

Розділ 3

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 321.01

А. І. ПОГОРЕЛОВА

ЯКІСНІ ЗАКОНИ — ЕФЕКТИВНА ПОЛІТИКА

Розглядаються проблеми взаємодії парламенту і суспільства в контексті конструювання консенсусних соціальних відносин через законотворчу діяльність.

Ключові слова: демократія, культура парламентаризму, ефективна політика.

Погорелова А. И. Качественные законы — эффективная политика

Рассматриваются проблемы взаимодействия парламента и общества в контексте конструирования консенсусных социальных отношений через законотворческую деятельность.

Ключевые слова: демократия, культура парламентаризма, эффективная политика.

Pogorelova Alla. Qualitative laws effective policy

The problems of interaction between the Parliament and the society in the context of constructing consensual social relations through legislative activity are considered.

Keywords: democracy, culture of parliamentarism, effective policy.

© ПОГОРЕЛОВА Алла Іванівна — доктор політичних наук, доцент, науковий консультант Інституту законодавства Верховної Ради України, заслужений працівник культури України

Очевидно, що парламент і суспільство є тими компонентами, від взаємодії яких вирішальною мірою залежить успіх політичної модернізації в Україні. Для того, щоб ця взаємодія набула характеру взаємосприяння, зазначені компоненти мають розглядатися як єдина система, функціонування якої за таких умов може бути ефективним. Особливо яскраво це прослідковується в законотворчій роботі, висока якість якої може забезпечуватися саме як результат співтворчості держави і суспільства із прийняттям морального імперативу, тобто як результат, визначений високою культурою парламентаризму¹.

Коли ми наголошуємо на необхідності системного підходу до розгляду явищ, процесів, маємо на увазі, що «системою можна назвати лише комплекс таких вибірково залучених компонентів, у яких взаємодія і взаємовідносини набувають характеру взаємосприяння компонентів для отримання фокусованого корисного результату»². Слід звернути увагу на слово «вибірково», яке підкреслює активну позицію провідного компонента при визначенні необхідних для створення запланованого результату інших компонентів. Зокрема, у законодавчому процесі цю роль покликаний відігравати, на наше переконання, саме парламент, її виконання значною мірою залежить від, зокрема, організації внутрішнього життя парламенту, його організаційної культури. Серед основних складових політичних модернізаційних змін логічно називати: налагодження гнучкої системи вдосконалення законодавства; подолання відчуження населення від політичного життя; вибір і ціннісне обґрунтування мети соціальних перетворень; адаптацію суспільства до нових соціальних цілей. Ми поділяємо прихильність до такої форми модернізації, коли «консолідованими зусиллями забезпечуються умови і стимули прискореного розвитку суспільства, набуття якостей свободи, компетентності, творчості, відкритості, поваги до людської гідності, коли в основу національної моделі модернізації закладається комплекс соціальних практично орієнтованих цінностей: рівномірний, компенсаційний розподіл таких благ, як прибуток, багатство, престиж, влада, освіта; максимальне забезпечення професійних, регіо-

нальних, культурних, етнічних та інших соціально-групових інтересів; формування численного і впливового середнього класу, що характеризується самосвідомістю, почуттям власної гідності, компетентністю, соціально-політичною активністю; досягнення високого рівня освіти суспільства, гармонізованої соціальним замовленням, з метою подолання можливостей для маніпулювання особою з боку влади чи інших політичних сил; подолання соціально небезпечного розриву між елітою й основною масою українського населення³.

Вирішуючи свої національні завдання, маємо взяти до уваги, що після 2008 року у світі відбулася системна криза — фінансово-економічна, політична і соціальна. Вона по суті знаменувала злам наявного шляху розвитку світової економіки, який здавався таким сталим. Варто зазначити, що скрізь у світі суспільство вимагає справедливості, поваги, стабільності, нових робочих місць, доступності якісних соціальних послуг і перш за все освіти, охорони здоров'я. Головна вимога — це вимога справедливості, яка порушується таким витонченим засобом експлуатації людей як циркулювання віртуальних грошей і всезагальною фінансиалізацією практично всіх галузей життя, включаючи політику. Зростає розуміння і серед науковців, і серед політиків, і серед громадськості необхідності зміни не лише інструментарія, але й суті бажаних політичних змін.

Зростає значення духовно ціннісного чинника в політиці, що для України набуває особливого значення. Релігійність народу, його віра завжди мали велику значимість для світосприйняття нашої людини, допомагали переживати найскладніші історичні часи. І саме на цьому напрямі спостерігаємо серйозний розрив у світосприйнятті народу й еліти, розрив політики і моралі.

В. Хесле, розглядаючи цю проблему, зауважує, що було б помилкою з важкими наслідками вважати, що політика можлива лише як дія державних органів, що великою шкодою для тривалої перебування держави є прагнення зайняти громадські позиції раніше, ніж почалися необхідні зміни в самому суспільстві. Мабуть правильно саме цим пояснити, зокрема, негативне сприйняття більшістю сус-

пільства сумнозвісної перебудови, складнощі з реалізацією демократичних реформ в нашій країні. Зазначений дослідник вважає, що такі психічні сили, як моральні почуття або почуття самоповаги є обов'язковими, коли люди не лише теоретизують з приводу моралі, етики, а ще мають діяти, виходячи з етичних принципів. Він вживає поняття «мораль» як нормативне, тобто моральними називає дії, інститути, емоції, якщо вони такі, якими мають бути⁴.

Стосовно такого інституту, як парламент, слід зауважити, що йому належить насамперед приймати такі законодавчі акти, структура яких має визначатися тим, які норми громадяни хочуть визнати, щоб вони регулювали їхнє спільне життя. Звідси гостро постають такі вимоги: налагодження парламентом аналітичної, дослідницької, прогнозної роботи; організація проведення незалежної експертизи законопроектів; розширення доступу компетентним громадянам до законотворчого процесу.

На нашу думку, саме спираючись на глибокі дослідження соціального поля, на висновки незалежних експертів різні політичні сили і партії зможуть суттєво просунути на шляху творчого погляду на компроміс, розгляду його як форми творчої згоди і домовленості на творчій основі у вирішенні таких питань, що торкаються долі й інтересів усього суспільства.

Слід визнати, що наш парламент ще не має достатньо розвинутої системи збирання й аналізу інформації, її обробки і прогнозування, яка допомогла би більш точно оцінювати реальне життя і коригувати свою поведінку. На жаль, в організації цієї роботи він не демонструє належної послідовності, наступності. Не встигло, наприклад, новостворене свого часу Аналітичне управління розгорнути повною мірою свою діяльність, як саме воно при скороченні Апарату Верховної Ради України у 2000 році було ліквідоване. Те ж саме стосується науково-організаційного сектору у складі Головного організаційного управління, який опікувався проблемою організації вивчення депутатами досвіду роботи парламентів світу з метою створення дієвої системи професійного зростання в українському парламенті. Тобто можемо говорити про недооцінку стратегічного

планування розвитку самого парламенту, у тому числі його аналітично-прогнозної складової. Водночас наукові напрацювання в цьому напрямі залишаються значною мірою незапитаними, не стимулюється активізація відповідних наукових розвідок.

Показовою могла би бути для нас динаміка розвитку бібліотеки Конгресу США, що засвідчує поступове неухильне нарощування її дослідницького потенціалу. До 1897 року бібліотека містилася у будинку Капітолію разом із Палатою представників та Сенатом. У 1914 році сенатори та члени Палати представників визначили особливі обов'язки бібліотеки перед Конгресом, запровадивши у ній спеціальний відділ, відомий пізніше як довідкова служба у рамках бібліотеки, якій було доручено відповідати на запити Конгресу і надавати необхідну інформацію. Більше п'ятдесяти років діяльність цього підрозділу полягала в основному в забезпеченні матеріалами і публікаціями, дослідженнями та аналітичними розробками, які готувалися іншими урядовими, приватними організаціями та окремими урядовцями. У 1970 році Конгрес схвалив закон про реорганізацію довідкової служби у конгресову дослідницьку службу (КДС). Законом передбачалося, що КДС більше уваги і зусиль приділятиме дослідницькій та аналітичній роботі, яка безпосередньо допомагатиме Конгресові у законотворчому процесі. КДС пропонує Конгресові США дослідження і наукові розробки з усіх поточних і нагальних питань державної політики, має понад 800 працівників, серед яких є бібліографи, правники, економісти, соціологи, фахівці з природничих і точних наук, має річний бюджет у 45 мільйонів доларів.

Безперечно, ми не можемо порівнювати масштаби забезпеченості українських і американських депутатів аналітичною, дослідницькою підтримкою, але аналізуючи тенденції розвитку подібних служб і бібліотеки нашого парламенту маємо підстави говорити про недооцінку в Україні зазначеного чинника для удосконалення якості законотворчої роботи. Бібліотека в приміщенні самого парламенту, що налічує понад 70 тис. примірників переважно юридичної, політичної літератури, не має достатніх площ, належних умов для роботи як персоналу, так і відвідувачів і таке становище не змінюється вже багато років.

За таких обставин зростає значення взаємозв'язків комітетів парламенту з науковим, експертним співтовариством, у формах: постановки перед ними проблемних завдань, вирішення яких потребує спеціальних досліджень; уважного ставлення і врахування пропозицій, що надходять до комітетів і являють собою результати ґрунтовних наукових досліджень; ретельного обговорення за участі громадськості підготовлених законопроектів з урахуванням наявних точок зору, а не нав'язування готових реформаторських пропозицій, які не розуміються навіть тими кого стосуються (наприклад, лікарями щодо медичної реформи).

Для прогнозування результатів дії тих чи інших законів, реформ, забезпечення їхньої підтримки в суспільстві належить долати недооцінку копійткої роботи із структурами громадянського суспільства, оволодівати техніками інженерії згоди. Відомо, що у США існує вельми впливовий і ефективний апарат поширення ідей у вигляді комунікаційної системи, що підтримує соціальну згуртованість.

Зрозуміло, що тут маємо не лише складно організовану мережу, але й могутню силу, яку безперечно можна використовувати як для суспільного добра, так і для досягнення недобрих цілей.

Для парламенту, який покликаний приймати закони, спрямовані на суспільне добро, інженерія згоди виступає, на наш погляд, засобом, що має доповнювати освітній процес, допомагати схилити громадськість до прийняття конструктивних цілей і цінностей. Кажуть, якщо в Україні два українці — три гетьмана, то в Німеччині — два німця — три громадські організації. Успішна діяльність широковідомих в Україні німецьких фондів підтверджують важливість роботи із суспільством різних політичних сил, в тому числі представлених в парламенті.

Якщо в народі не сприймається «мораль успіху» для одних всупереч інтересам більшості і це враховується політиками, розвиток політичного процесу легше прогнозувати, адже можна розглядати баланс сил стосовно кожного регіону, кожної гілки влади, визначати канали впливу на зближення поглядів, досягнення консенсусу.

Наявні сучасні комунікативні системи, через які транслюються культурні норми (повсякденне спілкування людей, в т. ч. у соціальних мережах, засоби масової інформації, спортивні клуби, елітарні зібрання, інші зібрання, у тому числі представників молодіжних субкультур та ін.) впливають перш за все на молодь, пропагують ті чи інші смаки, ті чи інші погляди. З одного боку, нерідко пропагується естетика відкидання всіх норм і заборон, а з другого — зростає кількість нетрадиційних церков і сект, які намагаються нав'язати тим, хто піддався їхньому впливу, свої жорсткі й навіть жорстокі правила, ритуали, що загрожують життю, руйнують родини.

Справедлива критика безвідповідального в екологічному сенсі суспільства споживання з боку екологічних рухів і лідерів, яка останнім часом активізується в усьому світі, нерідко переростає у пропаганду нового аскетизму. Всі ці новомодні сучасні явища справляють значний вплив на моральну свідомість, потребують від держави і насамперед на законодавчому рівні врахування екологічного імперативу, розуміння, що екологізм легко змикається з регіональною обмеженістю (адже захищається в першу чергу саме «своя» природа), а на цьому ґрунті — з консервативними політичними силами. Так створюються певні культурні ніші для авторитарних особистостей, що позначається на балансі політичних сил.

Професійне зростання парламенту виступає тим вирішальним чинником, який визначає демократичний розвиток самого парламенту, удосконалення організаційно-правових засад як його внутрішнього життя, так і взаємовідносин із суспільством, а відповідно — сприяє демократичному розвитку в цілому держави і суспільства. Слід зауважити, що у Верховній Раді України законотворення відбувається в режимі значної інтенсифікації, зростання кількості законопроектів, що подаються на розгляд парламенту. За цих умов планування набуває для законотворення особливого значення.

Як правило, до суб'єктів планування науковці відносять, в першу чергу, Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, відповідальні за формування державної політики у від-

повідній сфері. При цьому зазначається, що ці ключові суб'єкти процесу планування можуть залучати до своєї роботи інших учасників законотворення, зокрема органи судової влади, органи місцевого самоврядування, наукові центри та громадські організації. На наш погляд, слід надати цій роботі імперативного характеру, коли йдеться про залучення зазначених учасників законотворення. Тобто говорити не про можливість їх залучення, а про необхідність, обов'язковість такого залучення.

Актуальність такого підходу стає особливо очевидною, коли йдеться про введення закону в дію в контексті забезпечення дії закону⁵. На перший погляд непросто пояснити, чому саме в одних випадках достатньо офіційно опублікувати закон, в інших випадках можуть бути передбачені ті або інші умови набрання законом чинності в ньому самому, а в третіх випадках видаються спеціальні розпорядження про набрання законом чинності. Адже дія закону виявляється у різний спосіб, має інформативну, регулюючу, техніко-юридичну силу, а звідси умови, необхідні для реалізації дії закону, повинні забезпечувати усі три названі форми. Ця обставина зайвий раз нагадує про необхідність глибокого знання парламентаріями соціальної дійсності, чого не можна досягти без постійного взаємозв'язку із суспільством.

Зрозуміло, що склад парламенту визначається на підставі чинної системи виборів, залежить від позиції виборців, тісно пов'язаний з діяльністю партій, розвитком партійної системи. Хоча ця проблема не є предметом нашого дослідження, можемо зауважити, що удосконалення виборчої системи, на наш погляд, має йти в такому напрямі, коли ця система дозволить подивитися в очі конкретному кандидату в депутати, яку б партію він не представляв, і тоді сумарна підтримка кандидатів змалює картину підтримки по кожній конкретній партії в цілому в Україні.

Але при будь-якому обраному складі парламенту набуває вирішального значення організація роботи самого парламенту, забезпечення повної відкритості його роботи, організаційно-правових умов широкої співпраці з громадськістю, утвердження в суспільстві,

особливо в середовищі учнівської, студентської молоді, ідей парламентаризму, демократії, набуття навичок порозуміння, долання конфліктів, знаходження компромісів, досягнення консенсусу. Вона тісно пов'язана з проблемою національної консолідації, на базі високої правової культури громадян, адже «без певного рівня консолідованості усталена державність взагалі неможлива»⁶.

На відміну від європейських держав, де правова свідомість і правова культура уже виступають соціальним регулятором інституціональних зв'язків між складовими політичної системи та громадянського суспільства, в Україні на перше місце висувається завдання комунікативного забезпечення консолідованої участі парламенту і громадян у формуванні правової системи цінностей суспільства.

Водночас спостерігаємо зменшення у 2017 році порівняно з 2012 роком випуску за рахунок Верховної Ради України тиражів видань Парламентського видавництва (у примірниках одного випуску) і для Відомостей Верховної Ради України, і Серії Законів України, і Стенографічних звітів пленарних засідань Верховної Ради України, на які чекають бібліотеки України.

На цьому тлі вражають, наприклад, масштаби завдань діяльності видавництва польського Сейму, створеного в 1990 році, які включають, зокрема, не лише видання матеріалів щодо поточної роботи Сейму, а й ініціювання, розробку та випуск книжкових видань в галузі парламентаризму, випуск наукового журналу «Огляд Сеймовий», що виходить раз на два місяці, в якому публікують дослідження, як вітчизняних так й іноземних авторів.

На наш погляд, саме від парламенту значною мірою залежить дія таких потужних чинників консолідації, як демократизація, формування політичної нації, розвиток громадянського суспільства. При цьому особливе значення має вироблення та послідовне утвердження чітких демократичних процедур винесення суспільно значущих питань на обговорення, механізмів урахування громадської

думки й відповідного прийняття рішень, без чого демократія може перетворитися на симулятивну.

Важливо зазначити, що сам історичний час є нині на боці демократії, але звернімо увагу на думку С. Гантінгтона: «Економічний розвиток робить демократію можливою, політичне керівництво робить її реальною»⁷.

Маємо констатувати, що українські політичні еліти не навчилися поки що обмежувати себе заради збереження ефективності свого впливу на суспільство, передбачати вимоги людей, незадоволення людей у зв'язку з прийнятими раніше рішеннями. Вони недооцінюють компроміс, який є рисою демократії, не завжди готові поступитися зайвим заради збереження необхідного.

На цьому шляху існує безліч труднощів, серед яких, на наш погляд, варто виділити необхідність навчитися критично ставитися до потоку інформації, яка ллється звідусіль, що потребує значних душевних і розумових сил, виробляти звичку обережно сприймати різного роду повідомлення, заклики, пропозиції, за якими ховається намір маніпулювати свідомістю, викликати у людини недовіру до розумних доводів, з якими ще вчора вона рахувалася, які визнавала.

Вся атмосфера в державі має визначатися розумінням, що лише покращивши якісні характеристики представників влади і кожного громадянина, ми можемо розраховувати на розуміння в сучасному світі. І в першу чергу це стосується обличчя парламенту, його активної співпраці із структурами громадянського суспільства.

Слід визнати справедливою точку зору, відповідно до якої саме у взаємодії держави і суспільства може найбільш яскраво проявитися феномен синергії. Враховуючи особливе місце парламенту в системі демократичної державної влади, маємо враховувати важливість удосконалення його роботи, у тому числі за рахунок розвитку культури парламентаризму як нової політичної культури епохи ненасилля, якщо підходити до ненасильства, як до феномену, що несе в собі зародки нової історії⁸.

1. *Погорєлова А. І.* Розвиток культури парламентаризму в Україні: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2012. С. 248. 2. *Анохин П. К.* Избранные труды. Философские аспекты теории функциональной системы. Москва: Наука, 1978. С. 72. 3. *Горбатенко В. П.* Проблеми політичної модернізації українського суспільства // Теорія і практика політичного аналізу і прогнозування: зб. науково-експертних матеріалів / за ред. М. М. Розумного. Київ: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2007. – С. 7–11. 4. *Хёсле В.* Об отношении морали и политики. Ч. I // Полис. 2013. № 4. С. 52, 54. 5. *Теплюк М. О.* Теоретико-правові основи введення закону в дію: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2013. С. 229-231. 6. *Дергачов О. П.* Партнерський потенціал України: становлення і реалізація. Київ: Ін-т політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2009. С. 88. 7. *Хантингтон С.* Третья волна демократии // Соціологія політики: Хрестоматія. У 2 т. Київ: Вид-во Європейського ун-ту, 2010–2010. Т. 1, ч. 2. 2010. С. 245. 8. *Семлен Жак.* Выход из насилия // Глобальные проблемы и общечеловеческие ценности. Москва: Прогресс, 1990. С. 85.

Pogorelova Alla. Qualitative laws effective policy

It is evident that the success of political modernization in Ukraine depends crucially on the interaction between such components of the state system as the Parliament and the society. In order this interaction could obtain the character of mutual assistance, these components should be regarded as a single system, the operation of which, in such circumstances, may be effective.

Particularly vividly this can be traced in law-making, high quality of which can be ensured exactly in the result of the process of co-creation of the state and the society based on the adoption of a moral imperative, that is, as the result, determined by the high culture of parliamentarism.

As regards the Parliament as a state institute, it should be noted that its prior competence is to adopt such legislative acts, the content of which should be determined by the rules which citizens want to recognize appropriate for regulation of their common life. Hence, the following requirements become acute: the Parliament should properly arrange analytical, research, forecast work; organize an independent examination of draft laws; expand access for competent citizens to the law-making process.

To our mind, when based on the in-depth studies of the social field and on well-grounded opinions of independent experts, various political forces and parties can

significantly advance in their creative understanding of the compromise, considering it as a form of creative consent and creative agreement provided they solve the issues that concern the destiny and interests of the whole society.

It must be admitted that our Parliament still does not have a sufficiently developed system of collecting and analysing information, its processing and forecasting, which would help to more accurately assess the real life and adjust its own conduct. Unfortunately, in the organization of this work, the Parliament does not demonstrate a proper consistency, continuity.

Under such circumstances, the importance of interconnection between the parliamentary committees and the scientific and expert community grows immensely. It can be realized, for instance, in the following forms: setting before the parliamentary committees the challenging tasks, the resolution of which requires special research; careful study and consideration by the committees of proposals that represent the results of solid scientific research and are delivered to them; thorough public discussion of the prepared draft laws which take into account all existing opinions, rather than impose the ready-made reformist proposals that are not understood even by those who they concern (for example, by doctors on the adopted medical reform).

The professional advancement of the Parliament is the decisive factor that determines the democratic development of the Parliament itself, the improvement of the organizational and legal principles of its internal life and its relations with the society, and, accordingly, contributes to the democratic development of the state and the society on the whole. It should be mentioned that the law-making in the Verkhovna Rada of Ukraine is being held in a mode of significant intensification, increase in the number of draft laws submitted to the Parliament. Under these conditions, planning becomes an especial value for the law-making activities.

Unlike the European states, where legal consciousness and legal culture are already a social regulator of the institutional links between the components of the political system and the civil society, in Ukraine the prior task is the communicative ensuring of consolidated participation of the Parliament and citizens in shaping the legal system and the society's values.

The whole atmosphere in the state should be determined by the understanding that only by improving the qualitative characteristics of the authorities' representatives and of every citizen we can count on understanding in the modern world. And

first of all it concerns the face of the Parliament, its active cooperation with the civil society structures.

It is necessary to recognize the fair point of view, according to which exactly in the interaction of the state and the society the phenomenon of synergy can be manifested in the brightest way. Taking into account the specific place of the Parliament in the system of democratic state power, we must consider the importance to improve its activities, including through the development of the culture of parliamentarism as a new political culture of the era of non-violence, provided we approach the non-violence as a phenomenon bearing the germs of a new history.

Keywords: democracy, culture of parliamentarism, effective policy.

УДК 321.001

М. Г. КАРАЩУК

ПОЛІТИКА ЯК ПРОСТІР ПУБЛІЧНОГО ЗМАГАННЯ ЗА ВЛАДУ

Розглядається проблема співвідношення влади і політики в контексті демократичного процесу сучасності. Обґрунтовується, що не все, що відбувається навколо влади конститує простір політики. Політика можлива як публічне та легальне змагання вільних громадян за владу. Поза подібним відкритим змагальним процесом ми маємо справу з поліцією як режимом управління суспільством.

Ключові слова: політична влада, політика, демократія, право, громадяни.

Карашук Н.Г. Политика как пространство публичной борьбы за власть

Рассматривается проблема соотношения власти и политики в контексте демократического процесса современности. Обосновывается, что не

© *КАРАЩУК Микола Григорович* – кандидат політичних наук, доцент кафедри політології філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка