

УДК 321

О.Г. МАЗУР

ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА ДЕМОКРАТИЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Мазур Оксана Геннадіївна – кандидат політичних наук, доцент кафедри політології та міжнародних відносин Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля

В статті проаналізовано суперечливий процес становлення демократичних політичних інститутів влади в Україні, досліджено вплив цього процесу на трансформаційні зміни в державі.

Ключові слова: інститут, демократія, парламент, президент, влада, трансформація, уряд.

В статье проанализирован противоречивый процесс становления демократических политических институтов власти в Украине, исследовано влияние этого процесса на трансформационные изменения в государстве.

Ключевые слова: институт, демократия, парламент, президент, власть, трансформация, правительство.

In the article the contradictory becoming of democratic political institutes of power is analyzed in Ukraine, influence of this process is investigational on transformation changes in the state.

Keywords: institute, democracy, parliament, president, power, transformation, government.

© О.Г. Мазур, 2013

Постановка проблеми. Аналіз ефективного становлення демократичних режимів дозволяє стверджувати, що демократичні політичні інститути стають дійсно ефективними лише в результаті тривалого процесу розвитку і адаптації до умов і традицій цього суспільства, про що свідчить досвід демократичного будівництва в західних країнах. Так, про високу ступінь демократичності в західних державах слід говорити лише з другої половини ХХ століття. Отже, сучасні складнощі в становленні демократичних політичних інститутів як в Україні, так і в низці інших країн пояснюються не проблемою сумісності демократії та її інститутів з національними традиціями і нормами, а тим, що вони можуть стати ефективними лише поступово адаптуючись до політичних реалій. За твердженням американського політолога Данкварта Растроу, «щоб прийти до демократії потрібно не копіювання конституційних законів або парламентської практики деякої вже існуючої демократії, а здатність чесно поглянути на свої специфічні конфлікти і уміння винайти або запозичити ефективні механізми їх вирішення» [1, С. 9].

Отже, проблему дослідження визначає суперечливий процес становлення і функціонування демократичних політичних інститутів влади в період політичної трансформації в сучасній Україні.

Актуальність обраної проблематики обумовлюється складністю та багатоаспектністю процесів режимних трансформацій в сучасному світі. Вважається, що поширення демократичних традицій американського і європейського зразка по всьому світу повинне сприяти прогресу в тих країнах, куди експортується демократія. Проте, як показує життя, експорт демократії часто не лише не приносить бажаних результатів для суспільства, в яке вона впроваджується, але і призводить до катастрофічних наслідків - громадянських воєн, радикалізації політичних угруповань, активізації терористичної діяльності.

Аналіз досліджень і публікацій. Інституціональний підхід до вивчення політичних трансформацій відноситься сьогодні до однієї з поширених методологічних підстав досліджень Р. Аксельрода, Г. Голосова, В. Гельмана, С. Кордонського, А. Лейпхарта, Дж. Лінца, Є. Морозової, Т. Мое, П. Ордушука, С. Перегудова, В. Райкера, Т. Ремінгтона, С.Сміта, Л.Сморгунова, Р. Таагепери, Л.Тимофеева, Дж. Тсебеліса, Т. Шмачкової, М.Шугарта та ін. У порівняльних дослідженнях він зайняв одне з провідних місць при вивченні політичних трансформацій, в тому числі і «третьої хвилі» демократизації.

Інституціоналізм – досить широка методологічна основа сучасних досліджень, прихильники якої розташовані на шкалі від історичних інституціоналістів до нових інституціоналістів – прибічників досить жорсткої школи економічного підходу до політики. Незважаючи на те, що існує досить серйозна критика цього підходу, особливо в його строго економічній версії в тій частині, яка стосується вивчення незахідних країн, проте, евристична цінність подібної методології доведена і стосовно останніх демократичних трансформацій у Східній Європі, СНД і, зокрема, в Україні.

Метою дослідження є спроба виявлення впливу інституційних процесів на режимну трансформацію в Україні.

Виклад основного матеріалу. Дослідження відомого політолога А. Пшеворського доводять, що інституціоналізація в умовах політичної трансформації може відбуватися кількома шляхами.

По-перше, в умовах, коли співвідношення політичних сил є невірноваженим. При цьому стійкість політичної системи можлива тільки за умов збереження першопочаткових умов. Інститути влади формуються для консолідації нового співвідношення сил.

По-друге, в ситуації, коли співвідношення сил відоме і рівноважне. Досягнення компромісу в

цьому випадку є важким, оскільки політичні сили конфліктують з приводу бачення політичного курсу країни.

По-третє, якщо співвідношення політичних сил є невідомим. За цих умов скоріш за все політичні інститути прослугують довгий час, оскільки вони не будуть результатом тимчасових політичних рішень. Особливо якщо конституція буде прийнята до того, як складуться самі інститути [2, С. 124-132].

Очевидно, що становлення демократичних політичних інститутів України в умовах трансформаційних процесів відбувалося за третім варіантом. Вивчення специфіки цього процесу надало змогу виявити певні, визначні для подальшого дослідження аспекти.

Доведено, що серед політичних інститутів влади у демократичному суспільстві провідна роль належить парламенту, який виступає представницьким органом законодавчої влади.

В Україні діяльність Верховної Ради регламентується Конституцією, законами України та іншими нормативно-правовими актами. За висновками дослідників, головною проблемою конституційної моделі в редакції 1996р. була відсутність зв'язку між парламентом і урядом: більшість не мала впливу на політичний курс і персональний склад Кабінету Міністрів – ці повноваження були зосереджені у Президента і його Адміністрації. Цей недолік було виправлено змінами до Конституції, внесеними у 2004р. Вони посилювали вплив Парламенту та Уряду на політичний курс держави, оскільки Кабінет Міністрів формувала коаліція депутатських фракцій, а основою для програми дій Уряду була коаліційна угода. У правовому аспекті сенс «конституційної антиреформи» 2010 р. полягав у скасуванні змін до Конституції від 8 грудня 2004 р. з відповідною зміною всього законодавства. Політичний сенс повернення до Конституції 1996 р. полягав у переході до моделі президентсько-парламентської республіки та усуненні можливості проведення виконавчою владою політичного курсу, відмінного від президентського. Програмними основами для Уряду стали передвиборна програма Президента та його Щорічне звернення до Верховної Ради. Усунена необхідність міняти Кабінет міністрів після наступних парламентських виборів. На думку 77 % експертів, повернення до Конституції 1996 р. не привело до відновлення справжнього парламентаризму [3, С. 8].

Чинниками, що впливають на ефективність роботи українського парламенту, Центр Разумкова називає: структурні вади парламенту; низьку ефективність роботи; бесистемність і низьку якість законотворчої діяльності; недосконалість парламентського контролю; неналежний рівень прозорості.

Отже, за висновками фахівців дослідницького Центру Разумкова, внаслідок «конституційної антиреформи» 2010 р. засади парламентаризму та демократії в Україні порушені, режим державного правління поступово трансформується до авторитарного. Парламент втратив незалежність і притаманні йому місце та роль у системі державної влади, потрапив до президентської вертикалі, ви-

конуючи переважно законотворчу функцію – за умов пріоритетності законопроектів, підготовлених Адміністрацією Президента, Урядом і центральними органами виконавчої влади. Зв'язок між суспільством і владою, одним із головних елементів якого був Парламент, майже втрачено – влада слухає, але не чує суспільство. Громадяни не мають достатньої інформації про діяльність органів влади, зокрема Парламенту, а внаслідок зведення нанівець його контрольної функції втратили механізм демократичного контролю над державою. Єдиним важелем впливу суспільства на владу залишаються вибори.

Проведений Лабораторією законодавчих ініціатив аналіз функціонування вітчизняного парламенту дозволив не лише виявити ряд проблем, а й розробити вичерпний перелік рекомендацій щодо їх вирішення. Рекомендації були узагальнені у так званій Білій книзі українського парламентаризму – «Концепції змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України».

Серед основних недоліків функціонування Верховної Ради України були виділені такі:

- система виборів, яка не дозволяє забезпечити ефективно представництво інтересів населення у парламенті, а також нівелює зв'язок депутатів з виборцями;
- недостатньо чітке розмежування повноважень у сфері виконавчої влади щодо виконання установчої функції парламенту;
- неналежний рівень внутрішньопартійної демократії;
- недостатній рівень прозорості роботи Верховної Ради України (зокрема, у частині висвітлення роботи парламентських комітетів);
- неналежний рівень політико-правової та економічної експертизи законопроектів перед їх розглядом, а також відсутність структурного підрозділу у парламенті, відповідального за системне вивчення актуальних питань розвитку держави;
- неефективна участь громадськості у законотворчому процесі;
- недосконалі механізми контролю Уряду парламентом;
- надмірна складність порядку усунення Президента з поста тощо [4].

Таким чином, незважаючи на те, що більшість критеріїв демократичних парламентів знайшли своє відображення в українському законодавстві, їхній реальний вплив на ефективність функціонування законодавчого органу часто є обмеженим. По-перше, це пов'язано із недостатньою деталізацією певних приписів у законах і підзаконних нормативно-правових актах, по-друге – із продиктованими політичною доцільністю практичними порушеннями законодавчих норм, по-третє – із відсутністю дійових санкцій за порушення відповідних нормативних вимог.

Функціонування інституту президентства в сучасній Україні в умовах трансформаційних та модернізаційних процесів визначається суперечливими та неоднозначними характеристиками.

До основних підстав введення інституту прези-

дентства в незалежній Україні можна віднести:

- наявність в Україні історичних традицій республіканської форми правління і розділення влади, а також досвіду розвитку президентських інститутів у політичній історії України (зокрема за часів УНР);

- інституціоналізація поста Президента СРСР в 1990 році і неможливість керівництва СРСР зупинити процес розпаду СРСР;

- суб'єктивні підстави введення інституту президентства і обрання Президента України були пов'язані із зіткненням інтересів окремих політичних сил, які були не в змозі на початку 1990-х років отримати більшість в парламенті, але мали можливість впливати на конкретну особу – Президента.

Після проголошення незалежності в Україні була запроваджена змішана (напівпрезидентська) форма правління, яка передбачала обрання Президента на загальнонаціональних виборах. При цьому співвідношення повноважень Президента і Парламенту, насамперед, у частині впливу на виконавчу гілку влади, в 1991-2010 рр. суттєво змінювалося. Відбулась еволюція форми правління: від моделі із слабким Президентом і сильним Парламентом 1991-1994 рр. до значного посилення повноважень Глави держави в 1995-2004 рр. з наступним звуженням повноважень Президента внаслідок конституційної реформи 2004 р. та започаткуванням зворотної тенденції після обрання Президентом України В. Януковича в лютому 2010 р.

Прийняття проекту конституційної реформи, змістом, якої став перехід України від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки. Введена в 2006 р. політична реформа істотно вплинула на роль і місце інституту президентства в сучасній політичній системі України. Конституційна реформа ввела таку форму правління, коли президент і надалі наділений досить широкими конституційними повноваженнями, а уряд, вже спирається на парламентську більшість, не має достатніх конституційних важелів, властивих урядам європейських держав.

До функцій Президента України стосовно органів виконавчої влади належать: установа (формування органів), кадрова (призначення, припинення повноважень та вирішення питань відповідальності), контрольна (встановлення законності й доцільності діяльності) та регулятивна (правове регулювання діяльності) [5, С. 40]. Аналітичне дослідження кола повноважень Президента України за Конституцією дає підстави констатувати, що Основний Закон створює правове поле, згідно з яким глава держави залишається домінуючим елементом вітчизняної політичної системи, незважаючи на виведення посади Президента за межі виконавчої влади.

Таким чином, інститут президентства в Україні знаходиться в стані безперервної трансформації, детермінуючи зміст і інтенсивність ходу політичного життя країни.

Першим законодавчим актом незалежної України, яким було визначено основні засади розподілу

повноважень, взаємодії і врівноваження законодавчої та виконавчої влади, став Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України. Положення цього документа знайшли подальшого розвитку в Конституції України, прийнятій у 1996 році, тут же було закладено основний принцип розбудови правової, демократичної держави – розподілу влади та визначено одну із складових його реалізації – механізм стримувань і противаг [6, С. 2].

Серед інститутів стримувань і противаг у відносинах Президента з Верховною Радою України, передбачених в Основному Законі, окремої уваги заслуговують право вето глави держави щодо законопроекту, прийнятого Верховною Радою України (п. 30 ст. 106), та імпічмент Президента з боку парламенту, наслідком якого є усунення глави держави з поста у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину (ч. 1 ст. 111) [7].

Водночас, на відміну від деяких інших країн, вирішення долі Верховної Ради України не поставлено у залежність від сваволі уряду і Президента, а умови її розпуску спрямовані, перш за все, на забезпечення стабільності державної влади, безперервності її здійснення [8, С. 13].

Виходячи зі встановленої Конституцією України республіканської форми державного правління змішаного, президентсько-парламентського типу, яка закономірно пов'язано з так званим дуалізмом виконавчої влади, слід зазначити, що в основу управлінської вертикалі покладена модель «складного центру» [9, С. 49], який складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів – Президента і Кабінету Міністрів України. Специфічність даної моделі полягає саме у відношенні цих суб'єктів до гілки виконавчої влади: якщо уряд входить до неї як окрема структурна ланка системи органів, то Президент – через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади. За оцінкою деяких дослідників, перелік повноважень Президента України щодо органів виконавчої влади створює враження, що у нього конституційно встановлені всеохоплюючі функції та повноваження у сфері виконавчої влади і що саме він реально повинен очолити цю гілку державної влади [10, С. 40-45].

За оцінкою українського дослідника Р. Мартинюка, дуалізм виконавчої влади є швидше позитивною, аніж негативною характеристикою її організації, оскільки виступає запобіжником проявів узурпації влади як Президентом, так і партійною більшістю у представницькому органі, привносить елементи взаємоконтролю між главою держави і очільником уряду, у результаті слугуючи підконтрольності влади суспільству [11, С. 200-208].

Іншої точки зору додержується група вчених на чолі з В.Ф. Погорілком. Зокрема вони зазначають, що для ефективної діяльності ієрархічно побудованої системи (якою є система виконавчої влади) необхідною є її моноцентрична, а не поліцентрична побудова. Тобто доцільним є створення умов, коли всі структурні ланки системи підлягають впливу саме з одного, а не з кількох владно-організаційних центрів [12, С.275].

Дійсний стан справ у системі виконавчих ор-

ганів повною мірою не відповідає вказаним вимогам. Вирішення проблеми перетворення Кабінету Міністрів на єдиний центр управління об'єктивно ускладнюється тим, що встановлена Конституцією України форма державного правління змішаного типу зумовлює наявність «дуалізму» виконавчої влади [13, С. 25].

Перелік цих повноважень Президента є підтвердженням того, що глава держави наділений значними преференціями стосовно регулювання діяльності органів виконавчої влади, він здійснює основні кадрові призначення в системі цієї влади, а Кабінет Міністрів, відповідно, не володіє виключним правом на вирішення питань, що стосуються структури виконавчої влади, а звідси – не має достатніх засобів впливу на згадані органи та їх керівників. Наслідками такої ситуації можна назвати:

- умовність посади Прем'єр-міністра, який сьогодні повною мірою не відіграє ролі глави Кабінету Міністрів, а звідси – не справляє вирішальний вплив як на роботу уряду, так і інших органів виконавчої влади. Таку ситуацію можна спостерігати в республіках з президентською формою правління, де існує посада так званого адміністративного прем'єр-міністра, тоді як реально уряд очолює Президент (як, наприклад, в Єгипті);

- надання Президенту широкого кола повноважень у сфері виконавчої влади без його входження до структури цієї влади є негативним фактором при вирішенні питання про відповідальність за роботу Кабінету Міністрів. Тобто, як вважає Л.Т. Кривенко, з Президента знімається безпосередня політична відповідальність за наслідки діяльності уряду за надзвичайно великих можливостей і важелів впливу Президента на дії Кабінету Міністрів [14, С. 61].

Оцінки експертів у частині забезпечення Конституцією балансу повноважень у трикутнику «Президент-Парламент-Уряд» розділилися: 16 % експертів упевнені, що Конституція забезпечує такий баланс повною мірою, ще 38 % – частково забезпечує. Думку, що баланс повноважень Конституція не забезпечує зовсім, висловили 43 % опитаних експертів, 50 % експертів погодилися з тезою про те, що «створення ефективної вертикалі влади і відсутність розбіжностей між Президентом

і Прем'єр-міністром забезпечили керованість державою» (не погодилися – 34 %) [15, С. 3-12].

Світовий досвід доводить, що стабільність і ефективність політичної системи залежить від цивілізованої політичної конкуренції, розвинутої політичної культури еліти та громадянських якостей населення. Іншими словами – від рівня демократії. Реальна демократія забезпечує якісне врядування, а не навпаки. В Національній доповіді «Новий курс: реформи в Україні. 2010-2015», підготовленої провідними науковцями, зазначається, що проблема становлення реальної демократії, крім нормотворчого та структуротворчого, має й суспільно-політичний вимір – здатність владних структур і політичних акторів на практиці дотримуватися принципу верховенства права і чинних законів та наявність у громадян навичок і волі обстоювати свої права [16, С. 18].

Висновки. Аналіз функціонування українських політичних інститутів влади під час трансформації політичного режиму засвідчив існування певних особливостей, притаманних сучасному політичному процесу. Так, становлення парламентаризму в Україні відбувається під впливом соціокультурних, економічних та політичних чинників. Тому рекомендації, спрямовані на наближення цього інституту до критеріїв демократичних парламентів, повинні включати як законодавчі новели, так і зміну підходів до практики реалізації приписів закону. Підсумовуючи зміни, які відбувалися в об'ємі повноважень Президента України, слід зазначити, що високий рівень їх був забезпечений від часів прийняття Конституційного договору і до прийняття нової Конституції. Тому, є об'єктивні підстави стверджувати, що реалізація політичної реформи стабілізує цей інститут, внесе відповідну корекцію в існуючу модель політичної системи. Важливим у цьому сенсі є досягнення чіткості в конституційному розподілі прерогатив і повноважень між гілками влади. Отже, перспективи подальшої політичної трансформації в Україні, на наш погляд, залежать від усвідомлення того, що в демократичному суспільстві будь-які політико-владні відносини повинні будуватися на засадах компетентності, професіоналізму і права.

Рецензент Кривошеїн В.В. – д.п.н., проф.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Растоу Д.А. Переходы к демократии: попытки динамической модели / Данкварт Растоу // Полис. - 1996. - №5. - С.9.
2. Пшеворский, А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке / А. Пшеворский; под ред. В. А. Бажанова. – М.: РОССПЭН, 1999. – 320с. – С.124-132.
3. Центр Разумкова. Інформаційно-аналітичні матеріали. Парламент і парламентські вибори в Україні 2012 р.: політична ситуація, суспільні настрої та очікування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: http://razumkov.org.ua/upload/Przh_Partii_2012_fnll.pdf.
4. Оцінка стану українського парламентаризму на основі керівних принципів демократичних парламентів. – Доповідь Лабораторії законодавчих ініціатив у рамках проекту USAID «Програма сприяння парламенту II», 2011р. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: http://parlament.org.ua/upload/docs/Benchmarks_democracy_1.pdf.
5. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : Навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. Вид-во УАДУ, 2002. – С. 40.
6. Москаленко С.О., Горбатюк В.В. Інститут Президента України в механізмі стримувань і противаг у системі розподілу влади / С.О. Москаленко, В.В. Горбатюк // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: http://visnyk-psp.kpi.ua/uk/2011-1/11%20-%201_9_%20-%2030.pdf.
7. Конституція України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу до докум.: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
8. Жук Н. А. Стимування і противаги в системі поділу влади в Україні (загальнотеоретичні проблеми): дис. канд. юрид.

- наук: спеціальність 12.00.01 – теор. та іст. держ. і права; іст. політ. і прав. вчень / Н.А. Жук. - Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2006. – 20 с., с. 13.
9. Державне управління: теорія і практика. / [За заг. ред. Авер'янова В Б]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. - С. 49.
10. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : Навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. Вид-во УАДУ, 2002. С. 40- 45.
11. Мартинюк Р. Компетенційний дуалізм виконавчої влади: державно-правовий досвід П'ятої Французької Республіки та України / Р.Мартинюк // Право України. – 2011. – № 1. – С. 200 – 208., с. 201.
12. Конституція незалежної України : навч.посібник / за ред. В. Ф. Погорілка, Ю. С. Шемшученка, В. О. Євдокимова. – К. : ІДП НАН України, 2000. С.275.
13. Авер'янов В. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог / В. Авер'янов // Право України. – 2003 – № 9. – С. 25.
14. Кривенко Л. В. Інститут президентства. Глава держави: проблеми конституційного і фактичного статусу / Л.В.Кривенко // Зб. наук. пр. / за ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во Укр. акад. держ. управління, 1999. – Вип. 2. – Ч. 1., С.61.
15. Перший рік діяльності нової влади: наміри, дії, результати. Аналітична доповідь Центру Разумкова // Національна безпека і оборона. - 2011. - №3 - С.3-12.
16. Новий курс: реформи в Україні. 2010-2015. Національна доповідь / [за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. - К.: НВЦ НБУВ, 2010. - 232 с.