

ЛЕГІТИМАЦІЯ ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ТРАНЗИТНИХ ВИКЛИКІВ

Практика останніх десятиліть свідчить, що найбільш вразливими до геополітичних викликів є країни, в яких почалися процеси демократизації внаслідок третьої та четвертої «хвилі» трансформації. Багато демократичних переходів проявили чіткі тенденції до зменшення впливу демократичних інститутів на політику та зростання привабливості авторитаризму в очах населення. За результатами моніторингу Діму свободи Україна посідає у групі країн під назвою «гібридний» режим. Політична система України є вкрай вразливою щодо зовнішніх чинників та геополітичних викликів.

Ключові слова: політична система, політична влада, Конституція, повноваження політичних інститутів.

Сучасний світ кидає багато викликів для суверенних держав, а глобалізація та як похідна від неї глобальна криза, багато в чому поставила під сумнів спроможність деяких з них самостійно вирішувати 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 своїми силами. цьому сенсі яскравим прикладом є Афганістан, який за всіма ознаками є віртуальним державним утворенням. Перебуваючи в ситуації зовнішнього управління ця територія стає центром при тяжінні 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.

Тим паче важливими є проблеми легітимації політичних інститутів держави. Практика останніх десятиліть свідчить, що найбільш вразливими до геополітичних викликів є країни, в яких почалися процеси демократизації внаслідок третьої та четвертої «хвилі», якщо вживати термін С. Гантингтона [1]. Незважаючи на певну ейфорію серед західних країн щодо «помаранчевої революції» Дім свободи за результатами моніторингу як у 2008 р. залишали країну у групі гібридних режимів, так у 2013 р. [2] Багато чому це пов'язано із нескінченними новаціями у конституційному транзиті, й як наслідок перманентною політичною кризою в нашій країні. Існує низька наукових розробок, в яких розглядаються питання реформування політичних систем. Серед західних авторів, наукові здобутки яких вплинули на розробку цього напрямку, слід назвати Г. Колодку, Т. Парсонса, Н. Смелзера, А. Турена, Ю. Габермаса, Ф. Хайєка, П. Штомпку; в Україні та в Росії Є. Головаху, М. Ільїна В. Горбатенка, Г. Зеленько, В. Креміня, А. Романюка, О. Фісуна, В. Якушика.

Для країн посткомуністичної трансформації важливими залишаються питання стабільного та ефективного існування політичних інститутів. Основними параметрами дієздатності політичної системи є якість функціонування інститутів демократії (демократизація-дедемократизація) та рівень міцності державних інститутів.

Чисельні теорії політичної динаміки та політичного режиму підкреслюють складність визначення закономірностей змін у цій сфері. Звертається увага на те, що саме може спричинити успішну демократизацію політичної системи, а що, навпаки, дедемократизацію. чинники цього процесу. В цьому напрямку досить цікавими є положення теорії американського політолога Ч.Тіллі щодо демократизації політичного режиму. Він визначає особливості процесів демократизації та дедемократизації. Отже, він у своєму дослідженні демократії використовує аналіз політичних процесів. Він виділяє, зокрема, процес розвитку

потенціалу держави, процес участі громадян в ухваленні політичних рішень та процес перебігу публічної політики (сфери взаємодії держави, державних інституцій, громадян та об'єднань громадян). В цих сферах учений виділяє низку критеріїв, які свідчать про демократичність або недемократичність режиму, його рух у напрямі демократизації чи дедемократизації: «Режим є демократичним, якщо політичні відносини держави з громадянами характеризуються широкими, рівноправними, захищеними й взаємозобов'язальними процедурами обговорення політичних призначень і визначення політичного курсу. Демократизація в такому випадку означає простий рух до більш широкого представництва, більш рівної, захищеної й обов'язкової процедури обговорення політичних призначень і визначення політичного курсу. Дедемократизація – рух до менш широкого представництва, нерівноправної, слабо захищеної та не зобов'язуючої процедури обговорення політичних призначень і визначення політичного курсу» [3, с. 79–80].

Основні політичні процеси за Ч. Тіллі визначають напрям руху держави і діляться на чотири групи:

- **поширеність** – розширення (звуження) забезпечених законом інструментів обов'язкової реалізації прав громадян добиватися від влади дотримання суспільних інтересів;
- **рівність** – збільшення (зменшення) кількості рівноправних категорій, що визначають права та обов'язки різних сегментів суспільства та їх відносини з державами;
- **захищеність** – зменшення (збільшення) частки населення, яке зазнає утисків чи переслідування, чи недостатнього захисту держави;
- **взаємозобов'язаність** – розширення (звуження) участі всіх громадян у процесі вимоги та отримання законно встановлених послуг та благ від держави.

Наступним етапом аналізу є виділення механізмів, які визначають перебіг демократизації та дедемократизації: «Демократизація та дедемократизація залежать від повторюваних причинних механізмів, що породжують певні процеси. Під механізмами я маю на увазі події, що роблять той самий негайний ефект при широкому діапазоні обставин. Під процесами я маю на увазі комбінації й послідовності механізмів, які призводять до певних результатів. Демократизація й дедемократизація є масштабними процесами» [3, с. 40].

Прикладом такого механізму є, наприклад, *мехнізм формування коаліції* – створення нової форми координації між автономними політичними акторами. «Нова коаліція своїм існуванням не робить демократизацію, проте вона часто сприяє просуванню до демократії, поєднуючи тих політичних акторів, які зацікавлені в демократичних результатах, але колись не погоджували свої зусилля» [3, с. 40].

Також дослідник Ч. Тіллі виділяє три основні групи змін, за якими здійснюється аналіз процесів демократизації та дедемократизації:

- посилення або ослаблення зв'язків між особистісними мережами довіри (родинних, соціальних, економічних) та державною політикою;
- зміцнення чи ослаблення ізоляції державної політики від основних аспектів суспільної нерівності (гендерних, расових, національних, етнічних, релігійних, класових, кастових), з якими стикаються в повсякденному житті громадяни;
- зростання чи зменшення автономності (незалежності) у державній політиці різних центрів влади (особливо тих, які мають у своєму розпорядженні засоби насильства та примусу), зокрема патронажно-клієнтських мереж, організованих злочинних та корупційних угруповань, армії, релігійних організацій, партій тощо.

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, країнах колишніх радянського табору, але якщо там від назначалося процеси посилення парламентаризму та створення парламентських республік, то в Україні одразу 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 підвітні 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 у 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, побудованими 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 таке це зняло напругу у політику мі на той час. В той же час це стало ще одним прикладом принесенням у жертву закону на користь політичної доцільності.

Згідно з текстом Конституційної угоди фактично розподіл повноважень гілок влади був схожий із президентськими республіками. Але в той же час 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 радянської соціалістичної республік, хоча і 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.

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 дострокового припинити повноважень Верховної Ради України виключно за умови, якщо протягом тридцяти днів

однієї чергової сесії пленарних засідань не можуть розпочатися. Таким чином, недієздатність парламенту за виконання 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 наштотувалося 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 традиції парламентаризму, ані традиції 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 і 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» [4, с. 198].

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 в той же час 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. Але в той же час за останній термін президентства Л.Кучми значно виріс протестний потенціал серед населення, у якого появились свої опозиційні лідери. 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 повноважень Глави держави свідчив про переміщення «центра ваги» у комплексі прерогатив Президента від безпосереднього керівництва управлінською і розпорядчою діяльністю до функцій загальнополітичного керівництва та контролю законності дій всіх 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 усіх ключових рішень у тих ситуаціях, коли правляча коаліція в Парламенті та Уряд є його політичними одностайними. 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 – з іншого, в питаннях формування політики у різних сферах.

Збільшення повноважень парламентської гілки влади, в свою чергу, вимагало якісно нового підходу до їх здійснення. Парламентські вибори 2006 - 2007 рр. Але подальші процеси створення коаліційної більшості продемонстрували, що законодавчий орган представницької демократії в Україні певним чином гальмує процеси поглиблення реформ та збільшує конфліктогенний потенціал в 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 в майданчик перманентного протистояння різних політичних сил [6, с. 23-34]

Після приходу до влади В. Януковича і Партії Регіонів 1 жовтня 2010 року Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України, Закон «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та прийняття. Згідно з рішенням КС, відповідний закон № 2222 втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом цього рішення. Конституційний Суд України поновив чинність Конституції 1996 року та звернувся до органів державної влади з вимогою невідкладно привести українське законодавство у відповідність до Основного Закону в редакції від 28 червня 1996 року. Таким чином, конституційний процес опинився на вихідній точці державотворення. І був закладений фундамент для правової та політичної кризи 2013-2014 рр. І навіть повернення редакції 2004 р. поки не змогло подолати наслідки системної кризи.

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.

Можна зробити кілька висновків стосовно тенденцій розвитку політичної системи України. З одного боку гальмування демократичних перетворень наочно демонструє наочно 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. Така ситуація 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 сама себе контролювати не в змозі 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 в наш час 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 і регулювання. Але на порядку денному актуальним залишається питання подолання «неовотчинного принципу організації політичної влади» [9, с.204], або «неопатримоніальних відносин» [10]. Саме постійний та нескінченний конституційний транзит створює точки біфуркації із багатьма можливими траєкторіями розвитку та невизначеностями. Але слід звернути увагу на те, що все ж таки країна залишається у групі режимів «мінімалістської демократії» [11]. 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 [Електронний ресурс] / K. Kalandaze, M. Orenstein // Comparative Political Studies. Online First, published on March 3. – 2009. – Режим доступу. – <http://cps.sagepub.com>
2. Sushko Oleksandr, Prystayko Olena. Nations in Transit 2013 [Електронний ресурс] / Oleksandr Sushko, Olena Prystayko. Режим доступу. – http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT13_Ukraine_1stProof.pdf

3. Тилли Ч. Демократия / Ч. Тилли – М.: Институт общественного проектирования, 2007. – 263 с.
4. Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе / А. Н. Медушевский. – М.: РОССПЭН, 1997. – 450 с.
5. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії : монографія / за заг. ред. д.і.н., проф. А. І. Кудряченка. – К. : НІСД, 2007. – 396 с.
6. Конституція України. Офіційне видання. – К. – 2006. – 150 с.
7. Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку / За ред. Ю.Г.Рубана – К. : НІСД, 2008. – 744 с.
8. Фісун О., Кальниш Ю. Трансформації політичного режиму України у порівняльній перспективі // Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку. – К. – 2008. – С.23-34.
9. Дерлугьян Г. Как устроен этот мир Наброски на макросоциологические темы / Г. Дерлугьян –М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. – 384 с.
10. Фисун А. Политическая экономия «цветных» революций: неопатримониальная интерпретация / А.Фисун // Прогнозис. – №3 (7). – Осень 2006. – С. 211–244
11. Møller Jørgen. Skaaning Svend-Erik The Third Wave:Inside the Numbers [Електронний ресурс] / Jørgen Møller. – <http://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/MollerTable-24-4.pdf>

Шаповаленко М. В. Легитимация политических институтов Украины в контексте транзитных вызовов

Практика последних десятилетий свидетельствует, что наиболее хрупкими перед геополитическими вызовами, являются государства, ставшими на путь преобразований, во время «третьей»/ «четвертой волны» демократизации. Многие из демократических транзитов демонстрируют четкие тенденции уменьшения влияния институтов демократии на политику и усиление привлекательности авторитаризма. По результатам мониторинга Дома свободы Украина по-прежнему относится к группе «гибридных режимов». Политическая система страны по-прежнему остается беззащитной перед вызовами как демократического транзита, так и геополитическими вызовами.

Ключевые слова: политическая система, политическая власть, Конституция, полномочия политических институтов.

Shapovalenko M. Legitimation Ukrainian political institutions under transitional 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.

Keywords: *political system, political power, Constitution, political institutes.*