

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС ЯК СКЛАДОВА ДЕМОКРАТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена проблемі демократизації українського суспільства у тому її аспекті, що торкається конституційного моделювання політичної системи. Розглядаються загальні тенденції, які супроводжують створення конституційного підґрунтя у незалежній Україні з 1996 р. Акцентовується увага на необхідності урахування специфічних рис українського суспільства в процесі конституційного дизайну політичної системи України.

Ключові слова: влада, політична система, конституційний процес, демократичні політичні інститути.

Шаталова Г. М.

КОНСТИТУЦИОННИЙ ПРОЦЕСС КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В УКРАИНЕ

Статья посвящена проблеме демократизации украинского общества в части конституционного моделирования политической системы. Рассматриваются общие тенденции, сопровождающие создание конституционных основ организации власти в независимой Украине с 1996 года. Акцентируется внимание на необходимости учета специфических черт украинского общества при осуществлении конституционного дизайна политической системы Украины.

Ключевые слова: власть, политическая система, конституционный процесс, демократические политические институты.

Shatalova G.

CONSTITUTIONAL PROCESS AS A COMPOUND PART OF DEMOCRATIC TRANSFORMATIONS IN UKRAINE

The article is devoted to the problem of democratization of the Ukrainian society in an aspect of constitutional modeling of a political system. General tendencies, which accompany creation of constitutional bases of the organization of power in independent Ukraine from 1996, are discussed. Attention is drawn to the necessity of accounting for specific features of the Ukrainian society, while performing a constitutional design of the political system of Ukraine.

Key words: power, political system, constitutional process, democratic political institutes.

20-річний досвід реформування політичної системи України демонструє, що її демократизація має специфічні риси. Основа їх полягає у своєрідному політико-історичному досвіді України, ігнорування якого породжує кризові явища в суспільстві. Деякі дослідники, які вивчали різноманітні аспекти організації влади в пострадянських країнах, попереджали про загрози механічного копіювання західних демократичних інститутів [1, с.27-28; 2, с.15; 3, с.188-189; 4, с.27]. Історичною батьківщиною демократії є західна цивілізація, і, за точним висловом Д. В. Драгунського, „демократія та ринкова економіка – дуже специфічна традиція, що виникла в певний час і в певному місці; плідотворний компроміс між лицарем і буржуа в контексті певного типу релігійності” [5, с. 9]. Можна виділити декілька принципових рис „західної” цивілізації, які значно полегшують там (або навіть визначають) розвиток демократичної політичної практики *По-перше*, це розподіл духовної та світської влади, в процесі розвитку західної історії

інститут християнської церкви існував окремо від держави. Розподіл церкви та держави, типовий для західної цивілізації, не зустрічається більше ніде; подібний розподіл повноважень зробив великий внесок у розвиток ідеї свободи на Заході. *По-друге*, це верховенство закону, що прийшло від римлян. Традиція верховенства закону та ідея підпорядкування людської влади якомусь зовнішньому обмеженню заклала основу конституційного устрою і захисту прав людини від свавілля влади. В інших цивілізаціях закон відігравав не таку важливу роль і значно менше визначав погляди та поведінку людей. *По-третє*, характерною рисою „західної” цивілізації є соціальний плюралізм, який сприяє розвитку громадського суспільства та економічної свободи. Історично для західного суспільства завжди був характерний розвиток і співіснування різноманітних автономних груп, члени яких не були пов’язані кровними узами. Впродовж тисячоліття на Заході існувало громадянське суспільство, наявність якого відрізняло західну цивілізацію від інших. Практично всі зазначені вище особливості західної цивілізації відіграли важливу роль у розвитку індивідуалізму та зародження традиції прав і свобод особистості, розвиток яких є однією з ключових передумов, що визначали успіх або невдачу демократичних реформ.

Транзит ліберальної демократії в Україну, розпочатий на початку 90 р.р. ХХ ст., виявився складним і суперечливим. Розбалансування влади, фактичний розкол еліти, відсутність ефективного зворотного зв’язку влада-суспільство, які сьогодні ми спостерігаємо в Україні, потребують більш детального аналізу процесу демократизації. Розглянемо один її аспект, а саме конституційний процес в Україні (береться до уваги тільки його інституціонально-політична складова).

У спадщину від СРСР Україна отримала Конституцію, яка закріплювала принципи радянської соціалістичної політичної системи. У масовій свідомості основної частини населення домінували цінності, які базувалися на колективізмі, спільному володінні соціалістичною власністю, авторитетові керівника. Конституція України 1996 р. будувалась на зовсім інших, а саме ліберально-демократичних суспільно-політичних основах. Згідно з Конституцією, в політичну систему України впроваджувались західні політичні інститути, а саме інститут президентства, парламент, який створювався на багатопартійній основі та ін. Виникла принципово нова для українського суспільства конфігурація влади. Україна не стала президентською республікою. Сильні повноваження отримали і Президент, і Верховна Рада. Конституція закріплювала за Верховною Радою три головні функції: розробку та ухвалення законів, контроль за діяльністю уряду, визначення засад зовнішньої політики. За Конституцією головний український представницький орган отримав вагомі контрольні функції, які передбачають заслуховування голови уряду, міністрів і керівників відомств на пленарних засіданнях і на засіданнях депутатських комітетів та комісій. Висновки та пропозиції щодо відповідальності посадових осіб можуть бути направлені до органів прокуратури та суду або виносяться на розгляд пленарного засідання парламенту. В компетенцію парламенту увійшло призначення та звільнення деяких посадових осіб. Зокрема, Верховна Рада, згідно з Конституцією дає згоду на призначення Президентом Прем’єр-міністра, на призначення та звільнення Президентом голови Антимонопольного комітету, Фонду державного майна, Державного комітету телебачення і радіомовлення, голови та членів Центральної виборчої комісії. Вона дає згоду на призначення Президентом Генерального прокурора і може висловлювати йому недовіру, несумісну з подальшим перебуванням цієї особи на своїй посаді. Парламент призначає половину складу ради Національного банку, Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, третину складу Конституційного Суду України.

Кабінет Міністрів визначається в Основному Законі як вищий орган у системі органів виконавчої влади. Прем’єр-міністр призначається Президентом за згодою більше ніж 226 депутатів. Повноваження уряду припиняються в разі обрання нового Президента,

заяви про відставку прем'єр-міністра, звільнення прем'єр-міністра Президентом і ухвалення парламентом резолюції недовіри урядові.

Президент України визначається Конституцією як голова держави. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, прав на свободу людини і громадянина. Президент не є одним із суб'єктів розподілу влади. Він об'єднує всі гілки демократичного розподілу влади в єдине ціле, здійснює погоджувальні функції стосовно їх діяльності, виступає у ролі арбітра в разі виникнення непорозумінь. Конституцією передбачено, що Президент обирається строком на 5 років на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Одна й та сама особа не може бути Президентом більше, як два терміни підряд. В межах коштів, передбачених в бюджеті для здійснення його повноважень, Президент може створювати консультативні й дорадчі органи. Найголовнішим із них є Рада національної безпеки і оборони, а також адміністрація Президента. За Конституцією до очолюваної Президентом Ради національної безпеки і оборони входять прем'єр-міністр, міністри оборони, внутрішніх і закордонних справ, голова Служби безпеки України. Рада контролює і координує діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони. Секретар Ради безпосередньо керує роботою її апарату і є в Україні помітною політичною фігурою. "Силові" міністри і міністри закордонних справ та інформації підпорядковані безпосередньо Президентові. Діяльність адміністрації Президента Конституцією не регламентована. Однак ця установа має велике значення у політичній системі України, тому що уособлює і матеріалізує президентську владу. Керівництво адміністрації, як і секретар Ради національної безпеки і оборони, має помітний вплив на голову держави передусім у кадрових призначеннях на вищі посади у виконавчій владі. Саме ці повноваження, гарантовані Президентом Конституцією зробили його фігурою центральною у політичній системі України, а українська республіка набула президентсько-парламентської форми.

Таким чином, українська еліта, спираючись на Конституцію, намагалась створити принципово нову, ліберально-демократичну конфігурацію влади. Втілення в життя цього проекту з самого початку йшло дуже важко, найбільш небезпечним стало протистояння двох гілок влади, яке почалося фактично одразу після прийняття Конституції. Це гальмувало нормальний розвиток усього суспільства, заважало проведенню реформ у економічній та суспільній галузях.

Ці обставини, а також прагнення привести політичну систему України у більшу відповідність європейським парламентським моделям спонукала Президента Л.Кучму у 2000 р. пропонувати українському суспільству Конституційну реформу. Значними кроками на цьому шляху були: Всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 року та Указ Президента України „Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України „Про внесення змін до Конституції України” від 6 березня 2003 року. В результаті кризи, яка виникла в ході підбиття підсумків другого туру президентських виборів 8 грудня 2004 року Верховна Рада ухвалила Закон України „Про внесення змін до Конституції України”. Основною метою конституційної реформи її ініціатори визначили перерозподіл повноважень між президентом і парламентом та президентом і урядом у бік розширення кадрових повноважень Верховної Ради України та посилення ролі Кабінету Міністрів України у здійсненні виконавчої влади. Поряд з цим, конституційні зміни мали досягти і низки інших цілей – вирішення проблеми багаторазового застосування Президентом України права вето щодо прийнятих парламентом законів, відмежування діяльності, пов'язаної із статусом народного депутата України, від інших видів діяльності, зокрема – підприємницької, зміцнення фракційної дисципліни та припинення практики міжфракційних переходів, перехід до формування уряду виключно коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (або фракцією, до складу якої входить більшість народних депутатів) тощо.

Вищезазначений Закон, який вступив в силу 1 січня 2006 року, має як свої переваги, так і недоліки. До основних переваг слід віднести: суттєве посилення уряду; розширення повноважень Верховної Ради у сфері відносин з урядом (призначення прем'єр-міністра за поданням Президента, ухвалення складу Кабміну за поданням прем'єр-міністра, прерогатива парламенту на розпуск Кабміну, відповідальність уряду перед Верховною Радою); додаткові повноваження Президента на розпуск парламенту та інші. Але закон не позбавлений і протиріч, а саме: схема заміщення керівних посад у системі виконавчої влади є суперечливою, процес затвердження кандидатури Прем'єр-міністра є занадто заплутаним, немає достатньої ясності в питанні здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду. Також Конституційні поправки є дуже невизначеними щодо процедур формування парламентських коаліцій [6]. У цілому слід констатувати, що реформа 8 грудня 2004 року – це тільки продовження довготривалого процесу реформування політичної системи України [див. 7]. Сьогодні очевидно, що суспільно-політична діяльність в Україні так і не має ефективного конституційного забезпечення, що в свою чергу спонукає вести роботу з подальшої оптимізації конституційних основ суспільства, ураховувати ті специфічні риси, які притаманні саме українському суспільству. *Перша* з них – етатизм, тобто вирішальна роль держави в реформуванні всієї суспільної системи. В Україні протягом тривалого часу не держава природним шляхом виростала із громадянського суспільства, а громадянське суспільство розвивалося під жорстким контролем держави. Цим пояснюються:

- величезна політична роль бюрократії;
- патерналізм (прагнення бути під опікою держави, окремого її інституту або якоїсь особи) і клієнталізм (переважне використання елітами неформальних зв'язків); орієнтація громадянина на соціальне сходження, результатом якого є не особистий трудовий внесок, а більш висока позиція в державній ієрархії й здобування із цього відповідних пільг і привілеїв;
- виключеність широких народних мас із повсякденного політичного процесу, обмеженість сфери публічної політики, а отже, масова політична інертність [8, 9].

Друга особливість – взаємодія двох протилежних тенденцій – східної культурної спадщини та інтенсивних модернізаційних перетворень західного зразка. Україна, яка розташована між ареалами греко-візантійської та західної культур, неодноразово прагнула об'єднати ці обидві традиції в одну життєздатну політичну модель. Україна наближалася до такого синтезу в епоху Київської Русі і козаччини XVII століття. Проте, хоча ці епохи і були багатими на потенційні можливості й окремі досягнення, в обох випадках державні утворення виявились нежиттєздатними. Синтез „західного” і „східного” з перевагою останнього, що складався впродовж століть, привів до формування в Україні особливого типу політичної культури, основними рисами якої є:

- слабо розвинута індивідуальність, низький статус особистих домагань на політичну участь;
- схильність до конформізму, легковірності і рухомості політичних принципів;
- підданське ставлення до будь-якого центру реальної влади;
- заідеологізованість мислення, непримиримість до будь-яких нетрадиційних поглядів;
- низька компетентність в управлінні справами суспільства і держави;
- правовий нігілізм;
- нерозвиненість громадських позицій.

Третя особливість – своєрідне геополітичне положення України. Великі рівнинні простори, нестійкий клімат і відсутність природних перешкод від вторгнень із Азії та Європи, домінування православної традиції, особливості національного характеру й „общинного духу” сприяли становленню й розвитку українських політичних інститутів у їхньому сьогоднішньому вигляді. Прямим наслідком геополітичного положення України виступає також наявна сьогодні її регіоналізація. Так, у західному регіоні України

традиційно міцними є ліберальні культурно-політичні цінності, але в південному і східному регіонах у масовій свідомості громадян домінують соціалістичні погляди.

І, нарешті, *четверта особливість* суспільного розвитку України – відсутність будь-якого тривалого, стійкого позитивного досвіду функціонування демократичних інститутів і цінностей. В українській політичній історії такий досвід обмежується окремими фрагментами – елементи політико-правового демократизму в Київській Русі, демократизм / охлократизм козаків XVII ст., досвід Магдебурзького права у Львові в XV ст., земське самоврядування XIX ст., партійно-номенклатурний демократизм Радянської влади.

Отже, у контексті вищезазначених специфічних рис суспільно-політичного розвитку, становлення в Україні сучасного конституціоналізму на демократичних засадах має, на нашу думку, розвиватися за такими напрямками:

- 1) необхідно, щоб для громадян усіх регіонів України базові конституційні принципи були зрозумілими, вони повинні викликати легітимну підтримку абсолютної більшості населення. Це не обов'язково досягається змінами в законодавстві, в першу чергу – це питання соціально-економічного характеру;
- 2) слід забезпечити оптимальне законодавче супроводження Конституції. Першочерговим завданням тут є відновлення мажоритарної виборчої системи стосовно формування Рад усіх рівнів. У сучасному українському суспільстві існує гостра потреба у відновленні соціальних функцій депутатів у доповнення до тих, що вони виконують сьогодні (лобіювання інтересів партій і фінансових груп);
- 3) державі необхідно посилити правову освіту, відповідальність за виконанням законів на усіх суспільно-політичних рівнях, що має сприяти формуванню сучасної демократичної політичної культури в суспільстві;
- 4) держава повинна мати сучасний правовий корпус у регіональних органах влади з метою більш гнучкої інтерпретації законодавчих основ стосовно інтересів, потреб і специфіки конкретного регіону.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гельман В.Я. Постсоветские политические трансформации: наброски к теории / В.Я. Гельман // Политические исследования. – 2001. – № 1. – С.5–29.
2. Даймонд Л. Прошла ли „третья волна” демократизации? / Л.Даймонд // Политические исследования. – 1999. – №1. – С.10–25.
3. О’Доннел Г. Делегативная демократия / Г. О’Доннел // Век XX и мир. – 1994. – №7-8. – С. 183–200.
4. Шмиттер Ф. Угрозы и дилеммы демократии / Ф. Шмиттер // Век XX и мир. – 1994. – №7–8. – С. 142–161.
5. Драгунский Д.В. Проект-91 и сопротивление стиля / Д.В. Драгунский // Политические исследования. – 1998. – №6. – С.6–12.
6. Конституція України. Офіційне видання. – К.: Наук. думка, 2006. – 150 с.
7. Конституційна реформа і президентські вибори.: Школа політичної аналітики. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.spa.ukma.kiev.ua>. – Назв. з титул. екрану.
8. Украина в системе современных цивилизаций: трансформации государства и гражданского общества: Материалы II-й международной научно-практической конференции (26-27 июня 2008 г.). – Одесса „ВМВ”, 2008. – 344 с.
9. Політична система і громадянське суспільство: українські реалії / За ред. А. І. Кудряченка. – Київ: НІСД, 2007. – 396 с.