

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ ТА
ДЕРЖАВНОГО ВРЯДУВАННЯ**

УДК 321.01:342

Новакова Олена Вікторівна,

*доктор політичних наук, професор, професор кафедри політичних наук
Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова*

ПАРАМЕТРИ ФОРМУВАННЯ КОНСТРУКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИЧНИХ СИЛ

Проаналізовано сучасні аспекти організації взаємодії політичних сил у демократичній системі влади. Визначено основні чинники та критерії підвищення ефективності функціонування політичних сил у міжелекторальні періоди, параметри інституціоналізації парламентських коаліцій.

Ключові слова: демократична влада, парламент, політична взаємодія, парламентська коаліція.

Демократія, як і будь-який інший політичний режим, може існувати лише за умови створення ефективної системи державної влади, що забезпечує успішне функціонування соціуму. Одним з ключових елементів такої владної системи є конструктивна взаємодія суб'єктів політичного процесу, сформована на основі суспільного консенсусу щодо основних цілей та динаміки розвитку держави.

У політичному аспекті принцип консенсусу може відігравати велику роль при досягненні і зміцненні національної, громадянської згоди в суспільстві, в процесі збереження і зміцнення єдності того або іншого блоку партій або фракцій усередині партії. Тривале ж панування суто конфліктного підходу до суспільного життя і ідеології, безкомпромісної клановості привели у нашій державі до того, що проблемам досягнення і збереження консенсусу у політичному житті України не відводиться помітного місця.

У політичній науці інтерес до дослідження парламентських форм співпраці політичних сил виявився ще на початку другої половини ХХ сторіччя завдяки інкорпорації теорії раціонального вибору в процес прийняття політичних рішень (Д. Юм, А. Фергюсон, А. Смітт, Т. Хатчисон). У політичному аспекті над теорією коаліцій працювали такі науковці як: Дж. Фон Нейманн, О. Моргенштерн, Н. Лейзерсон, В. Гамсон, В. Рікер, Р. Аксельрод, Д. Ремі, А. Раппапорт та ін. Серед українських науковців проблема коаліцій дискутується та вивчається переважно в прикладній площині, в середовищі правознавців та аналітиків (В. Шаповал, В. Колісник, Ф. Веніславський, В. Кичун, Т. Задерей) і менше представлена у фундаментальній науці, за винятком досліджень, присвячених проблематиці створення партійних коаліцій (Г. Зеленько, Ю. Шведа) [1, с. 2].

Метою статті є визначення теоретичних принципів та чинників формування конструктивної парламентської співпраці політичних сил в сучасній Україні.

За загальним визнанням, політичний консенсус є не лише основою стійкого розвитку країни, він також забезпечує розвиток культурного різноманіття на базі загальних цінностей солідарності, толерантності і терпимості. Як вважає С. Хантінгтон: «Відмінності між демократією і диктатурою менше, ніж відмінності між тими країнами, в яких існує консенсус, єдність, законність, організація, ефективність, стабільність, і тими країнами, в політиці яких відсутні ці межі» [3, с. 11]. С. Ліпсет в праці «Політичний Консенсус» наголошує на необхідності існування у демократичній політичній системі широкої згоди щодо «правила політичної гри», яка передумовлює відсутність потужних політичних партій (наприклад, революційних), що виступають проти існування даної системи [4].

Одним з основних механізмів узгодження інтересів політичних сил у рамках міжпартійної взаємодії є побудова коаліцій. Успішна діяльність сучасних політичних партій

багато в чому обумовлена умінням вчасно приходити до компромісної партнерської співпраці і створювати на її основі коаліції, які в подальшому дозволять учасникам домагатися стратегічно важливих цілей. Коаліційна співпраця передбачає інтеграційні відносини, спрямовані на спільні політичні дії.

Під коаліцією розуміється об'єднання в досить довгостроковій перспективі зусиль політичних партій для спільного досягнення загальних цілей і одержання від свого союзу політичної вигоди. Як визначає А. Раппопорт: «Коаліція – це угода двох або більше акторів, що ухвалили рішення кооперуватися між собою з метою максимізації власного прибутку» [5, с. 52]. Коаліційна ситуація виникає у тому випадку, коли два або більше акторів усвідомлюють, що у них недостатньо ресурсів для досягнення поставлених цілей самостійно. Політична коаліція являє собою об'єднання ресурсів декількома політичними акторами заради досягнення узгодженої спільної мети.

Для розгляду визначеної проблематики доцільним вдається використання висновків Дж. Сарторі щодо характеру партійної взаємодії [6, с. 715-751]. До центру наукового аналізу науковець ставив процес прийняття політичних рішень у середовищі партійних коаліцій. Вчений наголошував, що будь-які рішення, що приймаються політичними акторами пов'язані з внутрішніми витратами, яких зазнають самі творці рішень та зовнішніми ризиками, тобто витратами адресатів рішення.

Внутрішні ризики включають в себе процедурні витрати, число індивідів, що беруть участь у рішенні. Тому безпідставне збільшення органу, що приймає рішення, приводить до збільшення його вартості та робить менш ефективним. У той же час, таке збільшення може бути обґрунтованим у випадку необхідності захисту інтересів третіх сторін, тобто для зменшення зовнішніх ризиків.

Таким чином, Дж. Сарторі формулює два взаємодоповнюючих правила прийняття політичних рішень політичними гравцями:

- правило 1: витрати, пов'язані з ухваленням рішення прямо пропорційні кількості творців рішень;
- правило 2: кількість творців рішень обернено пропорційна зовнішнім ризикам, тому що коли орган ухвали рішень збільшується, зовнішні ризики зменшуються.

Відповідно до сформульованих правил виникає проблема оберненої пропорційності зростання витрат та ризиків у процесі взаємодії політичних гравців. Для її вирішення Сарторі пропонує враховувати наступні чинники:

1. Метод формування органу ухвали рішень: як його набирають чи призначають і яким є його склад і характер (зовнішні ризики).
2. Правило, згідно з яким ухвалюють рішення: принципи і процедури ухвалення рішень (внутрішні витрати).
3. Результати і контекст ухвалення рішення.

Коментуючи третій чинник, вчений визначає два типи результату політичної взаємодії – нульова сума виграшу, чи зростання суми виграшу. По-перше, це принцип гри «з нульовою сумою», за якою «один з учасників створення «правил гри», займаючи провідні позиції на стадії розробки, диктує слабким гравцям свою волю та свідомо примушує їх прийняти вигідні йому норми, щоб зберегти своє домінування та істотно обмежити можливості інших гравців». По-друге, принцип гри «з ненульовою сумою», що передбачає прийняття таких правил гри, згідно з якими політичні актори володіють рівними можливостями впливати на політичний процес. Для країн перехідного типу прийняття рішень відповідно до першого принципу є «продовження попередньої авторитарної традиції, носієм якої є політичний актор, що ініціює прийняття даного варіанту та інституціоналізації його» [7, с. 83].

Цікавими є також спостереження Дж. Сарторі щодо механізму досягнення домовленостей у середовищі суб'єктів прийняття політичних рішень. Вчений зауважує, що у абсолютній більшості випадків принцип більшості не використовується, а голосування

служує для формальної легітимації попередньо узгодженого рішення. Політичні гравці використовують своєрідний «оперативний код» – ідуть на певні компроміси, бо кожен розуміє, що поступившись у даному питанні, отримає підтримку у іншому. Суть цього оперативного коду – даю, щоб отримати взамін. Тобто складається своєрідний механізм відкладеної взаємної компенсації. Саме це і є політична гра з позитивною сумою виграшу. У тому ж випадку, коли неможливо дійти згоди і рішення дійсно приймається більшістю шляхом голосування, складається ситуація з нульовою сумою. Як справедливо зазначає Дж. Сарторі, переможна більшість створює ображену меншість, яка весь час програє. Вона вдається до обструкції, що підвищує втрати від прийняття рішення до неможливою мети [8, с. 730-731].

Аналіз сучасного політичного процесу в Україні переконливо доводить, що політичні сили, які спроможні справляти реальний вплив на трансформаційні зміни, спрацьовують з «нульовою сумою виграшу», оскільки здійснюють взаємовиключну діяльність, не додаючи жодних зусиль в напрямі консолідаційного співробітництва. Причинами такого становища, на наш погляд, виступають: невизначеність інституціональних засад коаліційної діяльності, нестабільність політичних коаліцій і фракцій у парламенті, недостатній рівень законотворчої активності депутатів, відсутність співробітництва парламентських фракцій при прийнятті законів.

В Україні, на відміну від багатьох європейських держав немає традицій з формування більшості. Можливо, саме тому виникає так багато проблем на цьому шляху. Українське законодавство не встановлює вимог щодо політичного характеру коаліційних союзів; можливе укладення будь-яких політичних альянсів. Для правового регулювання важливим є не політична належність суб'єкта коаліції, а факт узгодження його політичних позицій з позиціями інших суб'єктів коаліції. При цьому не обумовлюються також суть і зміст переговорного процесу, а лише зазначається, що він має обов'язково закінчитися суспільно корисним результатом – створенням парламентської коаліції. У протилежному випадку, негативні політичні наслідки настають як для суб'єктів невдалого переговорного процесу, так і для всіх інших представників депутатського корпусу, над яким нависає загроза дострокового припинення повноважень Парламенту Президентом держави.

Жодна зі створених в Україні коаліцій не мала конституційної більшості голосів. Водночас середня тривалість існування коаліції дорівнює приблизно календарному року. Це свідчить про те, що жодна коаліція не проіснувала той термін, на який її створювали. Згідно з визначенням стабільної політичної коаліції всі вони були нестабільними. Відсутність єдиних для всіх «правил гри» (тобто певної системи неформальних зобов'язань, гарантій і правил взаємодії між основними політичними гравцями) призвело до відсутності передумов формування широких коаліцій, хоча до таких спроб постійно вдаються майже всі політичні гравці.

Характерною рисою української політики є те, що період коаліційних переговорів майже завжди перетворюється на час парламентської або національної кризи. До цього приводить, передусім, довготривалість, кулуарність та невизначеність самого переговорного процесу. Від оголошення результатів виборів до укладення коаліційної угоди минає від одного до трьох місяців. Водночас ніхто з політичних гравців не йде на вибори з уже готовими неформальними домовленостями. Оскільки політичні партії мають можливість реалізувати політику тільки через «своїх людей», призначених на ключові пости в уряді, «посадове» питання під час переговорів стає центральним. Окремо варто сказати про риси самих коаліційних угод. Учасники коаліції, приміром, прагнуть закріпити в угоді ставлення майбутньої коаліції до найбільш спірних питань. Аналіз текстів коаліційних угод свідчить, що дуже мало уваги приділяється внутрішньокоаліційним процедурам [9, с. 3].

Політичні пристрасті довкола формування коаліції свідчать про те, що кадрові питання аж ніяк не є другорядними щодо програмно-ідеологічних чинників. Як і в багатьох інших парламентсько-президентських або парламентських демократіях, в Україні питання розподілу

сфер відповідальності і посад визначають логіку й зміст політичної поведінки та практичних кроків усіх без винятку суб'єктів переговорного процесу.

Після парламентських виборів 2014 року в Україні почався процес формування конституційної угоди, що повинна стати важливим елементом інституціоналізації парламентської більшості та її функціонування. Відповідно до опублікованого проекту, в документі визначені зобов'язання членів коаліції та формуються її робочі органи: Збори коаліції і Рада коаліції [10].

Запропонований проект коаліційної угоди передбачає, що учасники коаліції висувують кандидатури в уряд, а «квотування заступників міністрів не допускається», «з урахуванням рівня кваліфікації та добросовісності Кабінет міністрів повинен бути сформований відповідно до нової структури» уряду.

«Прем'єр-міністр і кожен з членів Кабінету міністрів повинні підтримати дану коаліційну угоду шляхом підписання персонального зобов'язання з її виконання... і забезпечувати виконання цієї коаліційної угоди в рамках своєї сфери відповідальності», – наголошується в документі. Дане положення угоди видається важливим, оскільки за даними експертних оцінок, «доволі часто трапляється, що Уряд не дотримується ухвалені коаліційної програми, тому є абсолютно логічними передумови для того, щоб принциповий політик міг не погоджуватися» з думкою фракції» [11, с. 13].

Як підкреслюється в проекті угоди, міністр «визначає кандидатури на посади своїх заступників, а також керівників і заступників керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується міністром, а квотування цих посад не допускається». «Невиконання членом Кабінету міністрів України його зобов'язань відповідно до цієї угоди є підставою до його відставки. Учасники коаліції, які висунули кандидатури відповідної особи на посаду члена Кабінету міністрів, повинні забезпечити відставку такого члена Кабінету міністрів за рішенням Зборів коаліції», – йдеться в проекті угоди.

Проект коаліційної угоди не обмежується механізмами формування державно-політичних інститутів, але й визначає змістовні зобов'язання по реформуванню суспільно-політичного життя. Зокрема, Кабінет міністрів України повинен підготувати та затвердити до 15 грудня 2014 року План відновлення країни на 2015-2017 роки, Верховна Рада України до липня 2015 року повинна затверджує Бюджетну декларацію (Основні напрямки економічної і бюджетної політики), розроблену Кабінетом міністрів України.

Позитивним моментом є також те, що Запропонований проект коаліційної угоди містить положення, які спрямовані на забезпечення стабільного функціонування органів влади та закріплення механізмів вирішення конфліктних ситуацій. Зазначено, що у разі ухвалення Верховною Радою закону, що збільшує видаткову частину бюджету, всупереч позиції Кабміну з цього питання, Кабінет міністрів України зобов'язаний піти у відставку, а коаліція сформувати новий уряд або ухвалити рішення про припинення власної роботи. «У разі, якщо Кабінет міністрів України не може узгодити з коаліцією основні макроекономічні показники і показники державного бюджету (загальні доходи, витрати, дефіцит і загальні витрати по головним розпорядникам бюджетних коштів) під час обговорення Бюджетної декларації, Кабінет міністрів України зобов'язаний піти у відставку, а коаліція – сформувати новий Кабінет міністрів України», – наголошується в проекті коаліційної угоди. Якщо ж парламент ухвалить Бюджетну декларацію, при розгляді проекту бюджету на етапі першого читання, коаліція не буде переглядати основні макроекономічні показники і показники держбюджету (загальні доходи, витрати, дефіцит і загальні витрати по головним розпорядникам бюджетних коштів).

Визначаються у проекті угоди також права та зобов'язання депутатських фракцій у складі коаліції. Запропоновано політичним силам підписати відповідну угоду, згідно з якою Збори коаліції будуть ухвалювати рішення про включення та виключення будь-якої фракції зі своїх лав. «Депутатська фракція, яка не є учасником коаліції, може, за згодою коаліції, увійти до її складу, долучившись до коаліційної угоди. Якщо депутатська фракція, яка не є

учасником коаліції, виявила бажання стати її учасником на умовах, відмінних від викладених у коаліційній угоді, за згодою коаліції всі її учасники укладають нову коаліційну угоду», – йдеться в тексті проекту коаліційної угоди.

Разом з тим, депутатська фракція за рішенням Зборів коаліції може бути виключена з її складу в разі порушення такої фракцією коаліційної угоди. Крім цього, депутатська фракція має право в будь-який час вийти зі складу коаліції, попередивши про це письмовою заявою керівників інших депутатських фракцій, що входять до коаліції, не менше ніж за десять днів до дати виходу.

У загальнополітичному вимірі, як наголошує директор політико-правових програм Центру Разумкова Юрій Якименко, «зрозуміло наступне: оскільки більшість партій, які пройшли за партійними списками, належать до проєвропейського мейнстриму в нашій політиці, коаліція повинна носити саме такий характер. Будь-яка спроба будь-якої партії з цього сегменту створити коаліцію з партією або кандидатами, які представляють попередню владу – Партію регіонів, була б сприйнята суспільством однозначно негативно. Це було б просто зрадою тих ідей, за які люди боролися на Майдані, і повністю суперечило б тому, з чим партії йшли на вибори. Тому коаліція формуватиметься на основі політичних сил цього напрямку» [12].

Таким чином, формування правлячої коаліції вимагає від її учасників дотримання таких умов: пошуку основними політичними блоками природних союзників для спільного формування парламентської більшості; порозуміння між союзниками стосовно основних напрямів та цілей майбутньої діяльності; розподіл посад у коаліційному уряді та узгодження програми його діяльності.

На підставі проведеного аналізу можна зазначити, що формування коаліції є досить складним соціальним процесом, у якому проявляються характерні риси і самого українського суспільства, і основних політичних гравців, а також конкретної політичної ситуації. Складність політичної консолідації еліти в сучасній Україні визначається як внутрішніми (відсутність реформування та модернізації суспільств), так і зовнішніми (агресія Російської Федерації) чинниками. Без розуміння домінант актуального політичного процесу ефективне функціонування влади у форматі коаліційного союзу є неможливим і призведе до чергового політичного колапсу, і втрат державного суверенітету.

Література:

1. Зеленько Г. І. Інституційні параметри і практика формування правлячих коаліцій в Україні / Г. І. Зеленько // Історичний досвід становлення інститутів громадянського суспільства в країнах Європи / За загальною редакцією д.і.н., проф. Кудряченка А. І. // «Інститут всесвітньої історії НАН України». — К.: Фоліант, 2012. — С. 137-152.
2. Шведа Ю. Теоретичні основи партійного керівництва [Електронний ресурс] / Ю. Шведа // Часопис ПАРЛАМЕНТ. — 2003. — № 3-4. — Режим доступу : http://parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=128&ch_id=10&as=2.
3. Huntington S. Political Order in Changing Societies / S. Huntington. — London : New Haven, 1968. — 488 p.
4. Липсет С. Размышления о капитализме, социализме и демократии [Электронный ресурс] / С. Липсет. — Режим доступа : <http://old.russ.ru/antolog/predely/1/dem2-1.htm>.
5. Rapoport A. N-Person Game Theory: Concepts and Applications / A. Rapoport. — Dover Publications Inc.; Dover Ed edition, 2003. — 332 p.
6. Сарторі Дж. Прийняття рішень за демократичного урядування / Дж. Сарторі // Демократія: Антологія; Упоряд. О. Проценко. — К.: Смолоскіп, 2005. — С. 486-532.
7. Новакова О. Політичне реформування, як засіб модернізації влади / О. Новакова // Гілея (науковий вісник): Збірник наукових праць. — Вип. 7. — К., 2007. — С. 82-90.
8. Сарторі Дж. Прийняття рішень за демократичного урядування / Дж. Сарторі // Демократія: Антологія; Упоряд. О. Проценко. — К.: Смолоскіп, 2005. — С. 486-532.

9. Гончарова Т. Особливості процесу формування парламентських коаліцій / Т. Гончарова // Віче. — 2009. — № 3. — С. 2-3.

10. Проект коаліційної угоди / Верховна Рада України VIII скликання [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://solydarnist.org/wp-content/uploads/2014/10>.

11. Лінецький С. В. Законотворчість: особливості та проблеми правового регулювання діяльності народного депутата у ВРУ / С. В. Лінецький. — К.: Заповіт, 2007. — 160 с.

12. Якименко Ю. Нова коаліція може створити конституційну більшість у Верховній Раді [Електронний ресурс] / Ю. Якименко // Главред. — 2014. — 3 листопада. — Режим доступу: <http://glavred.info/politika/naskolko-zhiznesposobnoy-budet-parlamentskaya-koaliciya-prognoz-ekspertov-294306.html>.

Новакова Е. В. Параметри формування конструктивного взаємодіяння політичних сил

Представлен анализ современных аспектов организации взаимодействия политических сил в демократической системе власти. Определены основные факторы и критерии повышения эффективности функционирования политических сил в межэлекторальные периоды, параметры институционализации парламентской коалиции.

Ключевые слова: демократическая власть, парламент, политическое взаимодействие, парламентская коалиция.

Novakova O. The Parameters forming constructive interaction of political forces

The analysis of modern aspects of organization of cooperation of political forces is presented in the democratic system of power. Basic factors and criteria of increase of efficiency of functioning of political forces are certain between elections, parameters of parliamentary coalition.

Keywords: democratic power, parliament, political cooperation, parliamentary coalition.

УДК 324:342.827](477)(045)

Місержи Світлана Дмитрівна,

*кандидат політичних наук, доцент кафедри політичних наук
Київського національного університету будівництва і архітектури*

ПРО РЕФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Аргументи на користь абстрактно більшої демократичності пропорційної системи не підтверджуються фактами. Вибір певного варіанту виборчої системи зумовлений політичною кон'юнктурою. За умов кризового розвитку мажоритарна система дає змогу оновити еліти та збільшити роль громадянського суспільства. Хід подій в Україні робить реальним збереження недемократичної системи виборів.

Ключові слова: виборча система, пропорційна система, мажоритарна система, політичні еліти, громадянське суспільство.

В момент написання статті питання про систему виборів парламенту у 2014 р. вже вирішили. Вони мали відбутись за тією системою, що й у 2012 р., тобто за змішаною, коли половина депутатів обирається за закритими партспісками, решта – в одномандатних округах. Але нині існує сильне невдоволення цією системою з боку частини політичних сил, які формують владу, й учених. Тому можна прогнозувати, що до виборчої системи надалі вноситимуться зміни. Отже, питання про її реформування актуальне.

Метою статті є аналіз перспектив реформування виборчої системи України.

Виборча система – популярна тема досліджень. Закордонними її класиками є М. Дюверже, Д. Сарторі, А. Лейпхарт, Р. Таагепера, М. Шугарт, Г. Голосов та ін. В Україні