

ПОЛІТИЧНА СИСТЕМА УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ГЕОПОЛІТИЧНИХ ВИКЛИКІВ

Практика останніх десятиліть свідчить, що найбільш вразливими до геополітичних викликів є країни, в яких почалися процеси демократизації внаслідок третьої та четвертої „хвиль” трансформації. Багато демократичних переходів проявили чіткі тенденції до зменшення впливу демократичних інститутів на політику та зростання привабливості авторитаризму в очах населення. За результатами моніторингу Дому свободи Україна, посідає місце у групі країн під назвою «гібридний» режим. Політична система України є вкрай вразливою щодо зовнішніх чинників і геополітичних викликів. Це пов'язано із невизначеним розподілом функцій між різними гілками влад. Постійне протистояння створює ситуацію політичної нестабільності та підживлює авторитарні тенденції розвитку політичної системи.

Ключові слова: політична система, демократизація, геополітичний виклик.

Шаповаленко М.В.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ ВЫЗОВОВ

Практика последних десятилетий свидетельствует, что наиболее уязвимыми для геополитических вызовов являются страны, в которых начались процессы демократизации вследствие третьей и четвертой „волн” трансформации. Многие демократические переходы проявили четкие тенденции к уменьшению влияния демократических институтов на политику и к увеличению привлекательности авторитаризма в глазах населения. По результатам мониторинга Дома свободы, Украина занимает место в группе стран под названием „гибридный режим”. Политическая система Украины крайне уязвима относительно внешних факторов и геополитических вызовов. Это связано с неопределенным разделением функций между разными ветвями власти. Постоянное противостояние создает ситуацию политической нестабильности и подпитывает авторитарные тенденции развития политической системы.

Ключевые слова: политическая система, демократизация, геополитические вызовы.

Shapovalenko M.V.

UKRAINIAN POLITICAL SYSTEM IN CONTEXT OF GEOPOLITICAL CHALLENGES

Dramatic dispersion of regime outcomes after an initial transition to competitive regimes has occurred in many parts of the world in the third and fourth waves of democratization. Many transitions to competitive regimes failed, resulting in a burgeoning number of competitive authoritarian regimes that sponsor controlled elections. Some regimes have status hybrid regimes. Freedom House's monitoring shows that Ukraine is hybrid regime. Political system of Ukraine is very instability and fragile under external factor. This article is devoted to analysis of some features of political institutions. Permanent political crisis during several years increases potential risks for Ukrainian independent and authoritarian tendencies.

Key words: political system, democratization, geopolitical challenges.

Сучасний світ кидає багато викликів для суверенних держав, а глобалізація та як вихідна від неї глобальна криза, багато в чому поставила під сумнів спроможність деяких із них самостійно розв'язувати внутрішні проблеми. Не випадково поширеним стало таке явище як країни, що не склалися в якості самостійних суб'єктів міжнародного права (failed state), яких відрізняє неспроможність самостійно впоратися із внутрішніми проблемами та нездатність забезпечити свою національну безпеку власними силами. У цьому сенсі яскравим прикладом є Афганістан, який за всіма ознаками є віртуальним державним утворенням. Перебуваючи в ситуації зовнішнього управління, ця територія стає центром тяжіння нових геополітичних конфліктів не лише для азійського континенту, але й для усього світу. Тобто незважаючи на глобалізаційні процеси та зниження незалежності будь-якої політичної системи, актуальним є спроможність держави відповідати на зовнішні виклики.

Практика останніх десятиліть свідчить, що найбільш вразливими до геополітичних викликів є країни, в яких почалися процеси демократизації внаслідок третьої та четвертої „хвиль”, якщо вживати термін С.Хантінгтона [1]. Незважаючи на певну ейфорію серед західних країн щодо „помаранчевої революції” Дім свободи, за результатами моніторингу за 2008 р., залишила країну у групі гібридних режимів [2], що багато в чому пов'язано із перманентною політичною кризою в нашій країні.

Ефективність політичної системи вимірюється спроможністю інститутів влади забезпечувати державний суверенітет, національну безпеку та національні інтереси, утверджувати свободу, справедливість, людську гідність, гарантувати конституційні права і свободи громадян. Верховенство права, ефективність влади та її децентралізація, самодостатність громад і гарантії місцевого самоврядування, позиції у сучасному світі характеризують потужність держави. Становлення політичної системи України за роки незалежності проходило під знаком позбавлення країни тоталітарного минулого та формування своєї системи державного управління. Схожі процеси відбувалися у Східній Європі, у країнах колишнього радянського табору, але якщо там відзначалося посилення парламентаризму та створення парламентських республік, то в Україні відпочатку сформувалася тенденція створення потужного державного механізму. Правове оформлення цих процесів відбулося 24 серпня 1991 р. прийняттям Акта проголошення незалежності України. Вищим органом державної влади на той час стала Верховна Рада України. Такий стан речей тривав до грудня 1991 р., коли одночасно було проведено Всеукраїнським референдумом щодо підтвердження Акта проголошення незалежності України і перші вибори Президента України. У Конституції України (Конституції УРСР із змінами і доповненнями на 21 вересня 1994 р.) містилася стаття 114, яка проголошувала, що „Президент України є главою держави і главою виконавчої влади України”. У статті 2 вказувалося, що вся „влада в Україні належить народові. Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, інші державні органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів”. Таким чином, закріплення посади президента в структурі влади фактично поєднувало виконавчу владу і голову держави. Можна припустити, що посттоталітарному законодавцю просто бракувало відповідних знань про демократичні принципи облаштування влади, а, можливо, це було певною реалізацією радянської моделі управління, де усі важелі влади були зосереджені в одному місці, а все інше було лише декорацією. Таким чином, закладені в Конституцію „двозначності” певною мірою гальмували розвиток політичної системи у напрямі демократизації (на що націлювала стаття 9 Конституції України), були ґрунтом для перманентного протистояння між Президентом України та Верховною Радою (а на місцях – між місцевими радами та структурами, вибудуваними Президентом). Такі обставини, а також те, що Президент не мав при цьому ефективної підтримки своєї діяльності в парламентських колах, зумовлювало напруження по лінії Президент – парламент. Перша реальна спроба подолання цього протистояння і спроби збалансувати гілки влади була оформлена між органами державної влади у червні 1995 р. терміном на 1 рік у вигляді Конституційної

Угоди між Верховною Радою і Президентом України „Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”. Хоча процедура ухвалення була порушена (ухвалена була простою парламентською більшістю, що давало підстави критикувати Л.Кучму його опонентам), але все ж таки це зняло напругу у політикумі на той час. Водночас це стало ще одним прикладом принесенням у жертву закону на користь політичної доцільності.

Згідно з текстом Конституційної Угоди, фактично розподіл повноважень гілок влади були схожий із президентськими республіками. Але водночас це не давало можливості належним чином відрегулювати стосунки між Верховною Радою і Президентом України та створити ефективні механізми погодження інтересів політичних, фінансово-економічних і регіональних еліт.

Лише внаслідок взаємних поступок і компромісів стало можливим прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України, яка створила основу становлення політичної системи країни на певний час. Прийняття Конституції України стало значним кроком утвердження незалежної, суверенної країни та завершило процес модифікації колишньої радянської соціалістичної республіки. Хоча вона, зауважимо, й містила недосконалості та відбивала особливості тодішньої соціально-політичної ситуації в країні.

У „Загальних засадах” Основного Закону були закріплені основні принципи функціонування політичної системи української держави, в першу чергу, на засадах беззаперечної пріоритетності прав і свободи людини, які чітко визначені у відповідному розділі Конституції.

Не менш важливим було визначення основних повноважень головних інститутів політичної системи. Перш за все, слід відзначити такі повноваження глави держави:

- призначення за згодою ВР прем'єр-міністра України та одноособове прийняття рішення про припинення повноважень прем'єр-міністра України та його відставку;
- право вето щодо ухвалених ВР України законів із подальшим поверненням їх на повторний розгляд у Верховній Раді;
- призначення за поданням прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій і припинення їхніх повноважень;
- створення і реорганізація за поданням прем'єр-міністра України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- скасування актів Кабінету міністрів України та актів Ради Міністрів Автономної Республіки Крим.

У Конституції України 1996 р. містилися і основні противаги повноваженням президента у формі прав Верховної Ради:

- надання згоди на призначення прем'єр-міністра України;
- ухвалення резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, що як наслідок має його відставку;
- право подолання двома третинами голосів вето президента України щодо прийняття ВР України законів.

Але створений механізм розподілу повноважень у трикутнику Президент – Парламент – Кабінет міністрів створили нові вузли протиріч, які намагалися подолати через політичну відповідальність у формі практичної неможливості їхньої реалізації. Так, у статті 90 Конституції України 1996 р. передбачалося право президента достроково припиняти повноваження Верховної Ради України виключно за умови, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Таким чином, недієздатність парламенту через невиконання суто формальних вимог не могла бути підставою для дочасного припинення його повноважень.

У 1996 р. здавалося, що основним гальмом втілення у життя апробованих світовою практикою стандартів суспільно-політичного розвитку є відсутність Конституції. Однак

через деякий час після її прийняття з новою гостротою виникла суперечність між задекларованими нормами та реальною можливістю і бажанням їхнього втілення. Причому було б не зовсім правомірно говорити про затягування процесу практичного втілення конституційних положень. Українське суспільство після 1996 року у питанні реалізації інституційно-правової модернізації наштовхнулося на механізм гальмування. До основних причин виникнення такої ситуації, на наш погляд, можна віднести:

- недостатній розвиток стійких елементів громадянського суспільства;
- відсутність необхідної кількості активних соціальних суб'єктів правового реформування, здатних не тільки підтримувати, а й проводити демократичні перетворення, тобто відсутність демократичного етосу;
- бажання й потреба отримання швидкого ефекту за короткий історичний проміжок часу; наявність у попередньому історичному розвитку системи соціалізації населення, зорієнтованої на формальний характер існування Конституції, а також значного розриву між конституційними нормами і реально діючими інститутами;
- неоднозначне (у розрізі легітимності) сприйняття значною частиною парламентарів принципів положень і окремих статей Конституції;
- відсутність відповідної політичної культури ані традицій парламентаризму, ані традицій конституціоналізму, а отже, тотальна недовіра один до одного у середині політичного класу.

Наведені причини є типовими для суспільств, „законсервованих” на тривалий час жорсткими тоталітарними або авторитарними режимами. За цих умов „феномен правової модернізації виявляється особливо виразно: норми західного конституційного права стають тут моделлю бажаних змін у напрямі раціоналізації, модернізації та європеїзації політичного устрою”. Саме з цим пов'язані й головні складнощі проведення конституційних реформ, які полягають „у необхідності одночасного перетворення соціальних відносин і політичної системи” [3, с. 198].

Сучасна політична реформа в Україні була спрямована в бік перерозподілу та значного збільшення повноважень представницької гілки влади. Хоча модель державного правління, сформована в Україні з прийняттям Конституції, частіше називали „президентсько-парламентською республікою”, проте за статусом Президента і обсягом наданих йому повноважень вона могла вважатися ближчою до необмеженого президентського правління, ніж до класичного зразка президентсько-парламентської республіки (наприклад, Франції). Але водночас не маючи на той час більш менш потужних політичних партій, структурованих регіональних еліт, державному апарату управління вдалося побудувати вертикаль влади, прив'язати регіони до центру і забезпечити стабільне функціонування політичної системи країни без суттєвих криз в середині управлінського апарату. Проте за останній термін президентства Л.Кучми значно виріс протестний потенціал серед населення, яке висунуло своїх опозиційних лідерів. Це все вибухнуло під час президентської кампанії 2004 р. Одним із наслідків тих подій стали зміни до Конституції, прийняті Верховною Радою 8 грудня 2004 р.

Зміни до Конституції, внесені 8 грудня 2004 р., не змінили конституційно-правового статусу Президента, проте звузили його повноваження. До Верховної Ради, наприклад, перейшли такі повноваження, як призначення за поданням Президента Прем'єр-міністра України (кандидатура якого подається главі держави коаліцією депутатських фракцій), міністрів оборони, закордонних справ, призначення за поданням Прем'єр-міністра інших членів Кабінету Міністрів, голів Антимонопольного комітету, Державного комітету телебачення та радіомовлення, Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра, членів Кабінету Міністрів. Аналіз повноважень, якими Президент України наділений за оновленою Конституцією, свідчить про те, що вони є значно більшими, ніж у президентів європейських парламентських республік, але дещо меншими, ніж у президента Французької республіки [4, с.333].

Загалом аналіз нинішніх повноважень Глави держави свідчить про переміщення „центра ваги” у комплексі прерогатив Президента від безпосереднього керівництва управлінською і розпорядчою діяльністю до функцій загальнополітичного керівництва та контролю законності дій усіх державних органів і зокрема органів виконавчої влади. В умовах розподілу владних повноважень між різними інституціями державної влади, який виник внаслідок реформи, Глава держави, як і раніше, може відігравати вирішальну роль у прийнятті всіх ключових рішень у тих ситуаціях, коли правляча коаліція в Парламенті та Уряд є його політичними однодумцями. Але вплив Глави держави на внутрішню політику може бути досить істотним і тоді (саме така ситуація склалася зараз), коли Президент та Уряд представляють різні політичні сили. Лише за таких обставин цей вплив (виходячи з характеру наданих Президенту повноважень) має бути у вигляді контролю над діяльністю Уряду і застосування правових засобів протидії спробам виконавчої влади порушити Конституцію, закон та створити для себе в державі домінуюче становище. Перший період діяльності влади після набуття чинності змін до Конституції у повному обсязі засвідчив наявність певних проблемних моментів щодо конституційно-правового статусу Президента та можливостей реалізації ним своїх повноважень.

Передусім це стосується проблеми дуалізму центрів визначення основних напрямів державної політики. Зокрема Конституція України не дає відповіді на питання, яким чином мають узгоджувати політичні позиції Президент України, з одного боку, і коаліція депутатських фракцій та Уряд [5] – з іншого, в питаннях формування політики у різних сферах.

Збільшення повноважень парламентської гілки влади, в свою чергу, потребує якісно нового підходу до їх здійснення. Парламентські вибори 2006 – 2007 рр. та подальші процеси створення коаліційної більшості продемонстрували, що законодавчий орган представницької демократії в Україні певним чином гальмує процеси поглиблення реформ та збільшує конфліктогенний потенціал у суспільстві, не долаючи регіональний розкол країни. Значною мірою це пов'язано із новим принципом формування депутатського корпусу за партійними ознаками. Враховуючи незначну процентну різницю між правлячою коаліцією та опозицією, парламент перестає бути органом регіонального представництва та перетворюється на майданчик перманентного протистояння різних політичних сил [6, с.23-34]

Політичні події 2007 – 2008 рр., насамперед політична криза й позачергові вибори до Верховної Ради України, перманентний конфлікт між різними гілками влади значною мірою були наслідком низької ефективності взаємодії (а подекуди й відвертої конфронтації) різних гілок влади та вищих владних інститутів держави. Утворення у новообраному парламенті Коаліції демократичних сил у складі Блоку Юлії Тимошенко (БЮТ) та Блоку „Наша Україна – Народна Самооборона” (НУНС), з огляду на їхню політичну спорідненість та ідеологічну близькість, відкривало перспективу налагодження ефективнішої взаємодії між Президентом України, Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України. Проте практична діяльність влади в такому форматі впродовж 2008 року засвідчила, що підвищення ефективності взаємодії гілок влади та досягнення відповідних, позитивних для суспільства, змін не відбулося. Зрештою низька ефективність взаємодії різних гілок влади мала такі негативні наслідки. У *політичній сфері* – припинення діяльності коаліції демократичних сил у Верховній Раді України, виникнення конституційних підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради Президентом України і призначення позачергових парламентських виборів, входження країни у фазу тривалої політичної кризи. Це фактично вплинуло на спроможність, а скоріше неспроможність дати відповіді на глобальну фінансову кризу, значно понизило можливості влади проводити ефективну зовнішню політику. В той же час вибори 2007 р., а отже, і новий склад Верховної Ради V скликання не створив умови для стабілізації політичної системи країни. Більше того, не меншим за рівнем загострення суперечностей

між Урядом і Президентом виявилися й відносини з урядом, який був сформований вже демократичною коаліцією восени 2007 р. [7, с.34].

В умовах перехідного періоду, коли політичні процеси відзначаються суперечливістю, непередбачуваністю, виникненням взаємовиключних чинників, процес стабілізації вітчизняної політичної системи надзвичайно ускладнюється. Йдеться про швидкі й непередбачувані появу та зникнення дійових осіб на політичній арені, латентні форми реалізації влади, стиль державного управління, що спирається не на правові норми, а на особисті рішення урядовців, стан аномії й ціннісної невизначеності, ослаблення соціального замовлення. Своєрідність сучасного модернізаційного процесу в Україні, який досі не відповідає прийнятним для нашого суспільства параметрам, потребує включення, поряд зі стихійними, цілеспрямованих механізмів соціально-політичного, економічного і правового розвитку відповідно до умов вільної конкуренції.

Вищезазначене дозволяє дійти певних висновків стосовно тенденцій розвитку політичної системи України. З одного боку, гальмування демократичних перетворень наочно демонструє посилення авторитарних тенденцій. Це пов'язано із невиконанням владою функції державного й адміністративного управління – узгодження та збалансування суспільних інтересів у межах оптимальної конституціональної системи. Неможливість або нездатність виконання державою зазначеної функції означає недієздатність демократичної системи правління й підштовхує владно-бюрократичні структури до забезпечення стабілізації суспільства авторитарним шляхом. Про авторитарну орієнтацію української демократії, яка розвивається переважно „зверху” (що само по собі є порушенням демократизму Конституції України), свідчить низка ознак. Так, у системі поділу влад постійне загострення суперництва між виконавчою і законодавчою гілками державної влади, намагання утвердити зверхність однієї гілки над іншою призвели спочатку до революційної ситуації, а потім – до поспішного впровадження конституційної реформи. Але ситуація обтяжується ще й особистісним протистоянням між першими політиками країни, що може спричинити руйнування демократичної структури й довести перманентну боротьбу за владу до свого логічного завершення, тобто виникнення авторитарної чи тоталітарної сили. Характерною ознакою небезпеки посилення авторитарно-демократичної тенденції можна вважати й незначну роль у політичному житті держави політичних партій і громадських організацій. Загальновідомо, що влада не в змозі сама себе контролювати навіть за умови наявності відповідного бажання. Ці завдання мають виконувати розвинені структури громадянського суспільства.

Незавершеність політичного та групового структурування українського суспільства може увімкнути зелене світло для швидкого утвердження авторитарних структур, які у подальшому без особливого напруження позбавляться тягаря демократичних вимог і стримуючих механізмів. Уже сьогодні спостерігаються деякі небезпечні явища. До таких можна віднести, зокрема, зрощування державної бюрократії в єдину антидемократичну силу, що представляє різні гілки влади. Ця політична сила нерідко забезпечує прийняття політичних рішень у обхід конституційно зафіксованих процедур, зумовлює хаотичний характер розвитку законодавства, що виявляється у прийнятті недосконалих законів, великої кількості підзаконних актів, стримує появу дієвої системи соціального контролю й регулювання. Таким чином, проблема формування стабільної демократичної політичної системи залишається для України відкритим питанням.

ЛІТЕРАТУРА

1. Kalandaze K., Orenstein M. Electoral Protests and democratization: beyond the color revolution / K. Kalandaze, M. Orenstein //Comparative Political Studies. Online First, published on March 3, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cps.sagepub.com>
2. Freedom in the World Country Ratings 1972-2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.freedomhouse.org. - Заголовок з екрану.

3. Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе / А. Н Медушевский. – М.: РОССПЭН, 1997. – 655 с.
4. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії / За ред. А. І. Кудряченка. – Київ: НІСД, 2007. – 396 с.
5. Конституція України. Офіційне видання. – К.: Наук. думка, 2006. – 150 с.
6. Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку / За ред. Ю.Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – 744 с.
7. Фісун О. Трансформації політичного режиму України у порівняльній перспективі / Фісун О., Ю.Кальниш // Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально- економічного розвитку. – К., 2008. – С.23–34.

© Шаповаленко М. В., 2009.