і міжетнічними стосунками. Вже навіть такий опис допомагає зрозуміти ризики, які закладалися в систему та не були враховані під час модернізації політичних інститутів у нашій країні. Йдеться про ментальні моделі сприйняття дійсності, які, як вже згадувалося, мають значний вплив на процеси ухвалення рішень, причому на всіх рівнях реалізації влади. Тут, знов-таки, проявляється дуалізм соціального життя: з одного боку, прагнення захисту і патерналістські погляди, з іншого – народження та розвиток індивідуалізму та самовідповідальності.

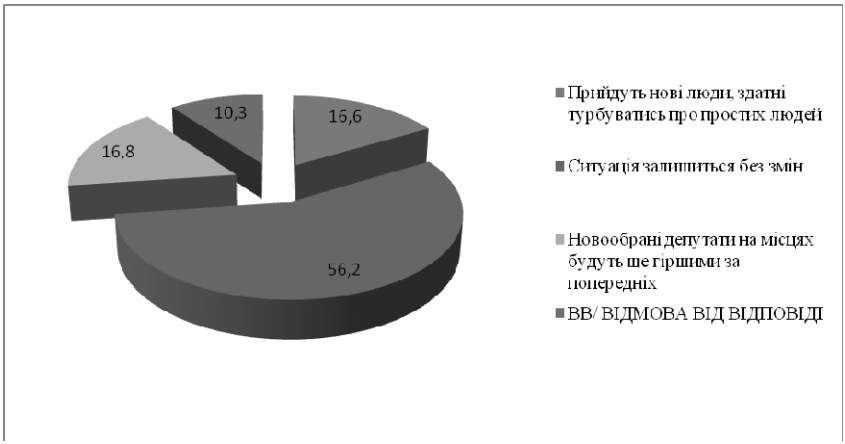
Саме ці процеси стали соціальним фундаментом закріплення в Україні патрон-клієнтських стосунків між суспільством і державою. Українська держава відіграє роль патрона щодо свого колективного клієнта – населення: патрон обдаровує і захищає своїх клієнтів в обмін на лояльність і підтримку. Ці стосунки ґрунтуються на зв'язках особистої залежності і мають неформальний характер. Зрозуміло, що є пряма залежність рівня розвитку та щільності патрон-клієнтелістських зв'язків з рівнем історичної колективізації (патерналістські прагнення).

Відбувся процес гібридної трансформації політичних інститутів, коли нелегальні інститути радянського суспільства (спекуляція і «ліве» виробництво), «блат», корупція і подвійна мораль трансформувалися в легальні інститути «перехідного суспільства»,

але не набули необхідної легітимності внаслідок масового сприйняття їх, як «узаконеного беззаконня». Відтепер на перший план виходить «брак легітимності», який позначається, у тому числі, й у ставленні громадян до влади, зокрема місцевої, до процесів реалізації власних прав та свобод, зокрема, соціальних та політичних. Фактично люди відчувають власну відстороненість від процесів формування та реалізації рішень на всіх рівнях.

Відторгнення громадян України від процесу розробки суспільно значущих рішень, зокрема тих, що безпосередньо зачіпають інтереси численних груп населення, спричиняє різну інтерпретацію в українському суспільстві сутності і спрямованості цих рішень, відтворюючи реакції політичного відторгнення і відхід у приватну сферу. Така тенденція проявилася у 2010 р. вже на місцевому рівні (див. Діаграму 2). Кожен другий громадянин України не вірить у вибори як інструмент змін. Але це не все – майже кожен шостий громадянин відчуває негативні тенденції в державі і вважає, що новообрані представники місцевої влади будуть ще гіршими за старих.

Діаграма 2.
Як вплинуть на ситуацію місцеві вибори 31 жовтня 2010 р.

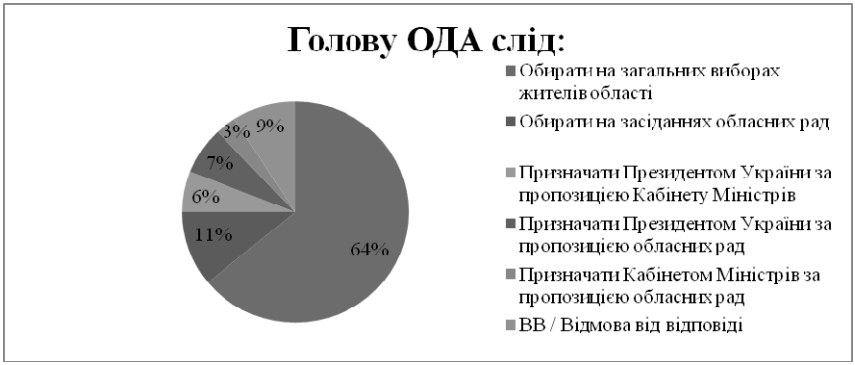


Таким чином, українська політична еліта егоїстично обмежує можливості політичної участі громадян. Це видається достатньо виграшним для неї, оскільки дозволяє монополізувати не тільки ринки, але й процеси формування запитів, у тому числі політичних. Однак це виграшно лише ситуативно і є стратегічним про-

грашем, що продемонстрували події кінця 2013 – початку 2014 рр. З цього часу правило більшості («majority rule»), як процедура прийняття рішень, що заснована на домінуванні переваг тих людей, хто є в більшості, втрачає свій сенс, оскільки правляча еліта поступово входить у зону ілюзії повного контролю з їх боку за всіма процесами, що відбуваються у державі.

Цікаво, що пересічний громадянин не розмежовує у власній ментальній моделі органи місцевого самоврядування від місцевих органів державної влади. Причини цього криються у низькій політичній культурі, а також, зокрема, у тих чинниках, які ми описали раніше, і які пов'язані з радянською історією. Але варто наголосити, що зміст цих інститутів суттєво інший, ніж був тоді. Так, сьогодні місцева адміністрація не є виконкомом у сенсі радянської практики управління. Фактично це окремий адміністративний напрям, який будується за власними правилами та чітко вписаний у вертикаль державної влади. У 90-х рр. у ході конституційного процесу цей парадокс був вирішений створенням механізму передачі частини повноважень обласної та районної рад до відповідних місцевих адміністрацій. Обсяг цих повноважень визначений Конституцією та відповідним законодавством. На рівні міст така складна система відсутня, тобто збережена система виконавчих органів, але центральна влада має інші важелі впливу, які активно застосовує.

Діаграма 3. Призначати чи обирати?



До цього слід додати, що в громадській думці вже давно закріплена необхідність передання якнайбільшого обсягу повнова-

жень місцевим громадам і зняття вказаної дуальності. На Діаграмі 3 – результати опитування, проведеного у переддень місцевих виборів 31 жовтня 2010 р. З того часу прихильників обрання місцевої влади стало ще більше. Аналогічна ситуація простежується з районними радами. Так, 64% українців вважають за необхідне безпосередньо обирати голів районних державних адміністрацій мешканцями району. На відкуп обласних рад це питання готові віддати 11% мешканців. Нарешті, тільки 6% вважають, що голів РДА має призначати Президент за поданням Кабінету Міністрів, а 7% впевнені, що Президент має це робити за поданням обласних рад. Причому необхідність єдиного функціоналу для місцевої влади навіть не обговорюється.

Так, у процесі ухвалення рішень на місцевому рівні функції місцевої влади та органів місцевого самоврядування тісно переплітаються, хоча розділені законодавчо. Ролі цих інститутів різні, але, як було зазначено раніше, вони ніяк не диференціюються у свідомості пересічного громадянина. Так, наприклад, депутат місцевої ради є представником громади і виконує цю функцію відповідно до Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування». Депутат є відносно автономним суб'єктом місцевої політичної практики, як у процесі виборів, так і у процесі реалізації депутатських повноважень після них. Цей тип політико-владних взаємодій є одним з головних на місцевому рівні, оскільки, по-перше, депутати є територіально і проблемно ближчими до місцевої громади, а по-друге, виступають трансляторами місцевих проблем на значно вищий рівень, у той час як механізм інформування депутатів Верховної Ради щодо локальних питань включає в себе і цей проміжний рівень. У нашому аналізі цей тип інтеракцій цікавий ще й тим, що депутат місцевої ради наділяється з боку громади багатьма функціями і ролями, у яких переплетені ознаки носіїв політичної влади на місцевому рівні, з одного боку, і представників громадянського суспільства, з іншого.

Загалом, депутат місцевої ради, переходячи до елітарного прошарку шляхом свого обрання, отримує ряд нових статусів і ролей:

- депутат у ролі особи, яка формує політику самоврядування;
- депутат у ролі особи, яка сприяє колективному процесу ухвалення рішень;
- депутат у ролі особи, яка ухвалює рішення;

- депутат у ролі представника влади;
- депутат у ролі лідера;
- депутат у ролі «комунікаційного центру».

Маючи у своєму розпорядженні такий набір ролевих практик, депутат місцевої ради є дуже важливим елементом, тією ланкою, яка, з одного боку, надає можливості для місцевої громади у реалізації своїх прав та розв'язанні нагальних потреб, а з іншого, здатна ретранслювати громадську думку по вертикалі влади або загальнодержавні ідеї та нормативи «згори донизу» та по горизонталі. У реальному житті депутат або вже є членом місцевих коаліцій та союзів, або прагне вступити до них, щоб мати можливість доступу до інформаційних та фінансових потоків. Такий депутат є представником місцевої еліти, яка включена у загальнодержавну систему протистояння фінансово-промислових груп.

Однак так було не завжди, і ця ніша стала предметом для уваги з боку загальнодержавних груп лише на початку 2010-х рр. Так, Конституція 1996 р., яка хоч і не була повноцінним пактом еліт, все ж таки визначила демократичні рамки для розвитку життєздатного політичного суспільства і прилюдної сфери. Було зафіксовано права і свободи людини, заборонено цензуру, визначено принцип зміни влади через процедуру виборів і цілу низку інших прогресивних демократичних цінностей. Проте головною проблемою становлення демократії в Україні залишалася невідповідність прийнятої нормативно-правової бази реальним політичним відносинам. Уже відтоді в Україні укорінилася *параконституційна практика*, що автоматично означає неминучість розриву між формально визнаними конституційними нормами та їх дотриманням.

Цікаво, що після скасування конституційної реформи у 2010 р. одна з груп впливу при Президентові України намагалася втілити в життя окремі напрями реформи. Таких напрямів було виділено 21, 14 з яких стали пріоритетними у роки його потенційного володарювання. Окремого напряму, який би стосувався оптимізації саме місцевої влади, не було. Але певні напрацювання містилися в інших напрямах. Наприклад, деякі положення містилися у комплексі реформ «Міжбюджетні відносини» і «Реформування державної служби».

У цей же період ухвалюються правові акти, які мають зняти «тягар зарегульованості» з процесів центрального та місцевих рівнів влади та самоврядування. Так, ухвалюються Закон «Про боротьбу з

корупцією», нова редакція Закону «Про державну службу», Указ Президента «Про оптимізацію органів виконавчої влади», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади». Дотепер до цих законів залишається багато питань. Навіть ще більше, ніж тоді, коли вони ухвалювалися. Але саме вони свого часу стали конкретним виявом процесів модернізації влади, які були спрямовані на оновлення окремих механізмів функціонування влади з метою її чергового здобуття командою екпрезидента у 2015 р. Однак, незважаючи на певні досягнення у створенні моделей модернізації влади на місяцях, саме там паралельно дуже швидко розвивалися інші процеси. Мається на увазі наступна фаза розвитку патрон-клієнтелістських зв'язків, яка втілилася у крайні форми відносин «патронал – агент» з власною системою оцінки, контролю та розподілу прибутків. Саме вона стала реальною інституційною формою присутності інтересів найближчого оточення В. Януковича (у першу чергу, зв'язаного родинними зв'язками) на місцевих територіях.

Тобто формально існував конституційно закріплений дизайн інститутів. На практиці ж він мав свої прояви. Головне – інституційні зміни не мали системного, комплексного обґрунтування. Механічне повернення до Конституції 1996 р. було однією з найбільш фатальних помилок оточення В.Януковича. Її недосконалість було вирішено обходити неформальними практиками, які вибудовувалися на певній довірі та минулих зв'язках. Звідси зрозуміле введення у публічний дискурс категорії «Сім'я», оскільки нова структура страждала браком довіри, саме того, чого їй більше за все було необхідно в умовах повної централізації прийняття рішень і монополізації ринків, у тому числі політичної.

У неоінституціоналізмі ефективність рішення визначається величиною транзакційних витрат. Тобто, чим менше витрат, тим більше виграшу. Але що відбувається, коли зростає необхідність у централізації всіх процесів, що пов'язані з політичними рішеннями? І як взагалі визначається той момент, коли потрібна така централізація? Відповідь на останнє питання полягає, у першу чергу, у власних моральних якостях людей, що приймають рішення. Найбільш вірогідною відповіддю може бути те, що існує певна межа, яка виражена в конкретному фінансовому показнику,

за якою питання моралі вже не порушуються. Тому часто велика влада з мораллю не асоціюється в принципі. Однак замість того, щоб працювати над зростанням економіки країни, що дало б змогу заробляти на дивідендах від політичної корупції (як це було раніше), окрема фінансово-промислова група на чолі з В. Януковичем обрала «стратегію паразитування», яка не створює нічого нового, витягує з економічної системи максимальну вигоду, інколи на вимогу «патронала», вкладаючи частину надприбутків у соціальну сферу. Останнє робилося для зниження соціальної напруги і створення ефекту реальності економічної стабільності. Хоча насправді, як виявилося, все було навпаки.

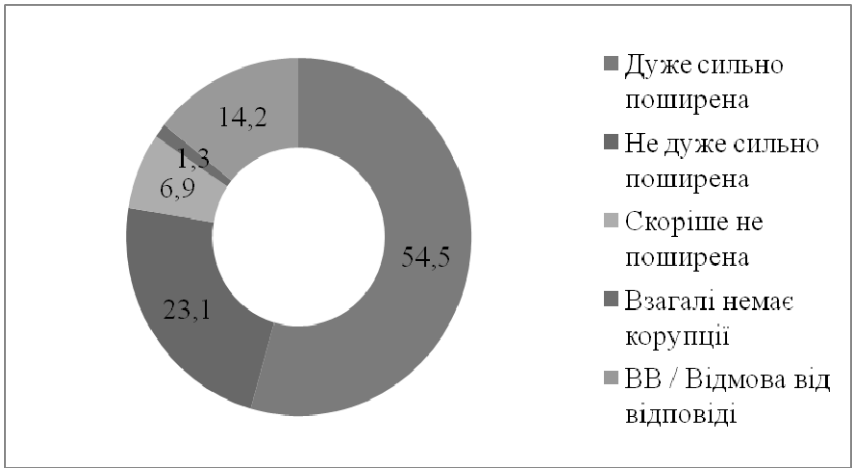
Отже, якщо зростає централізація і монополізація процесів вироблення та прийняття рішень, у першу чергу гальмується процес їх оцінки та реалізації. В неоінституціональній теорії викладено принцип раціонального індивідуалізму, згідно з яким єдиним суб'єктом усіх сфер людського життя визнається самостійний індивід, який приймає рішення, порівнюючи можливі вигоди і витрати, прагнучи максимізувати свій добробут. Це вкрай важливо, оскільки це і є основа тієї опортуністської поведінки, яка допомогла зруйнувати цю систему зсередини. Це відбувалося на місцях, де контроль залежав від конкретних людей, агентів, які працювали від імені та під прикриттям Президента чи його найближчого оточення. Тобто, контроль був покладений на тих, хто сам мав би контролюватися.

Нова інституційна структура – «наглядачі» – будувалася на критеріях довіри, як ми вже згадували. Але це критерій для вертикальних зв'язків. На горизонтальному рівні система ґрунтувалася на засадах політичної корупції. Для того, щоб мінімізувати можливі ризики, застосовувалися дві форми – публічна (зовнішня) та тіньова (внутрішня). Для забезпечення публічної складової потрібна була соціально-політична організація, яка мала представляти інтереси своїх членів та бути причетною до процесів легітимації. Таким чином формувалася партія влади – Партія регіонів. І саме до лав цієї партії втягувалися представники місцевих еліт, лідери громадської думки тощо. У свою чергу, тіньовою формою була політична корупція за принципом «кругової поруки». До речі, саме цей принцип не змогли подолати на початку подій кінця зими – весни 2014 р., коли відчуття власної безпеки змусило окремих учасників «кругової

поруки» виступити проти української державності і брати участь у нових псевдодержавних утвореннях. З організаційного погляду, таким способом до загальноприйнятих «правил гри» долучаються власні обмеження організацій, дотримуватися яких мають усі члени.

Діаграма 4 містить дані опитування, яке було проведено одразу після місцевих виборів 2010 р. Зауважимо, що з того часу ще більше людей визнало корупцію у місцевій владі. Коли майже 78% українців констатують наявність корупції у місцевих органах влади, то для останньої це має бути сигнал, що потрібно цілеспрямовано змінювати цю систему. Але попередня влада цих тенденцій не тільки не визнавала, але й взагалі вважала їх такими, що мають підтримувати її стійкість та виживаність.

Діаграма 4. Наскільки поширена корупція у місцевій владі?



Таким способом створювалася інституційна структура самовідтворення влади. Це був новий механізм підвищення безпеки та контролю за фінансовими потоками з боку домінуючих фінансово-промислових груп, одна з яких потім почала централізувати потоки й навіть між цими групами. Інституційна структура, що вибудовувалася, мала специфічну природу. Вона не була формалізованою де-юре, але мала всі ознаки сталої інституційної структури де-факто.

Відповідь на питання, чому виникла ця нова інституційна неформальна структура, викладена вище, то ж постає нове питання – чому втілювалася в життя саме вона? І тут знов на допомогу

приходить неоінституціоналізм. Така система зменшувала трансакційні витрати для представників групи, оскільки нав'язувала жорсткі та чіткі правила. Вона стала інструментом з трьома складовими цілями: централізації, конвертації капіталів, а також економії трансакційних витрат.

Інститут «наглядачів» будувався на принципах контрактних відносин, де винагорода агентів залежала від ефективності представництва на місцях. Це складна мережа явних та неявних контрактів, мета яких полягала в накопиченні фінансових та інших ресурсів, паралельно з вибудовуванням системи тотального контролю. Сьогодні вже можна виокремити основні великі етапи становлення такої системи:

1) Формування групи представників на місцях. У цей період часто групи були мобільними і відповідали за різні напрями чи різні регіони. Неефективність цього підходу виявилася вже до виборів 2012 р., коли достатньо несподівано в окремих регіонах перемогу здобули представники радикальної опозиції, що отримали свої мандати внаслідок наростаючої хвилі протестного електорату.

2) Консолідація інтересів фінансово-промислових груп – створення умов для централізації інформаційних та фінансових потоків. У цей час окремі структури функціонували паралельно – місцеві представники, окремі «наглядачі», куратори з Адміністрації Президента, представники Кабінету Міністрів тощо. Це перша реперна точка становлення всієї системи, оскільки саме на ній відбувся зсув у бік надання значних преференцій одній з груп найближчого оточення.

3) Посилення ролі однієї групи – максимальна централізація інформаційних, організаційних та фінансових потоків в умовах подальшого обмеження інформації, що надходила до Президента. В цей час для В. Януковича була створена власна «зона комфорту». А функції «принципала» фактично перейшли до членів його родини і людей, з яким вони співпрацювали. Це найбільш ризикований етап (друга реперна точка) розбудови всієї структури, оскільки саме на ньому вже почала проявлятися її уразливість.

За цими етапами вже достатньо інтенсивно наступають етапи самознищення системи. Отже, зрозуміло, що є, щонайменше, дві реперні точки, які задавали вектор подальшої динаміки всієї системи. На першій з них була обрана стратегія розвитку нової

фінансово-промислової групи та модель її поведінки на політичному полі, зокрема. На другій, з погляду безпеки, міг включитися фокус уваги основного «принципала» – екс-президента В. Януковича. Це мала бути так звана «увага модератора», коли потрібно було вчасно певні амбіції підняти, а певні, навіть за рахунок окремих фінансових втрат, применшити. Відомо, що однією з найбільш ефективних стратегій, яка, до речі, була вже апробована в Україні, є все ж таки конкуренція різних груп. І така інформація до екс-президента надходила. Але спрацював інший інститут – довіри. Причому спрацював він вибірково, в напрямі структури, яка отримала назву «Сім'я». Саме функціонування й інформація від цього інституту дозволили почуватися В. Януковичу досить впевнено та безпечно, незважаючи на численні сигнали від інших фінансово-промислових груп.

У такій структурі ідеологія відсутня – наявна тільки відданість. А це знов повертає до питань довіри. Але й це описано в нових інституційних практиках, про що ми згадували раніше. Один з засновників нової інституційної теорії Д. Норт майже 25 років тому визначив, що ідеологія відіграє ключову роль для прийняття рішення у разі підвищеної складності проблем і неповноти інформації. Його послідовники додали, що чим більший розрив між компетенцією агента і складністю проблеми, тим імовірніше застосування правил, тобто інститутів. Звідси зрозуміло, що під час процесу формування та прийняття рішення на місцевому рівні в Україні відповідні особи мали користуватися або певною ідеологією (навіть мораллю, етикою), або чітко визначеними інструкціями щодо дій у тих чи інших умовах та ситуаціях. Саме ці норми були змішаними, тіньовими та надто зарегульованими.

Інститут «Сім'ї» та «наглядачів», що будувався на принципах корпорації, не спрацював, оскільки саме ці принципи і були порушені через тривалу неузгодженість трьох інституційних систем. Формально-правова система визначала демократичний політичний режим. Через слабкість центральної влади у 2005 – 2010 рр. відбулося становлення інститутів громадянського суспільства (включаючи становлення середнього класу і появу середнього бізнесу). А після 2010 р. ці інститути почали зазнавати втручання, й навіть тиску, з боку спочатку представників, а потім «наглядачів», які діяли від імені й в інтересах «Сім'ї». І, нарешті, сам інститут «наглядачів»,

який будувався на чітких правилах наповнення єдиного бюджету та розподілу прибутків.

На місцевому рівні політична належність часто змішується, оскільки домінують критерії довіри та можливостей. Тобто не важливо, до якої політичної сили належав агент. Якщо він хотів працювати, то мав виконувати інституційні приписи, що жорстко контролювалися мережею «наглядачів», які мали всю повноту повноважень верховної влади, хоча й не публічну.

Але після оцінки довіри постає логічне питання – якщо система мала стільки агентів, фактично пов'язаних круговою порукою, чому вона зруйнувалася? Неоінституційна практика дає однозначну відповідь на це питання – суть у самій природі людини. Включилися механізми відтворення опортуністської поведінки, тобто «домагання власного інтересу, що доходить до віроломства» («self-interest-seekingwithguile»). А включилися вони саме тому, що ця система дала збій, що був закладений в неї первісно. Коли динаміка системи надто пришвидшилася, а головний «принципал» не зміг чітко сформулювати «нові правила», відбулися 3 основні процеси, які вже ніким не контролювалися. Одна частина «наглядачів», розуміючи фактичну відсутність «прикриття», вирішила припинити власну діяльність і обрати безпечне місце перебування. Друга частина (до яких немає формальних претензій) теж припинила роботу, але вступила у переговори з новою владою з метою збереження тих ресурсів, що були напрацьовані за період функціонування попереднього режиму, навіть за рахунок зменшення цих ресурсів у себе. Нарешті, остання частина, яка теж формально не викрита у протиправних діях минулої влади, дотепер бере участь у виробленні політичних та інших рішень на місцях, але непрямо, а опосередковано – через власних представників на всіх рівнях уже місцевої влади. Питання подолання чи використання напрацювань цієї інституційної структури лежить на новій владі, яка представлена і новим Президентом П. Порошенком, і новим парламентом, де фактично вже сформована більшість, і частково оновленим у процесі люстрації апаратом чиновників, які вбудовані у вертикаль центральної влади. Зрозуміло, що для подальшого руху також необхідно оновити склад місцевих рад, і тоді вся повнота відповідальності за подальшу долю України дійсно лежатиме на Президентові України та тих інститутах, які він запропонує для

оптимізації соціально-економічної системи, політичного режиму, місцевого самоврядування тощо.

Нагадаємо, що взаємодії «принципал-агент» присвячено великий теоретичний напрям у неоінституціоналізмі – теорія агентських відносин (agency theory). Питання відносин між людиною, що приймає рішення, та агентами, які виконують її волю та накази, мають глибинний характер і, вочевидь, не були предметом уваги менеджерів екс-президента В. Януковича. Тому варто нагадати основні варіанти розв'язання проблеми «принципал – агент», які описані у зарубіжній науковій літературі. До них належать:

- конкуренція (змагання) між агентами, що дозволяє здійснювати взаємоконтроль агентів над діями один одного;

- участь агентів у розподілі дивідендів від результатів спільної діяльності (контрактний підхід, згідно з яким немає фіксованої винагороди. Її розмір залежить від результатів діяльності агента);

- використання системи винагород (гарантій), отримання яких відкладається до закінчення визначеного строку роботи агента (у цьому випадку винагорода призначається за належне та якісне виконання роботи, а також навпаки, коли можливе покарання у вигляді штрафів чи інших форм за неякісну роботу, зловживання тощо);

- поява організацій як коаліції агентів, у яких можуть складатися довірчі відносини і асоціативна атмосфера, що сприяє економії витрат контролю і появи феномену виграшу від коопераційної діяльності.

Уже зрозуміло, що команда екс-президента порушила основні принципи, які давно описані та пояснені представниками зазначеного наукового напряму. Так, механізми стимулювання були вибудувані у схему, яка залежала від настрою однієї фінансово-промислової групи чи навіть людини. Тобто ступінь небезпеки в такій системі вже об'єктивно зростав у рази, оскільки не було вироблено механізмів оптимального розподілу ризиків між «принципалом» та «агентом». Вочевидь, не було вирішено й проблему відділення власності від контролю. Тобто не була вироблена та доведена до всіх агентів відповідь на питання – за допомогою яких організаційних схем і форм можливо домогтися, щоб агенти (по суті,

наймані менеджери) меншою мірою відхилялися від інтересів «принципалів» (власників).

Отже, як видно з наведених даних та аналізу, в нашій державі склалася складна інституційна система, порушення в якій стали фундаментом для тих соціально-політичних зрушень, які нині відбуваються. Формальні «правила гри», зафіксовані у Конституції України та відповідному правовому полі, останнім часом тісно переплiталися або повністю замінялися на різних рівнях влади з напівлегальними практиками впливу окремих фінансово-промислових груп.

Таким чином, можемо визначити найбільший прорахунок найближчого оточення екс-президента В. Януковича. Він полягає у монополізації всіх ресурсів. Діяльність цих груп фактично замінювала правове поле новими «правилами гри», недотримання яких призводило щонайменше до виключення суб'єктів з політичних та соціально-економічних процесів. Вочевидь, монополізація мала двосторонній характер. Тобто централізації підлягали не тільки певні зовнішні ресурси, функції, посади, але й потоки інформації до людей, які приймали рішення, в першу чергу, до екс-президента. Одностороння інформація є інструментом маніпуляції. Тобто такі намагання монополізувати інформацію, що надходила до В. Януковича, були стратегічною помилкою, оскільки багато неоднозначних процесів уже не враховувалися системою прийняття рішень, ігнорувалися за рахунок відчуття вседозволеності. Детальний аналіз чинників, що призвели до нинішньої ситуації в нашій країні, ще попереду, але головний висновок вже очевидний – інститути не можна змінювати відповідно лише до власних уподобань чи бажань окремої групи впливу, не враховуючи весь спектр наявних соціально-політичних процесів та інтересів.

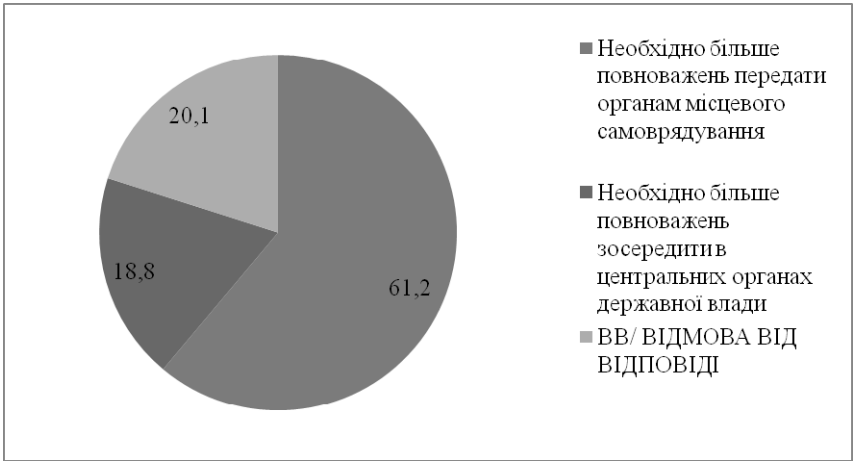
Наведені концептуальні та методологічні підходи дозволяють дослідникам не лише проаналізувати те, що сталося, виділивши ті чинники, які були помилковими, але й запропонувати основи нового інституційного дизайну. Цей дизайн необхідно чітко розробити та вивірити, враховуючи всі можливі фактори, помилкові рішення, недоліки. Слід врахувати прагнення інститутів до рівноваги, що є стержнем інституційного дизайну. Відповідно до вказаних правил мають бути сформовані інститути, які сприятимуть так званій «рівновазі Неша» («Nash equilibrium»), тобто реалізовуватимуть

стратегії, за яких в жодного суб'єкта не виникатиме стимулу змінювати правила прийняття рішень при заданій стратегії іншого суб'єкта. Тобто Державна стратегія розвитку має бути розроблена, затверджена та підтримана більшістю суб'єктів політичного процесу та доведена до всіх зацікавлених сторін.

Запропонований підхід дозволить сформулювати найбільш оптимальну модель політичної системи України, що розвивається, в якій зростає добробут громадян, змістовність їхнього життя, ефективність політичного та адміністративного управління тощо. Така ідеологія, яка породжується новою інституційної системою, може стати домінуючою у процесі ухвалення рішень на всіх рівнях реалізації влади. Її сутність полягає у тому, що слід відмовитися від пошуків стратегій оптимізації рішень, що ухвалюються, а виробити критерії рішень, що є прийнятними.

Уже багато років питання реформування системи місцевого самоуправління стоїть на другому місці для жителів України після потреби у реформі медичної галузі. Сьогодні розв'язання цієї проблеми актуальне як ніколи, оскільки дані соціологічних досліджень засвідчують, що на третє місце за останні чотири роки піднялося питання реформи державної служби. У людей уже давно склалася негативна оцінка діяльності державних службовців, однак з 2010 р. невдоволення постійно зростало. Це може пояснюватися зростанням вимог та очікувань громадян внаслідок становлення відповідної політико-правової культури. Проте, скоріш за все, це пояснюється все-таки падінням якості послуг, які надає держава. І все це відбувалося в умовах інформаційного суспільства, коли інформаційні технології вже досягли того рівня розвитку, що замінюють більшість рутинної та неефективної роботи. Така тенденція не є вироком, а лише говорить про назрілу потребу системних реформ у сфері як місцевого самоврядування, так і взагалі державної служби.

Опитування громадської думки показували необхідність реформ вже доволі давно. На Діаграмі 5 представлені результати опитування, проведеного через півтора місяця після місцевих виборів 2010 р. Далі ця тенденція зберігалася, а її апогеєм стали події весни 2014 р., коли питання збільшення повноважень на місцях стало фундаментом для спекуляцій на теренах Сходу та Півдня України.



Водночас, переважна більшість громадян України впевнена, що, з погляду ефективного управління, держава має дозволяти громадянам, під їх відповідальність, реалізовувати більшість ініціатив у межах, визначених законом, залишаючи за собою право нагляду за законністю діяльності. Тобто українці все більше відходять від патерналістських очікувань у бік індивідуалізації та самовідповідальності. І саме держава зацікавлена у створенні такої інституційної структури, яка задовольнятиме ці потреби.

Найважливішими факторами ефективного інституційного розвитку для України на початковому етапі є:

- зниження ролі влади у регулюванні,
- зниження рівня корупції,
- створення умов для проведення реформ.

Зниження ролі влади у регулюванні є найбільш серйозною проблемою сьогодні, коли є нові кадри, є певний досвід, знання та технології, але вони все ще не працюють. Згідно з неоінституціоналістським підходом правила працюватимуть незалежно від складності, але чим вони простіші, чим менше умов для їх виконання, тим вони ефективніші. Це важлива умова для швидшого пересування нашої країни у бік демократизації та соціально-економічного зростання. Якщо процеси регулювання соціально-політичного та економічного життя не будуть змінені з урахуванням вимог сучасності, то влада, щонайменше, знову зіштовхнеться з новою хвилею

соціальних протестів, що, як і у 2014 р., матимуть об'єктивні підстави. На цьому етапі слід також чітко розділити функції на всіх рівнях. У першу чергу, варто завершити процес розмежування адміністративних та політичних функцій та посад. У другу чергу, необхідно формалізувати єдині принципи взаємозв'язків органів влади та самоврядування, як на горизонтальному, так і вертикальному рівнях. Нарешті, будь-яке адміністративне втручання держави у суспільно-політичні процеси має бути мінімізоване.

Зниження рівня корупції – той аспект, про який говорять усі, як на науковому, так і на експертному, чиновницькому, побутовому рівнях. Але досить підійти до цього феномена системно та комплексно – і тоді стають зрозумілими основні реперні точки, щодо яких має вестися робота з подолання цього явища. Проведений аналіз доводить, що, у першу чергу, владі необхідно забезпечити комунікацію з неформальними угрупованнями, які впливають на діяльність адміністративного апарату на всіх рівнях. Мета комунікацій – вироблення спільних інтересів та доведення загальних «правил гри», пояснення наслідків за їх порушення. В цьому процесі, звісно, ефективно допомагає природна ротація еліт, але для цього має минути якийсь час, і останні вибори 26 жовтня 2014 р. це засвідчили. Тим не менше, слід попрацювати над мінімізацією соціальної та політичної бази для корупції. Це лежить у площині професійного та морального зростання нових кадрів. Але щоб це не було традиційним, як для попередньої влади, популізмом, необхідно на всіх правових та інформаційних рівнях забезпечити гарантії кар'єрного зростання, фінансової мотивації, належного соціального захисту управлінців нового типу. Тим більше, що такі підходи вже неодноразово розроблялися для українських умов. Це також буде й запорукою підвищення ефективності державного управління, якості ухвалення політичних рішень та надання державних послуг.

Створення умов для реформ необхідне для оптимального їх проведення, як і взагалі руху траєкторією зростання. Сьогодні, як ніколи, особливо в умовах тектонічних зсувів політичного ландшафту, наявного збройного конфлікту, серйозних кризових явищ в економічній та соціальній площинах, потрібен ефективний державний менеджмент та нова організація виконавчої влади. Реформування місцевого самоврядування буде лише елементом, але не

системою оптимізації влади. Система полягає саме у комплексному підході – реорганізації виконавчої влади, створенні умов для становлення нового класу державних управлінців, які зможуть бути генератором та реалізатором соціально-економічних реформ в умовах створених ними ж чітких, прозорих та стабільних правил управління.

Така система має починатися з формалізації правил, у першу чергу, процесів ухвалення та реалізації політичних рішень. І це вже не питання теорії управління, це питання виживання України у XXI ст. Має бути змінена (спрощена) процедура погодження урядових рішень та донесення їх до місцевих влад. Їй на зміну прийде електронна система координації з сучасними інструментами вироблення та погодження, що ґрунтуються на електронному документообігу, прозорому обговоренні та прийнятті рішень, єдиних принципів упровадження їх у життя. І саме такий підхід дозволить Україні стати на траєкторію розвитку та прориву у всіх сферах соціально-політичного та економічного життя.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Процеси політичної інституціоналізації в Україні відбуваються вкрай хаотично з елементарною відсутністю науково обґрунтованої стратегії політичних реформ. Подібна хаотичність унеможливлює формування своєрідної «політичної матриці» з відповідними причинно-наслідковими зв'язками, наслідком чого є разючі диспропорції між правовою та політичною інституціоналізацією. Правовий вакуум, який є наслідком відсутності науково обґрунтованої стратегії реформ, призводить до формування своєрідних політичних практик. В умовах низької політичної культури і політичної свідомості ці практики зазвичай є негативними і супроводжуються насамперед політичною корупцією і формуванням неформальних політичних інститутів. Так, в Україні сформовані політичні інститути в переважній більшості не виконують своїх загальновизнаних функцій, а саме: ані вибори, ані політичні партії не виконують функції соціальних ліфтів, партії також не виконують функцію представництва і артикуляції суспільних інтересів. По суті, їх роль зводиться до артикуляції інтересів фінансово-промислових груп, а наявна виборча система виконує функцію відтворення представників фінансово-промислових груп у владі. Це призвело до монополізації влади фінансово-промисловими групами, а наявна змішана виборча система спричинилася до того, що вибори лише виконують функцію їх легітимації у владі. Понад те, маємо підміну понять політична партія, народ – джерело влади, парламент – єдиний законодавчий і вищий представницький орган державної влади, органи місцевого самоврядування як органи, які здійснюють владу на місцях. Підміна понять призвела до віртуалізації політичних інститутів або їх істотної дисфункції.

Таким чином, вибудовуватиметься нова конфігурація соціальної структури. На зміну традиційному для України, що майже протягом усієї своєї історії перебувала у складі авторитарних, тоталітарних та деспотичних державних утворень, ієрархічному, вертикальному (за типом «згори–донизу») соціальному простору можлива поява органічної горизонтально-пірамідальної структури.

Зрештою, відкриття можливостей для прояву громадської і політичної активності на низових рівнях спричинить, на нашу думку, інтенсивне творення та розвиток як політичних партій нового типу, так і організацій громадянського суспільства, що стануть реальними суб'єктами артикуляції інтересів великих і малих соціальних груп.

Наявна ж партійна система має вертикальну структуру, коли, у кращому разі, утворені в центрі партії в міру наявності фінансових та адміністративних ресурсів намагаються пустити коріння по всій країні (як правило, це вдається тим організаціям, яких зазвичай називають «партіями влади»), а в переважній більшості випадків взагалі не утруднюють себе такими завданнями. Найбільш технологічно ефективними в Україні і надалі залишаються «авторські», «лідерські» політичні утворення, іменні блоки, що є свідченням переважання в суспільстві елементів ієрархізованої патерналістської свідомості, згідно з поняттями якої суспільне благо повинне творитися не кожним з членів суспільства, а даруватися патроном. На жаль, цю тенденцію підтвердили й останні 2014 р. парламентські вибори.

Розв'язати проблему неефективності політичних інститутів можна тільки шляхом науково обґрунтованого нормативно-правового регулювання. Причому в основі має лежати системний підхід з урахуванням бажаних ефектів і відповідних причинно-наслідкових зв'язків. Оскільки політичні інститути – це насамперед правила, то і умовою їх розвитку є часткова або повна зміна «правил гри» політичних акторів.

По-перше, першочерговою умовою ревіталізації повноцінних політичних інститутів є відновлення повноцінної системи соціальних ліфтів. Це можливо шляхом зміни виборчої системи на пропорційну систему з відкритими партійними списками. Окрему увагу слід звернути на розмір виборчих округів, які мають бути адекватними кількісному представництву депутатів у парламенті, кількості виборців у кожному з округів.

По-друге, повернення природних функцій політичним партіям. Це можливо опосередкованим способом. Зокрема, перехід до пропорційної виборчої системи з відкритими списками дасть можливість повернути партіям функцію артикуляції політичних

інтересів та функцію політичного представництва. Повернення до конституційної моделі зразка 2004 р., тобто парламентської форми правління, вже сприяло продовженню партій в парламенті – парламентським фракціям їх природної, як для демократичної держави, установчої функції, а саме перехід до парламентського принципу формування уряду, прерогативи парламентської коаліції поточного коригування складу уряду тощо. Також важливою умовою формування партійної системи є створення рівних умов для політичних партій під час проведення виборчої кампанії. Так, необхідний диференційований підхід для застосування обмежувального бар'єра для партій і для виборчих партійних коаліцій. Для останніх він, вочевидь, має бути вищим (на рівні 7-8%); посилення контролю за витратами партій під час проведення виборчих кампаній, за проведення партійної агітації тощо.

По-третє, подальшого вдосконалення внутрішньопарламентських процедур шляхом інституціоналізації парламентської опозиції, процедури функціонування парламентської коаліції. Зокрема, необхідно повернути в Закон «Про регламент Верховної Ради України» статей, які визначають права парламентської опозиції; нормативно-правове регулювання процедури розпуску парламентської коаліції; вдосконалення механізмів, які б забезпечували дотримання внутрішньопарламентської дисципліни через запровадження механізмів, які гарантували б особисте голосування депутатів, відкритість роботи парламентських комітетів. Останнє важливе з огляду на те, що в Україні під час ухвалення законів запроваджена французька модель двох читань і основна робота з розгляду законопроектів відбувається саме в комітетах. Транспарентність роботи парламентських комітетів є важливою умовою ефективного виконання парламентом функції законотворення.

По-четверте, підвищення політичної відповідальності депутатів через зниження рівня депутатського імунітету, однак при цьому варто залишити рівень депутатського індемнітету. З огляду на те, що Україна не є повноцінною демократією, повне зняття депутатського імунітету та індемнітету може призвести до політичних розправ над депутатами або колишніми депутатами тощо.

Також варто розглянути можливість запровадження конституційного штрафу як засобу адміністративної відповідальності депутатів, що також сприятиме впорядкуванню внутрішньо парламентської дисципліни.

По-п'яте, обов'язкового нормативно-правового врегулювання потребує процедура усунення Президента з посади у порядку імпічменту. Оскільки інститут Президента в Україні все ще залишається інститутом, на який політична відповідальність поширюється тільки під час президентських виборів, то процедура імпічменту попри наявність такої норми в Конституції України процесуально не прописана, що унеможливлює її реалізацію. Це призводить до політичного свавілля на найвищому рівні (яскравим прикладом є відміна Конституційної реформи у 2010 р. за президентства В. Януковича, формування «інституту наглядачів» («смотрящих» на рівні областей та районів тощо)). Тобто, така міра слугує дисциплінуючим фактором діяльності глави держави, що є умовою впорядкування роботи політичних інститутів.

По-шосте, беручи до уваги теоретичні конструкції М. Олсона про більш ефективну структуру малих соціальних груп або великих федералізованих груп, очевидно, що поява ефективних механізмів артикуляції і реалізації інтересів соціальних груп можлива лише в контексті впровадження субсидіарної моделі соціального простору, за якої за центром закріплюються лише ті повноваження, які не можуть бути ефективно втілені на низових рівнях. Процес децентралізації системи ухвалення та реалізації рішень (в першу чергу у бюджетно-фінансовій сфері) дозволить здійснити повне перезавантаження політичного, економічного та соціокультурного полів. У політико-адміністративному полі на низовий рівень буде перенесено основні проблеми життєзабезпечення місцевих громад, одночасно з правами та повноваженнями на органи місцевого самоврядування покладатиметься відповідальність за якість управлінських рішень. Лише на цьому рівні можливе творення ефективної системи артикуляції, узгодження та реалізації інтересів малих соціальних груп та їх подальшої інтеграції у великі федеральні групи.

І, насамкінець, у процесах правової і політичної інституціоналізації необхідне усвідомлення того, що вибірковість під час ухвалення законів спотворює причинно-наслідкові зв'язки і унеможливлює формування ефективної політичної матриці – системи політичних інститутів, здатних сприяти розвитку громадянського суспільства, релевантних форм політичної участі, зниження конфліктного потенціалу суспільства, процесів політичної модернізації тощо. По суті, принциповою проблемою України є руйнування монополії фінансово-промислових груп на владу. Саме це є причиною деформації системи політичних інститутів. Від її розв'язання нині залежить не лише підвищення ефективності політичних структур, відновлення атрибутів держави, а й збереження України як держави, її політичного і національного суверенітету.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Зеленько Галина Іванівна – доктор політичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Ковалевський Владислав Олегович – кандидат політичних наук, старший науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Лісничук Олесь Володимирович – кандидат політичних наук, науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Перевезій Віталій Олександрович – кандидат історичних наук, доцент, учений секретар Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Ярема Віталій Олександрович – кандидат політичних наук, здобувач Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Для нотаток

Для нотаток

Наукове видання

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ: ОЦІНКА СТАНУ ТА НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ

Аналітична доповідь

За ред. д. політ. н., професора Г. І. Зеленько

Підписано до друку 29.12.2014 р. Формат 60х84/16. Папір офсетний.
Гарнітура Times. Ум. друк арк. 9,53. Обл. вид. арк. 7,5.
Тираж 300 прим. Зам № 997

Видавець Інститут політичних і етнонаціональних досліджень
ім. І.Ф. Кураса НАН України; Президія НАН України
01011, м. Київ, вул. Кутузова, 8
Тел. (044) 285-65-61
www.ipiend.gov.ua, e-mail: office@ipiend.gov.ua
Свідоцтво про державну реєстрацію
Серія КВ №15861-4333Р від 26.10.2009

Віддруковано ПП Лисенко М. М.
м. Ніжин, вул. Шевченка, 20
Тел. (04631) 9-09-95, (067) 4412124
E-mail: milanik@land.ru

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 2776 від 26.02.2007 р.