

Демократична інституціоналізація в Україні: євроінтеграційний контекст

Фелікс Барановський,

кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології

Східноукраїнського національного університету
ім. В. Даля

Західноєвропейська інтеграція – унікальне явище у світовій політиці й економіці. Завдяки їй народам Європи вдалося вирішити дві важливі проблеми: усунути матеріальні основи військових конфліктів між державами і створити сприятливі умови для інтернаціоналізації економічної діяльності. Логічним наслідком цього стали вільне пересування громадян, переміщення товарів і капіталу в рамках єдиного європейського простору.

Процвітання єдиної Європи особливо помітне на тлі небагатих і недостатньо розвинених країн, що її оточують. Саме цим і пояснюється прагнення багатьох держав Східної Європи досягти такого рівня розвитку, щоб одержати можливість стати членами Євросоюзу. І Україна – не виняток.

Проте вступ до ЄС не може бути самоціллю. Євроінтеграційні прагнення мають стати імпульсом до подальших демократичних перетворень в межах політичної системи, що існує в країні. На думку українського політолога В. Карасьова, найкращім „якорем” для будь якої влади, що гарантує її ефективність, громадянське, соціальне та економічне зростання, а також соціальний мир і спокій, буде демократія і політична конкуренція [1]. „Теперішня влада має спрямувати зусилля на реалізацію своєї місії, історичного запиту на створення в Україні демократичної, ліберальної нації. Оскільки в Україні на разі не вирішено завдань ліберально-демократичної революції, не кон’юнктурним і ситуаційним, а свідомим і стратегічним „якорем”, або „трендом” нової влади має бути ідеологія європейських цінностей, чи євроідеологія. Йдеться про цільові настановлення, пов’язані з формуванням в Україні сучасного європейського суспільства, економіки, політичної культури тощо” [2].

З іншого боку, існують Копенгагенські критерії членства вступу до ЄС – вони передбачають виконання країнами-кандидами певних умов. Серед

них варто виокремити, перш за все, ті, згідно з якими країни-кандидати мають створити стабільні інститути, що гарантують демократію, правовий порядок, дотримання прав людини і захист прав національних меншин. В цьому аспекті важливим і необхідним видається аналіз впливу глобальних процесів демократизації на окремі складові демократичних трансформацій політичної системи України та їх відповідність викликам сучасності.

Проблеми історичного розвитку і перспектив демократії можуть розглядатися в теоретичному контексті цивілізаційної і стадіальної парадигм всесвітньо історичного процесу. Ці проблеми можна описати у вигляді такої альтернативи: чи є демократія продуктом винятково певної (західної) цивілізації, а чи необхідним етапом політичного розвитку будь-якого суспільства на певному етапі його модернізації? Реальність цієї альтернативи підтверджується як тенденцією до глобального поширення демократичних інститутів, так і труднощами їх укорінення та дисфункціональністю у незахідних суспільствах. Цілком очевидно, що згодом чіткість цієї альтернативи послаблюватиметься (з розвитком модернізаційних процесів у цих суспільствах).

Демократичне суспільство – це суспільство, яке надає індивідам, з одного боку, певний ступінь свободи самовизначення особистості, а з іншого – захист від авторитарної сваволі можновладців, забезпечує життя в межах і під захистом закону. Водночас демократія передбачає не тільки ці загальні засади, але й конкретну модель політичної системи, котра функціонує в сучасному західному суспільстві.

Як вважає дослідник проблем сучасної демократії У. Бек, демократія має перетворитися на таку, що рефлексує. Це означає, що просте відтворення її основ поступається місцем їх критичному аналізу і постійному експериментуванню у всіх сферах соціальної дії [3].

Провідна тенденція полягає у підвищенні ролі громадянського суспільства та його впливу на політичну сферу і процес прийняття політичних рішень. Демократичні держави реалізують на практиці певний набір принципів: розподіл функцій влади, систему „стримувань і противаг”, народний контроль над урядом, участь народу в управлінні, управління в інтересах громадян, уряд, підпорядкований закону, тощо. Все це передбачає обмеження на використання влади і повноважень і високий ступінь передбачуваності того, як ця влада діятиме. Демократія реалізується через набір інститутів, що функціонують відповідно до певних процедур, закріплених на конституційному рівні. Інститути встановлюють структуру, яка визначає, як індивіди діють в процесі застосування влади. Встановлення структури інститутів бачиться як основний шлях зміни поведінки людей. В довгостроковому плані така поведінка змінює політичну культуру на демократичну.

Процес розбудови інституціональної структури – це конституційний процес. Сенс теорії конституціоналізму полягає в тому, що влада повинна обмежуватися шляхом інституціалізації її використання.

Фелікс Барановський

Сьогодні, проголошуючи європейський вектор свого зовнішньополітичного курсу, політичне керівництво України має на меті продовжити традицію розвитку демократичних тенденцій української державності, адже саму об'єднану Європу ініціатори її уконституювання розглядають як об'єднання людей і держав на основі певних загально визнаних суспільних політико-правових цінностей. Політичний її сенс виявляється в тому спільному й очевидному для всіх європейських країн постулаті, що зміна політичного керівництва держави не повинна призводити до обмеження принципу поділу влади та нехтування ним. Правовий сенс цього принципу полягає в дедалі докладнішому нормативному його закріпленні й розвитку як у національному законодавстві європейських країн, так і висуненні цього принципу як необхідного критерію можливого членства в ЄС нових держав.

Внаслідок політичних подій в Україні в результаті виборчої президентської кампанії 2004 року і зміни керуючої політичної еліти з'явився вагомий фактор для активізації процесу державних перетворень у сфері розподілу владних функцій. Так, 8 грудня 2004 року „пакетне” голосування у Верховній Раді включало й законопроекти з політичної реформи. Це голосування було націлене, головним чином, на стабілізацію ситуації в країні, що виникла внаслідок глибокої політичної кризи.

Перш за все, прийняті зміни до Конституції спрямовані на істотне посилення ролі партій як середовища формування політичної еліти, на структуризацію парламенту при формуванні виконавчої вертикалі влади тощо. Здійснення структурних реформ на сьогодні вимагає більш раціональної й ефективної системи влади, створення якої можливе тільки за умови розбудови відповідально діючої партійної системи та громадянських інститутів. Адже, з точки зору загально визнаних критеріїв європейської демократії, справжній контроль за владою можна ефективно забезпечити за умови „партійної прозорості” державного механізму й чіткого усвідомлення громадськістю, яка ж партія або представники якої політичної еліти несуть відповідальність за політичний курс.

Коаліційна більшість у парламенті матиме право формувати уряд і буде повністю відповідати за його дії. Розширення компетенції Верховної Ради планується у сфері призначення на вищі державні посади. Прийнятий законопроект передбачає обов'язкову згоду парламенту на дії Президента щодо призначення і звільнення Прем'єр-міністра, затвердження всього персонального складу уряду, призначення на посади голів Антимонопольного комітету, Служби безпеки, Держкомітету охорони державного кордону тощо. Крім того, парламент матиме вплив на таке силове відомство, як Генеральна прокуратура. Надаючи згоду на призначення Генерального прокурора, парламентарі самостійно зможуть його звільнити з посади.

За цим законопроектом передбачається також збільшити повноваження

законодавчого органу й у відносинах з виконавчим органом влади. Так, пропонується встановити відповідальність уряду перед Верховною Радою, а не перед Президентом, як закріплено в Конституції тепер. Саме перед парламентом нового скликання, а не перед главою держави уряд має скласти свої повноваження. В цілому встановлений порядок формування й відповідальності Кабінету Міністрів забезпечує цілковиту прозорість та прогнозованість партійної структури уряду, суттєво посилює установчу функцію парламенту, зміцнює позиції вищого органу виконавчої влади і водночас спрощує процедуру прийняття основних державно-владних рішень, гарантує єдність державної політики.

Поряд із запропонованими змінами важливе значення матиме новий формат відносин між Верховною Радою і Президентом. У сфері законотворчості пропонується надати право підпису на оприлюднення законів Голові Верховної Ради, якщо Президент протягом п'ятнадцяти днів не підпише ухваленого парламентом нормативного акту. Розширення повноважень Голови Верховної Ради відображено також в його праві виконувати обов'язки Президента у випадку дострокового припинення повноважень останнього. В компетенції глави держави – внесення подання до парламенту щодо призначень Прем'єр-міністра та міністра закордонних справ і міністра оборони. Такі новації спрямовані на усунення перекосів у системі „стримувань і противаг” та приведення у відповідність реального і юридичного статусу глави держави.

Поділ влади жодним чином не відкидає цілісності державної влади і державної політики з боку владної еліти. Тому цілком логічним є покладення на парламентську більшість, тобто на партійну коаліцію, яка одержала найбільшу підтримку на парламентських виборах, політичної відповідальності за склад, програму і результати діяльності уряду. Призначення ж міністрів закордонних справ і оборони, яке здійснюється за поданням Президента, цілком вписується у його статус глави держави, Верховного головнокомандувача і гаранта державного суверенітету й територіальної цілісності країни.

Передбачено новації і щодо законодавчого процесу. Так, право законодавчої ініціативи збережено тільки за трьома суб'єктами: Президентом, народними депутатами і Кабінетом Міністрів. Національний банк, який ніколи не відзначався активністю в реалізації законодавчої ініціативи, таке право втрачає. Отже, серед суб'єктів права законодавчої ініціативи залишилися тільки суб'єкти найвищого політичного рівня, що цілком логічно. Водночас збережено прерогативу Президента визначати певні законопроекти невідкладними, що обумовлює їх позачерговий розгляд Верховною Радою.

Отже, конституційний процес на нинішньому етапі не може бути зупиненим. Основні напрями конституційного реформування мають і далі розвиватися, доповнюватися, змінюватися, вдосконалюватися з урахуванням актуальних реалій. Головне, щоб реформи, які пропонувалися

до президентських виборів 2004 року, й ті, що пропонуються нині політичною елітою в межах розподілу функцій влади, були чітко орієнтовані на високі цілі досягнення суспільного миру і злагоди, на засадах яких стає можливим демократичний розвиток держави.

Загалом можна виокремити дві концепції вирішення проблеми втілення саме європейських інтерпретацій принципу поділу влади.

Згідно з першою, конституційно визначені моделі організації та здійснення державної влади гармонізуються з європейськими. Йдеться про практичне наповнення їх змістом, що відзначає практику роботи західноєвропейських інституцій (суворе дотримання закону, повага прав людини, невтручання у компетенцію інших державних органів, судовий, зокрема – адміністративно-процесуальний порядок розв'язання спорів між громадянином і державою, між різними функціональними суб'єктами влади, утвердження й використання механізмів конституційного судочинства тощо).

Йдеться також про створення необхідних механізмів взаємодії державних органів і погоджене вирішення ними багатьох питань з визначення стратегії і тактики суспільного державного-правового розвитку, що впливають з європейського вибору країни, шляхом функціонального переоблаштування існуючих державних інституцій. Причому, проблема, яка має бути розв'язана в Україні, полягає не у позбавленні органів виконавчої влади повноважень нормотворчості, а в тому, щоб чітко законодавчо зафіксувати її межі, принципи і завдання [4].

Згідно з другою концепцією, на сьогодні ресурси зміни існуючої моделі влади виявились вичерпаними. Зокрема, чинна система влади неспроможна забезпечити незворотний характер процесу демократичних трансформацій, виявляє свою обмеженість у здатності запобігати конфліктам, які розбалансовують політичну систему. Тому оптимальним виходом з цієї ситуації видається курс на конституційну реформу, яка б чітко збалансувала роль і функції різних органів влади.

Нині слід наголошувати на тому, що донедавна не усвідомлювався очевидний факт: немає сенсу сліпо наслідувати західні моделі у готовому їх вигляді. По-перше, всі західні країни утверджували свої моделі розподілу влади під впливом різних за характером причин і за різних обставин, що зумовило значне розмаїття принципів вирішення цієї проблеми. По-друге, ці системи часто формувалися протягом десятиліть, а то й століть.

Очевидно, що європейська модель розподілу влади, якщо мати на увазі узагальнений її зріз, передбачає поєднання демократизму та ефективності як загальносистемну закономірність функціонування національної моделі розподілу влади. В іншому випадку вона не стала б спільним надбанням багатьох розвинених країн, зорієнтованих на максимальну відкритість, прозорість влади і, водночас, раціональність, легітимність її, чого так прагне сучасна владна еліта України.

В нашій країні, зважаючи на те, що громадянське суспільство ще не досить розвинуте, головні важелі формування ефективної влади та рекрутування відповідальної владної еліти далекі від досконалості. Внаслідок цього виникає проблема: держава (яку персоніфікує владна еліта) відмежована від суспільства. Через це у громадян поняття еліти асоціюється здебільш з верхівкою виконавчої і законодавчої влади, а також з багатіями. Громадяни в цілому досить песимістично характеризують нинішню політичну еліту та владні органи усіх рівнів. Однією з найбільш негативних їх ознак вважаються хабарництво, корупція.

Можливий вихід з такої ситуації полягає в стимулюванні розвитку інститутів громадянського суспільства та супутніх їм механізмів – прозорих виборів і справді незалежних засобів масової інформації. Однією з головних умов зміни ситуації в країні на краще є усвідомлення владною елітою необхідності власного самовдосконалення. Тобто, першочерговим її завданням має бути формування владних інститутів і розподіл функцій між ними задля захисту прав громадян. Саме така політика сучасної еліти може бути надійною гарантією динамічного суспільного і державного розвитку.

Проблемою номер один сучасного політичного життя України є процес трансформації політичної влади. Нині в Україні практично так і не сформульовано науково виваженої концепції демократичної держави. В законодавчому органі влади склалася суперечлива ситуація постійного протистояння політичних сил, що цілковито унеможливує будь-який рух до правового демократичного суспільства. Необхідно продовжувати й модернізацію органів виконавчої влади. Уряд сильний, коли він працює на базі закону і для виконання законів.

Отже, для підвищення ефективності діяльності законодавчої і виконавчої влади потрібна хоч якась консолідація окремих груп керівної еліти заради інтересів народу.

Стабілізуюча і конструктивна роль еліти в процесі розбудови правової держави в Україні полягає в тому, щоб підтримувати й розвивати цей процес, прагнути діяти прозоро й відкрито і відповідати за свої дії. Структура української влади має визначати взаємозалежну систему відповідальності, в основі якої завжди повинні бути компетентність і професійний досвід представників владної еліти. Принцип розподілу державної влади, закріплений в Конституції України, не повинен означати самостійність кожного владного органу у межах його повноважень, а навпаки – має означати їх взаємодію, що обумовлюється єдністю державної влади, завданням якої є консолідація суспільства, сприяння соціальній згоді, захист основ конституційного ладу і, звичайно, забезпечення прав людини. Це можливо лише в умовах стабільності суспільства, згоди політичних сил, взаємодії законодавчої, виконавчої і судової влади, закріплення і функціонування ефективного, демократичного механізму розвитку політичної системи.

Література:

1. **В. Карасев.** Лучший „якорь” – евроидеология // День. – 2005. – 17 июня. – С. 7.
2. Там само.
3. Див.: **Beck U.** The Reinvention of Politics. Rethinking Modernity in the Global Social Order. – Cambridge, 1997. – P. 40.
4. **А. Коваленко.** У чому сила виконавчої влади // Віче. – 2004. – №7. – С. 49.