

Олена Скрипник

ПОЛІТИЧНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: МОЖЛИВІСТЬ ЗДІЙСНЕННЯ

Стаття присвячена історії політичних реформ, формам її проведення в Україні та перспективам в умовах сьогодення.

Ключові слова: політична реформа, місцеві вибори, політика, суспільство.

Olena Skrypnuk. Political Reform in UKRAINE and its Perspective. This article is dedicated to the issue of political reform, its historical context and its perspective.

Key words: political reform, local elections, politics, society.

Про актуальність політичної реформи постійно говорять науковці, політики, консультанти. Ми чуємо в новинах, читаємо у статтях та наукових працях про необхідність проведення політичної реформи — при чому автори по-різному вказують як формат реформ, так і їх складові. Для деякого ці реформи мають виключно правовий характер (науковці надають більше значення правовим аспектам реформи, при чому в основному під політичною реформою мається на увазі зміна системи влади через внесені зміни до Конституції [5]). Інші наголошують на суспільному аспекті політичної реформи, ставленні суспільства до неї [2]. Однак в обох випадках політична реформа сприймається в дуже вузькому контексті. Ширше трактування політичної реформи охоплює всі зазначені питання: від регуляції правового поля функціонування владних інституцій до змін у системі прийняття рішень та формування іншої політичної культури громадянина.

Політичні зміни в їх широкому контексті можуть бути як явними (скажімо, правові зміни), так і латентними — і лише за деякий час стає зрозуміло, що саме стало тим важелем, який змінив політичну систему країни. І тоді важли-

вими стають навіть незначні на перший погляд речі, як-то зміни окремих статей виборчого законодавства, зміни в системі призначення керівників областей (навіть без правового закріплення таких змін) або певні матеріали в засобах масової комунікації, які хоча і не є визначальними для системи, а проте формують ставлення громадян, яке може бути і наслідком політичних змін, і їх причиною, основним чинником функціонування системи. Чи не можемо ми назвати політичною реформою інцидент, коли політик поплатився за зміну своїх орієнтацій (як скажімо, найнижчий рейтинг Соціалістичної партії України за час незалежності у виборах до Верховної Ради після зміни позиції О.Мороза). Це дійсно був унікальний випадок, але чи мав він вияв у політико-правовій системі? Ні, вияву правового, звісно, це не мало. Проте це було важливіше для системи загалом — висловлена позиція громадян. Можемо це назвати прецедентом, виявом волі виборців, яка розвіяла позицію про те, що, мовляв, політтехнології вирішують усе.

Яким чином пов'язана інституалізована політична система і політична культура? Адже політичну культуру буває важко дослідити, оскільки зміни в ній в короткостроковий період простежити майже неможливо.

Правова реформа, яка не здійснює свого впливу на суспільні процеси, є лише папірцем, так само як суспільні зрушення без формалізації їх здобутків стають лише романтизованою сторінкою політичної дійсності країни. Тому політична реформа — це комплексна та поступова зміна, під впливом як формально-правового, так і суспільно-політичного факторів.

Якщо апарат держави не справляється із поставленими завданнями, коли громадяни масово порушують закони, точніше, закони не відповідають реально встановленим правилам, стає очевидним, що необхідне реформування. Це реформування може стосуватися лише однієї сфери і за принципом «снігового валу» призвести до комплексних суспільних зрушень. Або ж ця реформа змінить систему балансу у владі, або посилить можливості громадянам контролювати уряд — не має принципового значення.

Суспільні зрушення та владно-правові відносини є пов'язаними між собою. Не змінюючи політичну культуру, не змінимо владу, не змінивши владу, не змінимо ситуацію

в суспільстві і т. д. І з різних точок зору — в державній системі все пов'язано між собою, тому зміни можуть бути як поступові, так і швидкі, такі, які стосуються певної окремої сфери, і комплексні.

Політична реформа — це зміни, які відбуваються з волі керівних чи установчих органів держави з метою покращання функціонування основних інститутів влади, або суспільні зрушення, що призводять до інституційних змін. Ці зміни можуть стосуватися механізму виборів, організації здійснення влади, компетенції, системи балансу гілок влади, окремих сфер здійснення влади. Коли ми говоримо про політичну реформу в її вузькому значенні, то маємо на увазі комплексні зміни у співвідношенні важелів впливу у державі (системи стримувань та противаг, балансу між гілками влади), зміну форми правління тощо.

Спроби політичної реформи мали неодноразово місце в Україні від початку її незалежного існування. Виникнення нашої держави саме по собі було політичною реформою, здійсненою в межах СРСР. Політичною реформою було відновлення посади Президента (пам'ятаємо про інститут Президента в історії української державності), проведено зміни в системі здійснення влади (партійна вертикаль перестала бути вертикаллю прийняття рішень, і на її зміну прийшов складний бюрократичний апарат плюралістичної демократії). Перша політична реформа є яскравим прикладом того, що 1) політичні реформи не проводяться швидко; 2) у тому разі, коли вони проводяться людьми, які нині при владі, то вони змінюють лише форму, але залишають старий зміст. Або змінюють форму та зміст, але залишають можливості для номенклатури залишитися при владі (приклад першого Президента України, який від відділу ідеології Компартії України прийшов до посади Президента у незалежній Україні).

Також не чим іншим, як політичною реформою, не можна визнати прийняття Конституції 1996 р. Та ті акти, які їй передували (договори між Президентом України Л. Кучмою та Верховною Радою України, насамперед Конституційний договір). Конституція України встановила правила функціонування влади, а отже, сформувала певну систему правління у державі, вплинула на формування режиму, що, в свою чергу, сформувало певну політичну культуру у насе-

лення (в широкому сенсі, як суспільні зміни відносно попереднього періоду).

Наступна комплексна політична реформа назрівала від часів переобрання Л. Кучми. Це пояснювалося прагненням його утримати владу за собою і надалі. Проте було необхідно робити поступки демократично налаштованим політичним силам, тому відбувалися реформування у сфері виборчого законодавства тощо. Ці зміни були прогресивними на той час, але повністю їх запровадити так і не вдалося, оскільки партії масово використовували систему закритих списків: як провладні, так і опозиційні.

У зв'язку з політичною ситуацією та прагненням послабити владу можливого наступного Президента України В. Ющенка та з бажанням останнього прийти до влади, знизити рівень фальсифікацій було прийнято пакетом Закон України №2222-IV.

Це рішення, яке було прийнятим під впливом соціальних зрушень та міжнародного тиску, виявило прагнення до консенсусу українського політикуму, забезпечило дотримання «правил гри» гравцями. Проте цього консенсусу дотримано не було, і в 2010 р. зміни до Конституції скасовуються.

Суспільство, відчуваючи неспроможність впливати на політику, все більше стає аполітичним та індиферентно налаштованим. Реклама, що накручує у населення відчуття боротьби та дій, виявляється недовірливою. Єдине, що змогло зачепити українців — економічні питання. Саме економічними причинами викликані студентські акції протесту на початку жовтня 2010 р. та акції протесту підприємців проти Податкового кодексу. Але і ці акції мають лише частковий успіх у випадку зі студентами та майже недовірливі у випадку з підприємцями.

Влада, озброєна адміністративним ресурсом, почуває себе в безпеці, як показали місцеві вибори. Дискурс законності та права видається щонайменше наївним. Права, свободи, можливості — все це впирається в кулуарні домовленості, зарплати в конвертах та підкупні голосування (за більш цікавими схемами, ніж підкуп виборців гречкою [4]). Політичні протести стали проплаченими, а соціальні протести — маловпливовими.

Політична реформа в Україні, наразі, виходить із дискурсу права та адміністрування. Та й про яке право можна

говорити, коли і закону не дотримуються? При чому — не лише громадяни (в усіх країнах є відсоток осіб, які порушують закони, в Україні ж порушення закону перетворилося на масове явище, що, між іншим, є першим «дзвоником» до того, що влада не визнається легітимною з боку населення). Але масові та неприкриті порушення спостерігаються з боку тих, хто ухвалює закони, і тих, хто має стежити за їх дотриманням. При чому це перетворилося не лише на масове явище, але і на звичне явище, «нормальне». Нормативні питання (як має бути) втрачають свою актуальність, перетворюються на розмови, позбавлені зв'язку з реаліями.

Правовий нігілізм можемо бачити на всіх рівнях суддівської практики. Яскравий приклад — рішення Конституційного Суду України від 4 жовтня 2010 р. про повернення до редакції Конституції 1996 р. Воно не лише виявило всі ті проблеми, які існують у функціонуванні цього органу, але і поставило під сумнів усі попередні рішення цього органу, багато з яких були дійсно обґрунтованими та легітимними. Конституційний Суд України — це одна із не багатьох судових інстанцій, рішення якої вважали якщо не цілком незалежними, то хоча би професійними. Населення розчарувалося ще в одній інстанції. Чи можемо ми хоча б згадувати про прозорість, діяльність чи чесність судів нижчих інстанцій? Риторичне питання.

І при чому, ставити під сумнів незалежність судів, незалежність цієї гілки влади від інших починаємо не вперше. Якщо в часи Л.Кучми це пояснювалося «режимом» тощо, то фантастичне розв'язання проблеми невідповідності рішень суду волі Президента (демократа В.Ющенка) полягало у «розрубванні» ним цього гордієвого вузла — що суд мав свою точку зору — суд просто був ліквідований, а замість нього утворений інший, аналогічний. Найцікавіше полягало в тому, що новостворений суд фактично створеним не був, а справи вирішувалися старим судом, хоча наскільки легальними і легітимними були його рішення, навіть юристам сказати важко.

Правове рішення, що було прийняте у 2004 р., було не тільки законом, що вносив зміни до Конституції, — це була політична реформа, і то була домовленість, те, на чому стоять влада та опозиція, консенсус між ними. За Ю.Габермасом, сучасна демократія не може існувати без консенсусу

між представниками еліти різних ідеологій [3]. Прикладом такої консенсусної демократії можуть бути країни Балтії після розпаду СРСР, в яких і комуністи, і ліберали прийняли рішення прямувати в напрямі Західної Європи та метою розвитку визначили вступ до ЄС, економічні зміни.

В Україні ж, як показує практика, навіть такий консенсус, як зміни до Конституції, порушується однією зі сторін. Без консенсусу ми не можемо говорити про існування демократії, жодна демократія ще не ішла шляхом придушення думки меншості думкою більшості (хіба що «демократія» Російської Федерації). Демократія — це захист позиції меншості через демократичні інститути, що існують в рамках політичної влади і які не дають більшості придушувати меншість, а більшість діє в цих рамках. Адже більшість має більше можливості бути представленою в парламентах, інших гілках влади, тому і кажуть, що демократія складається не лише із вільних виборів, на виборах демократія лише починається. Задля того, щоб представляти інтереси не тільки тих, хто отримав свого представника у Верховній Раді, існує система певних інститутів, наприклад, квотування представників етнічних меншин (варто згадати про представленість кримських татар — при чому, не тільки в загальнонаціональній Раді, але і Верховній Раді Криму), систему правозахисник організацій, систему прав та можливості захищати їх через суд. Ці інститути, очевидно, діють не тільки через бажання меншин, але і через консенсус, який присутній у суспільстві: цінностей, свобод, розуміння, що сьогодні в опозиції сусід, а завтра — ти. В Україні нема меж, нема інститутів, які б діяли ефективно задля встановлення балансу більшості-меншості, чи влади-населення. Інтереси одних та інших не збігаються, розходяться... Але влада приходиться шляхом виборів, в якому бере участь населення! Відсутність розуміння у виборців свого впливу на політичну ситуацію — не просто сумна констатація факту, це проблема, яку необхідно вирішувати! Адже держава так чи інакше є тим апаратом, що забирає частину нашої свободи. Також її називають репресивним апаратом. Тому люди, які представляють державу, не можуть діяти інакше, як вони діють. Вони роблять те, що їм дозволяють — ось і все. І розмови про політичні реформи, прийняття іншої форми Конституції, реформування її, реформування судової

системи чи ухвалення інших, «демократичніших» законів — це все не більше, ніж «перекочування м'яча» із однієї частини поля в інше. Якщо нема ніяких стримувань — то чи був би хоч хтось чесним та порядним? Був би. Такі приклади є. Але, здається, ми просто неготові до демократії, ми не розуміємо її основних положень. Ставлення пересічного громадянина до держави виражається одним словом: «Дай». Це не ставлення свідомого громадянина, і не представлення активістської позиції, які відповідають демократичному режимові. Як наслідок: будуємо демократію окремо від суспільства. Звісно, є багато інших чинників, ми не ставимо громадян та політичну культуру в центрі тих проблем, що потребують реформування.

Якщо ж говорити про адміністративні моменти політичної реформи, то маємо констатувати: Україна терпить нокдаун на арені адміністрування — у зв'язку з багатьма причинами, такими як «кумівство» (замість політики навчання та заміни кадрів), бюрократизація системи. Кумівство не лише призводить до розгалуженої системи хабарництва, але і спричиняє зниження професійної підготовки т.зв. «державних менеджерів». Крім того, щоразу зі зміною влади міняється вся владна вертикаль включно із найнижчими (часто) ланками. При В.Ющенкові таке теж відбувалося, і це було першим свідченням: змін не буде. Ні, вони будуть, але ці зміни — це просто коло, по якому рухається політична система. А через що? Через те, що намагаються «поставити» лояльних до режиму людей, довірених осіб (звідси — система «кумівства», адже кому довіряти, як не родичу?), а не людей з відповідною освітою, які підходять до процесу професійно.

Можемо констатувати: ані законодавчі, ані адміністративні зміни ні до чого не приведуть. Бо робитимуть їх люди, які зацікавлені в тому, щоб система залишилася та сама, адже вони отримують із цієї системи дивіденди, і нічого не платять за них. Це, певно, і є той непорушний консенсус, якого прагнуть як опозиція, так і провладні сили.

Маємо кілька варіантів виходу зі ситуації: усвідомлення політичними силами необхідності реформ, консенсус у межах усіх акторів політичного процесу, кадрова зміна, правові перетворення. Видається найбільш можливим використання громадського резерву, він передбачає вимоги до влади, а не бажання ініціювати процес. Неодноразовими є

випадки написання законів громадськими організаціями чи об'єднаннями громадян.

Проте, з іншого боку, — чи не проходили ми вже цей етап? Народ може здійснити революцію, але він не може змінити ані процес ухвалення рішень, ані правила функціонування влади. Пряма демократія, на жаль, є недієвою в сьогоденних умовах урбанізації та кількості українського населення, це заскладно. Україна за розмірами перевищує Афіни, а громадяни давно перестали бути патриціями, а заробляють на прожиток своєю працею, і хоча громадська діяльність знаходить своїх активістів, проте цей відсоток не може бути валідним у загальнодержавних масштабах.

Зазначимо, що політична реформа наразі лежить в межах абстрактного теоретизування і не може претендувати на прив'язаність до реальної дійсності. Та політична реформа, яка відбудеться — оскільки політична система в статичності залишатися не може, буде або поступовим законсервуванням теперішньої ситуації та погіршення її, або щось на кшталт «помаранчевої революції» — і добре, якщо на кшталт такої революції. Проте і у випадку «народного вибуху» передбачення позитивними бути не можуть.

Наразі необхідно децентралізувати владу та збільшувати вплив громадян на владу. Перше: на місцевому рівні більш очевидними є схеми, за якими діє влада, можна більш точно спроектувати свої вимоги. Друге: на місцевому рівні легше перемогти, а перемога — перша запорука впевненості в силах громадян. Третє і останнє: тільки починаючи із місцевого рівня, можна міняти політичну свідомість громадян та бачити наочно, якою несамостійною, підданською ця свідомість є [1].

Проте реальна ситуація, яку демонструє український політикум сьогодні, показує, що політична реформа як на місцевому рівні, так і на загальнонаціональному ще чекає дій своїх симпатиків.

1. Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии. (<http://www.humanities.edu.ru/db/msg/81534>)

2. Аналітична записка «Що думають українці про політичну реформу», підготовлена МПЦД та Українським освітнім центром реформ за підтримки Вестмінстерського фонду за демократію (http://www.icps.com.ua/files/articles/46/19/Polit_Reforma_public_opinion.pdf)

3. Габермас Ю. Залучення іншого: студії з політичної теорії / Пер. з нім. А. Дахній. — Львів: Астролябія, 2006. — 415 с.

4. Землянская М., Мазур А. Сетевой маркетинг — это класс // Українська правда (<http://www.pravda.com.ua/articles/2010/10/14/5475541/>)

5. Система стримувань і противаг: до і після реформи // Вісник Міжнародного центру перспективних досліджень (www.pasos.org/content/download/7757/.../nl_ukr_20070514_0363.pdf)