

УДК 321.01(477)“2014”

Дем'янчук О. П.

ЗМІНИ РОЗПОДІЛУ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ПІСЛЯ ВЕСНИ-2014

З використанням моделей розподілу політичної влади та на основі неоінституційного підходу в статті проаналізовано зміни в політичній системі України під час і після подій листопада 2013 – лютого 2014 рр. Показано, що в політичній системі з'явився новий потужний актор – громадянське суспільство, згуртоване на засадах патріотизму.

Ключові слова: політична система України, політична влада, монополізм, плюралізм, елітизм, корпоративізм, вибори.

Вступ

Теорії, в яких використовується концепт політичних режимів, загалом обмежують пояснення динаміки змін у політичних системах, особливо у випадку транзиту від одного режиму до іншого. Скажімо, при аналізі змін політичного режиму в Україні за часів незалежності численні дослідники в різні періоди визначали його як гібридний демократичний чи авторитарний, не знаходячи спільної методологічної основи. Це пов'язано з великою кількістю й певною невизначеністю критеріїв типологізації конкретного політичного режиму в конкретний момент часу. Тому при аналізі політичних процесів у таких політичних системах зручніше використовувати теорію ухвалення політичних рішень, що базується на понятті розподілу політичної влади. Це дає змогу, по-перше, чіткіше пояснити особливості процесів ухвалення рішень, по-друге, спрогнозувати можливі зміни цих процесів у випадку змін у відносинах між політичними акторами. Крім того, при застосуванні обраного підходу нема потреби вдаватися до порівняльних досліджень, щоб продемонструвати унікальність політичної ситуації в Україні.

Теоретичні моделі розподілу політичної влади добре розроблені й описані у світовій і українській науковій літературі. Автор уже неодно-

разово звертався до цих моделей і детально опишував їх у своїх працях (див., наприклад: [1, розд. 3]), тому в цій статті недоцільно повторювати їх теоретичний огляд.

Розподіл політичної влади в політичній системі дає змогу досить достовірно описати політичні процеси ухвалення політичних рішень. Варто зазначити, що не існує єдиної цілісної теорії вироблення та ухвалення політичних рішень. Здебільшого теоретичні розробки в цій галузі зосереджуються на виробленні *публічних політик*, чому присвячено численні праці зарубіжних і вітчизняних науковців. Так, вироблення публічної політики як політичний процес детально розглядається в низці фундаментальних праць, зокрема [2; 3; 4]. Скажімо, Вейн Парсонс подає достатньо цілісну теоретичну концепцію особливостей політичних процесів в умовах усіх чотирьох моделей розподілу політичної влади – монополізму, плюралізму, елітизму і корпоративізму¹.

¹ Термін «монополізм» введено автором цієї статті замість прийнятого у світовій літературі терміна «марксизм», щоб розділити суттєво різні поняття, пов'язані з ним у вітчизняному і світовому науковому дискурсі. Термін «корпоративізм» у літературі вживається дуже неоднозначно – від позначення «залізних трикутників» влада-бізнес-профспілки до шумпетерівського розуміння взаємодії обмеженого кола акторів політики і концепції поліархії у Роберта Даля. У цій праці використовуватиметься виключно останнє розуміння цього терміна. – *Авт.*

Звичайно, розподіл політичної влади певною мірою корелює з політичним режимом [1, розд. 2.5, 3], однак у рамках одного й того самого політичного режиму можна спостерігати різні моделі розподілу влади. Особливо це стосується гібридних демократичних режимів, характерних для трансформацій від тоталітаризму/авторитаризму до демократії [5].

У політичній історії України за останні два десятиліття можна знайти всі чотири моделі розподілу політичної влади, незважаючи на те, що значних змін політичного режиму за цей час не відбувалося. Так, монополістська модель, притаманна Радянській Україні, змінилася на плюралістську зі здобуттям незалежності й формуванням багатопартійної політичної системи. Друге президентство Леоніда Кучми стало яскравим проявом елітистської моделі розподілу політичної влади, яка в період Помаранчевої революції й на деякий нетривалий час конвертувалася в корпоративізм з наступним поверненням до елітизму з вельми специфічними характеристиками. Кожній моделі притаманні особливі структурно-функціональні характеристики, які потребують неоінституційного підходу, оскільки в них неформальна складова політичних процесів значною мірою впливає на реалізацію нормативних функцій державно-політичних інститутів.

Розподіл політичної влади між президентськими 2010 р. та парламентськими 2012 р. виборами

Вироблення й ухвалення політичних рішень у політичній системі України зразка 2010 р. радикально відрізнялося від тих принципів і процедур, що діяли в усі попередні періоди новітньої політичної історії нашої країни. Безумовно, і в часи Леоніда Кучми можна знайти приклади ухвалення політичних рішень без будь-якого обговорення, за командою Президента чи Прем'єр-міністра. Так, відома українська дослідниця політичних інститутів Марія Кармазіна в книзі «Президентство: український варіант» [6, с. 274] згадує Указ Президента України від 29.05.2001 р. за № 345/2001, що стосувався адміністративної реформи, який суттєво змінював систему державного управління, а отже, зачіпав конституційні основи держави. Тобто в ухваленні конституційного політичного рішення не брала участі законодавча/представницька гілка влади, яка в політичному сенсі є головним осередком політичних процесів у країні. З другого боку, засади ад-

міністративної реформи закладено ще у 1997 р. й активно обговорювалися і громадськістю, і членами Верховної Ради, а отже, остаточне одноособове рішення стало результатом тривалого й інтенсивного політичного процесу, до якого долучалися не лише українські, а й міжнародні інституції (зокрема, Програма розвитку ООН). І хоча, як показує М. Кармазіна, «епіцентром, у якому зароджувалися, набували конкретних обрисів плани та методи керівництва країною, була Адміністрація Президента» [6, с. 276], значна частина політичних рішень ухвалювалася в запеклій політичній боротьбі депутатів і фракцій представницького органу, а виконавча і судова гілки влади були спроможними час від часу приймати рішення всупереч тиску Президента. Аргументом на користь такого твердження стали тривалі дебати навколо конституційної реформи у 2003–2004 рр., що фактично блокували ініціативи тодішнього центру ухвалення рішень.

З обранням у 2010 р. на посаду Президента України Віктора Януковича характер ухвалення політичних рішень радикально змінився. Завдяки низці кадрових рішень, що зачіпали виконавчу і судову гілки влади, встановлюючи, зокрема, пряий контроль президентської команди над силовими структурами, а потім і над судами, формуванню парламентської більшості через «інститут тушок» і брутальному нехтуванню законами, регламентом Верховної Ради та інших державних органів, політичні рішення стали прерогативою вузького кола наближених до Президента і ретельно підібраних осіб.

Така система вироблення, ухвалення і впровадження політичних рішень може бути описана моделлю *монополістського* (марксистського) розподілу політичної влади, тобто системою, в якій відбувається зрощення політичної та державної (адміністративної) компонент влади. За теоріями, що описують ухвалення політичних рішень [7], це означає формалізацію політичних (ціннісно-містких) рішень і політизацію рішень адміністративних, які за логікою управління повинні бути ціннісно-нейтральними.

Для цієї моделі характерно таке:

- вироблення рішень для упередження чи вирішення проблем, які можуть виникнути, замість реагування на фактично існуючі проблеми. Причому як підстава для ухвалення рішення *иточно формулюються* проблеми, вигідні носію влади [2, с. 173];
- нав'язування рішень замість пошуку консенсусу. Це зумовлено відсутністю або нейтралізацією конкурентів на політичному

ринку і прагненням носія влади отримувати максимальний прибуток від ухвалених рішень;

- корумпованість системи ухвалення і впровадження рішень у сенсі не стільки прямого чи прихованого хабарництва, скільки неадекватного функціонування системи на всіх етапах процесу. Формування «потрібних» проблем і вироблення та впровадження вигідних носіям влади рішень базувалося на цілях і цінностях лише однієї політичної сили з нехтуванням інтересів, проблем і потреб великих суспільних груп;
- домінування виконавчої гілки влади, яка стає найпотужнішим політичним гравцем у процесах державного управління, зокрема вироблення і нав'язування нових правил поведінки відповідно до інтересів кланових і бюрократичних груп. Свідченнями цього стали численні законодавчі й навіть конституційні рішення, ухвалені без будь-якого політичного обговорення в представницькому органі. Слід зазначити, що до виконавчої гілки влади в президентсько-парламентських республіках відноситься й апарат Президента країни, тобто у випадку України – це Адміністрація Президента;
- жорстка вертикаль вироблення і силового контролю за виконанням політичних рішень. Оскільки управлінські рішення нав'язуються суспільству, то, відповідно до моделі політичної системи Девіда Істона, слід чекати опору, а не підтримки їх цільовими суспільними групами;
- пошук причин управлінських невдач відбувається поза системою державного управління. Це пов'язано зі штучним конструюванням проблем політики і необхідністю виправдати за будь-яку ціну неминучі промахи і невідповідності, що є наслідком неврахування інтересів суспільства.

Монополістська модель була притаманною системі державного управління в СРСР, особливо в сталінські й до певної міри брежнєвські часи. Однак суттєвою відмінністю сучасного монополізму від радянського є відсутність ідеологічної складової, що відіграла в СРСР потужну мобілізаційну роль і допомагала дещо нівелювати хиби управлінських рішень. Справді, нав'язування політичних рішень в ідеологічно неоднорідному суспільному середовищі потребує певних об'єднавчих ідей, таких як, скажімо, довго пошукувана «українська національна ідея».

Динаміка змін розподілу політичної влади після жовтня 2012 р.

Результати парламентських виборів 2012 р. засвідчили провал монополістської моделі розподілу політичної влади саме в сенсі вироблення нею управлінських рішень. Неочікуваний успіх нових опозиційних сил, у першу чергу радикально правого ВО «Свобода», попри потужний тиск адміністративного ресурсу, а також поява неоднорідної, не згуртованої маси депутатів-«мажоритарників» помітно змінили розподіл політичної влади.

Виконавча вертикаль разом з контрольними органами (суд, прокуратура, правоохоронні органи) продовжує виконувати свої функції так само, як це робилося в умовах монополізму. Однак легалізація політичних рішень, вироблених у цій вертикалі, стала значно проблематичнішою. Уже перші голосування (за звільнення з посади і призначення на посаду голови Нацбанку України й деякі інші) показали відсутність чи принаймні недостатність владного ресурсу в головного актора ухвалення політичних рішень. Разом з дефіцитом інших ресурсів – матеріальних, фінансових, кадрових, ідеологічних – це зумовило помітний перерозподіл політичної влади.

Однак, як показали подальші події, тиск з боку виконавчої влади й особисто Президента В. Януковича на значну частину мажоритарників, а також членів інших фракцій сприяв поверненню Верховної Ради назад до монополістської моделі. Про це свідчать «автоматичні» результати голосувань, наприклад за Закон про утилізацію знятих з експлуатації транспортних засобів [8], коли прийняття запропонованого Кабінетом Міністрів України законопроекту тривало 7 хвилин і відбувалося без обговорення, хоча законопроект викликав значний резонанс у суспільстві й серйозну критику фахівців і стейкхолдерів. Подібних прикладів можна навести чимало, не кажучи вже про ухвалення сумнозвісних законів 16 січня 2014 р.

Можна припустити, що протягом перших тижнів роботи новообраної у 2012 р. Верховної Ради виконавчою владою на чолі з Президентом В. Януковичем вжито заходи зі зміцнення монополістської моделі, що почала руйнуватися. Оскільки для утримання монополії на політичну і державну владу необхідні значні матеріальні, фінансові, людські, силові та ідеологічні ресурси, протягом 2013 р. правлячою верхівкою здійснено перерозподіл Державного бюджету на користь силових відомств (зокрема, збільшення фінансування Міністерства вну-

трішніх справ України з 16,06 млрд гривень до 18,66 млрд [9]). Через явну неможливість збільшення матеріальних, фінансових та людських/кадрових ресурсів, зумовлену спадом економіки і промислового виробництва, додаткову увагу було приділено ідеологічним ресурсам – абсолютна більшість засобів масової інформації зосередилися в руках «Сім'ї» та владної верхівки (окрім Першого національного, телеканали «Інтер», «Україна», вся структура Українського медіа-холдингу тощо; див., наприклад, коментар народного депутата А. Пишного щодо статей державного бюджету на 2013 р. на фінансування силових відомств [10]).

Посилення людського ресурсу, тобто залучення до вироблення політичних, у тому числі кризових, рішень могло б дати на певний час гарантію збереження монополії на владу, проте це означало б розширення кола виробників рішень, необхідність врахування інших думок, інтересів, очікувань і прагнень, результатом чого стало б розмивання монолітної політичної влади і в кінцевому підсумку також крах монополії.

Крах монополістської системи: Майдан і конституційні зміни

Події листопада 2013 – лютого 2014 рр. потребують глибокого і всебічного вивчення політологами, соціологами, економістами й іншими дослідниками, тому автор не планує тут аналізувати їх перебіг. Проте необхідно звернути увагу на ті зміни розподілу політичної влади, які сталися після 21 лютого 2014 р., оскільки вони створили унікальну з точки зору існуючих теорій влади ситуацію.

Дисипація єдиного центру прийняття політичних рішень, яким був В. Янукович та його найближче оточення, відбулася майже миттєво і внесла серйозні збурення в систему і процедури ухвалення рішень на загальнодержавному рівні. Правляча коаліція, що напередодні налічувала понад 250 голосів, стрімко розпалася, поступаючись місцем неформальній більшості, до складу якої увійшли депутати трьох опозиційних партій і частина «біженців»-«регіоналів» і мажоритарників. Уже перші голосування з питань відновлення дії Конституції України в редакції 2004 р. та змін керівництва Верховної Ради отримували понад 300 голосів [11].

Однак формування нової монополії на ухвалення політичних рішень не відбулося. Цьому завадили суперечності та розбіжності в баченні стратегії й тактики подальших дій з подолання політичної кризи між трьома до того опозицій-

ними силами – ВО «Батьківщина», «УДАР» і ВО «Свобода». Це стало очевидним після низки голосувань у Верховній Раді, коли партія «УДАР» відмовлялася підтримувати законопроекти й постанови, запропоновані Кабінетом Міністрів та ВО «Батьківщина». Наприклад, відмова «УДАРу» від участі в голосуванні законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення стабільної роботи стратегічних підприємств енергетичної галузі» не дала змоги навіть відправити його на повторне перше читання [12].

Невизначеності щодо майбутніх імовірних моделей розподілу політичної влади додає питання дострокового припинення повноважень нинішнього українського парламенту і проведення дочасних виборів. Головна інтрига майбутніх виборів пов'язана зі змінами рейтингів основних партій та стрімким виникненням і зміцненням нових політичних сил. Процес у часи написання цієї статті надто динамічний для того, щоб можна було робити надійні прогнози. Однак можна принаймні орієнтовно обговорити можливі варіанти формування тієї чи іншої моделі розподілу політичної влади.

Повернення до монополізму. Наявність кількох політичних сил приблизно однакової потужності майже гарантує від формування монополістської моделі, оскільки ідеологічний спектр і набір політичних та бізнес-інтересів є доволі різноманітними. Проте не можна остаточно відкидати цю модель, враховуючи напіввійськовий стан в Україні, зумовлений російською агресією та сепаратистськими настроями частини регіонів, що, за деякими даними, підігріваються колишніми владними монополістами. Концентрація влади в руках Президента і Кабінету Міністрів, а особливо силового блоку, потребуватиме суттєвого обмеження політичних прав і свобод населення, а отже, і політичних партій. Однак такий стан за Конституцією не може тривати невизначено довго, а його завершення, найімовірніше, викличе сплеск активності всіх без винятку політичних сил, критики дій урядовців і Президента і внаслідок цього зробить стабільне функціонування монополістської системи неможливим.

Імовірність формування елітистської моделі. Яскравим випадком елітизму в Україні була політична система часів другої каденції Леоніда Кучми (1999–2004) [1]. Хоча позірно в ухваленні політичних рішень головну роль відігравали такі політичні партії, як НДП, СДПУ(о), фактично місця за столом ухвалення рішень надавалися за принципом приналежності до певного кола,

в якому конкретне партійне членство не мало великого значення. У нинішній політичній ситуації формування такого елітного кола виробників і ухвалювачів політичних рішень видається малоймовірним, враховуючи недавні скандали з перебіжчиками з одного політичного табору до іншого (так звані «тушками») і необхідністю розширити коло осіб за столом ухвалення рішень. Суттєвим чинником, що перешкоджатиме «елітизації» процесів ухвалення політичних рішень, є надзвичайно висока поляризація політичних сил у Верховній Раді й мала імовірність компромісів по ключових питаннях організації управлінських політичних процесів.

Повернення до епохи «плюралізму». У роботі [9] проаналізовано «плюралістський» період в українській політичній історії (1991–1996), коли до ухвалення політичних рішень було залучено широке і «різнорідне» коло політичних сил. Як зазначав Роберт Даль у книзі «Поліархія: участь і опозиція» [14], в таких умовах ухвалення політичних рішень можливе лише під впливом екстремальних обставин або зовнішніх сил, у ролі яких найчастіше виступає адміністративна (виконавча) гілка влади. Поява у Верховній Раді представників інших політичних сил, обраних за мажоритарним принципом, могла би стати кроком до плюралізму в його колишній українській версії, проте для цього потрібні принаймні дві умови: переведення конфлікту між владою й опозицією зі стану ворогування у стан суперництва і формування сякого-такого коаліційного уряду зі справжніх фахівців у галузі державного управління, що буде підконтрольним Верховній Раді. Очевидно, що за чинною Конституцією зразка 1996 р. такий варіант також виглядає малоймовірним.

Формування корпоративістської моделі. Слід зауважити, що корпоративізм, або, за останніми публікаціями, «неокорпоративізм» [15] можна порівняти з принципом поліархії, запро-

понованим Робертом Далем [14]. У структурному представленні неокорпоративізм як модель розподілу політичної влади являє собою присутність малого числа акторів за столом ухвалення політичних рішень, причому жоден з акторів не має вирішального впливу на зміст рішення. Цій моделі властивий коаліційний уряд, ухвалення рішень шляхом переговорів і компромісів, міцний зв'язок з відповідними суспільними групами і залучення представників бізнесу і громадянського суспільства як допоміжних акторів.

В умовах сильної одноосібної влади Президента цей варіант має небагато шансів на реалізацію. Так само мала його ймовірність за умови широкого спектру ідеологій і політичних/бізнес-інтересів основних гравців. Однак Майдан 2014 р. і наступні події суттєво звузили цей спектр до патріотичного сектору з демократичним спрямуванням, а це означає, що ймовірність утворення політичних коаліцій близьких за ідеологічним спрямуванням політичних сил помітно зростає. Можна припускати, що зникнення з порядку денного принципових питань на пряму зовнішніх відносин і обмеження доступу народних обранців до особистого використання суспільних ресурсів зумовлять формування в колах ухвалення політичних рішень стійких політичних об'єднань, які виступатимуть на вищих рівнях переговорів при виробленні рішень, а отже, стоятимуть на позиції не стільки ворогів, скільки конкурентів.

Політичні заяви і політична поведінка основних учасників політичного процесу свідчать, що такий сценарій цілком імовірний. І за пропорційною, і за змішаною системою виборів жодна з нині провідних політичних сил не здатна набрати абсолютну більшість, а отже, вони змушені будуть працювати в режимі переговорів, формувати коаліційний уряд і відповідно діяти принаймні частково в інтересах суспільства.

Список літератури

1. Дем'янчук О. Державна політика і державне управління: політологічні аспекти : монографія / О. Дем'янчук. – К. : Факт, 2008. – 272 с.
2. Парсонс Вейн. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики / Вейн Парсонс ; [пер. з англ. О. Дем'янчука]. – К. : Видавничий дім «КМ Академія», 2006. – 549 с.
3. Lowi Theodore J. Arenas of Power / T. J. Lowi. – London : Paradigm Publishers, 2009. – 354 p.
4. Landy Marc K. The New Politics of Public Policy / Marc K. Landy, Martin A. Levin. – Baltimore ; London : The Johns Hopkins University Press, 1995. – 344 p.
5. Diamond Larry. Democracy after Communism / Larry Diamond, Marc F. Plattner. – Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press, 2002. – 312 p.
6. Кармазіна Марія. Президентство: український варіант / М. Кармазіна // Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2007. – 365 с.
7. Miliband R. Marxism and Politics / R. Miliband. – Oxford : Oxford University Press, 1977. – 289 p.
8. Верховна Рада України. Хронологія пленарних засідань Верховної Ради України. 04.07.2013. Позиція 0975 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_h2?day_=04&month_=07&year=2013&n om_s=2 (дата звернення: 21.05.2014). – Назва з екрана.
9. Закон України «Про державний бюджет України на 2014 рік» // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 9. – ст. 93.
10. Пишний Андрій. Бюджет-2013 – це кошторис війни з власною країною [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?pishniy_

- byudzh2013__tse_koshtoris_viynt_z_vlasnoyu_krayinoyu&objectId=1272565 (дата звернення: 07.12.2012). – Назва з екрана.
11. Верховна Рада України. Хронологія пленарних засідань Верховної Ради України. 04.07.2013. Позиція 4185 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_h2?day_=22&month_=02&year=2014&nom_s=4 (дата звернення: 21.05.2014). – Назва з екрана.
 12. Верховна Рада України. Хронологія пленарних засідань Верховної Ради України. 04.07.2013. Позиція 4185 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_h2?day_=25&month_=03&year=2014&nom_s=4 (дата звернення: 21.05.2014). – Назва з екрана. – Останнє відвідання 21.05.2014.
 13. Дем'янчук О. Модель «політичного ринку» в процесах формування державної/публічної політики в Україні / О. Дем'янчук // Науково-методичний журнал. – 2007. – Вип. 56. – Політичні науки. – С. 40–45.
 14. Даль Роберт Алан. Полиархия: участие и оппозиция / Р. А. Даль ; [пер. с англ. С. Деникиной, В. Баранова]. – М. : Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. – 287 с.
 15. Schmitter Philippe. Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism may be Going / Philippe Schmitter // Patterns of Corporatist Policy-Making ; eds. G. Lehmbruch & P. Schmitter. SAGE ; Modern Politics Series. – 1982. – Vol. 7. – P. 259–279.

О. Demianchuk

CHANGES OF THE POLITICAL POWER DISTRIBUTION IN UKRAINE AFTER SPRING-2014

The changes in the political system of Ukraine in and after the events of November 2013 – February 2014 are analyzed on the basis of the models of political power distribution and neo-institutional approach. It is shown that in the political system a new powerful actor has emerged – the Civil Society consolidated around the ideas of patriotism.

Keywords: political system of Ukraine, political power, monopolism, pluralism, elitism, corporatism, elections.

Матеріал надійшов 12.06.2014

УДК 32-027.21:351.773

Семигіна Т. В.

ГРУПИ ІНТЕРЕСІВ У ПОЛІТИЦІ: ПРИКЛАД ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Політика охорони здоров'я характеризується зіткненням інтересів великої кількості суб'єктів політичного процесу, зацікавлених груп. У 1991–2013 рр. в Україні не відбулося системних реорганізацій охорони здоров'я, що значною мірою зумовлено деструктивним впливом груп інтересів, насамперед тих, хто не зацікавлений у детинізації фінансових потоків охорони здоров'я та формуванні прозорих відносин у цій галузі.

Ключові слова: групи інтересів, політика охорони здоров'я.

Питання здоров'я зачіпають майже всіх членів суспільства. Як і в інших царинах політики, у політиці охорони здоров'я завжди постає питання щодо того, чий інтереси враховуються і

артикулюються. Треба розуміти, що рішення в політиці охорони здоров'я не ґрунтуються на визначенні найефективнішої альтернативи з погляду медичного ефекту і виходять за межі суто