

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЛЕГІТИМАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано концепцію конституціоналізму в контексті процесів сучасного демократичного транзиту, особливостей конституційного дизайну у трансформаційних країнах. Визначено роль конституційної модернізації як механізму підвищення легітимності влади та стабільності держави.

Ключові слова: конституціоналізм, легітимність політичної влади, демократичний транзит, політична довіра, демократична консолідація.

Політичний розвиток незалежної української держави демонструє певний досвід вирішення питань розбудови державності, формування власної моделі політичної системи, становлення політичної ідентичності громадян, розвитку політико-правових ідей. Втім, аналіз політичних подій останніх років свідчить про невисокий рівень ефективності демократичних процедур та механізмів, співвідношення інтересів влади та громадянського суспільства. Пошук шляхів вирішення цих проблем актуалізує значення конституції як політичного інституту, що забезпечує легітимність порядку організації та функціонування влади в державі, умов реалізації та обмеження повноважень, правил суспільно-політичних відносин тощо.

Увага до визначених проблем притаманна сучасній політичній науці. Важливим внеском до теорії та практики конституціоналізму є роботи С. Головатого, І. Гриценка, В. Журавського, В. Кампо, М. Кармазіної, А. Колодій, В. Кравченка, В. Погорілка, С. Телешуна, Ю. Тодики, М. Томенка, М. Цвиха, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, Л. Юзькова та ін. У той же час політична концепція конституціоналізму може бути суттєво розширена за рахунок дослідження процесів сучасного демократичного транзиту, особливостей конституційного дизайну у трансформаційних країнах. Відповідно до цього, метою статті є визначення ролі конституційної модернізації як механізму підвищення легітимності влади та стабільності держави.

Сучасне політичне життя в Україні визначається недостатнім рівнем легітимності політичних інститутів. Неефективність діяльності демократичної влади, нездатність забезпечити стійке економічне

зростання та підвищення рівня доброту громадян знижують її функціональну легітимність. В цілому досвід сучасних демократичних транзитів свідчить про те, що основна загроза новим демократіям полягає в низькому рівні ефективності. Виникає така негативна закономірність: низька ефективність демократичної системи викликається неефективністю політичних рішень, що приймаються керівництвом держави, а недостатня легітимність правління не дозволяє владі діяти ефективно, уникаючи популізму.

Така ситуація приводить до нестабільності та невизначеності процесів легітимації політичних інститутів в українському суспільстві. Так, за результатами соціологічних досліджень можна констатувати, що за останній час в Україні відбулось падіння (подекуди — досить суттєве) рівня громадської довіри до всіх органів влади та до значної кількості соціальних інституцій. Так, за період з вересня 2010 року по лютий 2011 у рівень довіри до Верховної Ради України скоротився на 2,7 %, до уряду — на 6,8 %, до президента найбільш суттєво — на 10,3 %. Простежується і падіння рівня довіри до судів (на 7,3 %), прокуратури (на 5,7 %), міліції (на 7,6 %), Служби Безпеки України (на 6,7 %), місцевих державних адміністрацій (на 7 %) та місцевих рад (на 5%).

Невисокий рівень політичної довіри пов'язаний значною мірою з тим, що на думку більшості українців, органи влади (як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях) працюють непрозоро та недостатньо відкрито — це засвідчили 77,2 % респондентів. Певне покращення в даному контексті можна спостерігати лише у президента, прозорість та відкритість діяльності якого засвідчили 8,8 % опитаних. Найбільш закритими громадяни вважають роботу Верховної Ради України, а також уряду й інших центральних органів виконавчої влади [1].

Одним з головних критеріїв довіри до політичних інститутів та їхньої діяльності виступає стабільність та верховенство основного закону країни. Саме Конституція гарантує зобов'язання держави щодо забезпечення прав і свобод громадян, підтримує довіру до законів, які регулюють суспільно-політичне життя.

На жаль, в Україні основний закон став полем політичної боротьби, нові зміни характеризувалися недосконалістю, суперечливістю, неузгодженістю положень. Як наголошує М. Томенко, «аналіз практики втілення конституційної моделі української держави дає підстави вважати, що конституція великою мірою використовується як політичне гасло. У сучасних умовах основний закон часто перетворюється з головного політико-правового

документа на політичну декларацію з яскравим кон'юнктурним характером» [2, с. 1]. Наслідком такого законотворення стали перманентні політичні кризи, стрімке зниження ефективності влади в цілому, практика прямого нехтування конституційними нормами. На сьогодні конституційні норми містять низку суттєвих недоліків: нечіткість принципу народовладдя, зокрема права народу змінювати та встановлювати конституційний лад; недосконалий спосіб формування та відповідальності уряду; закріплення неефективної системи центральних органів виконавчої влади; відсутність реальних гарантій незалежності судів та прокуратури; невідповідність адміністративно-територіального устрою принципам організації ефективної системи влади та управління тощо [3, с. 115].

Експерти лабораторії законодавчих ініціатив І. Когут та О. Чабаненко виділяють такі проблеми розвитку конституційного процесу в Україні. Перша проблема — надмірна політизація питання конституційної реформи. І зміст змін, і спосіб їхнього впровадження оцінюються не крізь призму відповідності принципам демократії та підвищення якості врядування, а з точки зору вигідності або невідповідності для певних політичних сил або посадовців. Друга проблема — розрив між конституцією та політичною практикою. У попередніх пунктах йшлося про те, що теорія демократичної консолідації розглядає основний закон держави як формальне закріплення того стану політичної системи, який вже досягнуто. В Україні ж оновлене конституційне регулювання сприймається як спосіб вирішення всіх проблем державного будівництва — як панацея від усіх бід. Тобто питання її дієвості залишається поза увагою. Однак такий підхід є помилковим. З одного боку, тут варто говорити про дотримання положень конституції, що є одним із проявів слідування принципу верховенства права. З іншого боку, варто пам'ятати, що оновлений текст основного закону сам по собі не може привести до оновлення політичної системи, оскільки чимала кількість конституційних положень потребують тлумачення в інших нормативно-правових актах. Третя проблема — сумнівність легітимності конституційного реформування. Наразі широке суспільне обговорення змісту і способу реформи відсутнє. Активні дискусії тривають лише серед політиків та обмеженого кола експертів, тобто повноцінно громадськість не залучена [4, с. 132—133].

Результатом такого проблемного конституціоналізму стає падіння ролі Основного закону як провідного регулятора суспільного життя. Відповідно до результатів соціологічного дослідження, що було проведене компанією research & branding group 16-26 червня 2011 року

у 24 областях України та АР Крим, 79 % українців вважають, що влада ігнорує конституцію. На думку українців, в цілому ігнорують конституцію як представники влади (79 %), так і опозиціонери (71 %), тоді як пересічні громадяни діють у відповідності до конституції (51 %).

У той же час дві третини опитаних українців (62 %) вважають, що Конституція України в цілому є якісним документом, до якого можна вносити невеликі зміни. Кожен другий громадянин (52 %) не погоджується з тим, що конституція себе вичерпала і необхідно прийняти нову [5].

Тому, розуміючи важливість процесів конституційної модернізації, важливо забезпечити належну легітимацію майбутніх змін, забезпечити їхню логічність, послідовність, системний зв'язок з попередніми позитивними надбаннями. Необхідно забезпечити всебічне обґрунтування пропозицій щодо змін та доповнень до чинної конституції, створення умов суспільного доступу до професійного (науково-юридичного) витлумачення норм, положень, які знаходяться в зоні «конституційних корекцій», тобто належать до привабливих філологічно-юридичних формул, але по суті лише декларативних без наперед продуманих можливостей держави щодо їхнього забезпечення. Такі конституційні норми і зараз залишаються у чинній конституції без механізмів реалізації і не дають ефекту для громадян та суспільства [6].

Провідною функцією конституції у демократичній системі є легітимація суспільно-політичної організації держави. Якщо способом утвердження правил всередині демократичної системи є діалог між основними акторами, що існують і діють у її межах, то конституція є результатом такого діалогу — зведеним та погодженим баченням «єдиних правил гри». Відповідно легітимна конституція потребує участі у процесі її обговорення всіх суб'єктів політичного життя — від державних діячів до пересічних виборців [7].

Важливість участі громадськості, зокрема, — інституцій громадянського суспільства, в обговоренні політичного розвитку держави визнається практично всіма дослідниками процесів демократичного транзиту. Так, наприклад, Л. Даймонд зазначає, що активне громадянське суспільство забезпечує не лише відповідальність влади, а й життєздатність демократії, а також виконання нею функції широкого представництва інтересів громадян [8].

Головна роль в обговоренні змін конституції повинна належати інституціям громадянського суспільства. Як визначає Ф. Фукуяма, основними рівнями демократичної консолідації суспільства

виступають ідеологія, інститути, громадянське суспільство та культура [9].

Оскільки зміни основного закону найчастіше передбачають модифікації саме інституційного дизайну, виникає загроза перетворення політиками дискусії про конституційну реформу на інструмент політичної боротьби та маніпулювання електоральними вподобаннями. За таких умов, громадянське суспільство як активний учасник політичного діалогу має запобігати нехтуванню суспільних потреб. Через усталені форми артикуляції інтересів населення та взаємодії з владою воно повинне виступати у якості контролера влади, який узгоджуватиме політичну волю можновладців і суспільні інтереси.

Виходячи з вищенаведених міркувань, вважаємо достатньо актуальною та продуктивною «аргументаційну модель» організації процесу конституційних змін і доповнень, що була запропонована українськими дослідниками [10]. Вона складається з таких етапів. Перший — після оголошення підтримки ініціативи Президентом України (лютий 2011 р.). Він повинен включати в себе подання оглядової доповіді, яка готується групою спеціалістів (правознавців, економістів, політологів) за особливим завданням органів влади, або за їхньої підтримки. За досвідом європейських країн, у таких доповідях обґрунтовується необхідність реформ і змін, які мають визначати, насамперед, смисловий обсяг підготовки змін до конституції. Цілком зрозуміло, що тоді при підтримці на всіх рівнях вченими проводиться всебічний аналіз конституційних проблем (по кожному розділу, по кожному конституційному інституту), які виникають у процесі застосування Конституції (або діючого законодавства).

Другим етапом після суспільного оприлюднення оглядової доповіді і наступним кроком до визначення намірів підготовки за методикою організації реформування є розробка концепції конституційної модернізації, яка має бути вивірена з теорією та практикою конституціоналізму, мати конструктивне спрямування і мінімальний обсяг ризиків у конституційній трансформації. Для фахової оцінки і критичного аналізу корисним було б скликання всеукраїнського форуму вчених-конституціоналістів. Звичайно критичний масив з боку громадян слугуватиме легітимності започаткованого процесу змін до основного закону і влада матиме в цьому реальні оцінки суспільства.

Третім етапом має стати за методикою реформування професійна дискусія у науково-педагогічних колективах, спілках і асоціаціях юристів, політологів і взагалі вчених суспільних наук. Це дасть

можливість відібрати найбільш досконалі ідеї, юридичні конструкції, збагатити понятійний апарат конституційного права, а в кінцевому рахунку отримати суспільну експертизу концепції конституційної модернізації.

Четвертий етап може передбачати підготовку підсумкової доповіді для Президента і Верховної Ради, коли сумарна кількість пропозицій, ідей конституційного удосконалення, рекомендацій науковців різних галузей права, соціологічні показники щодо змістовної оцінки концепції конституційної модернізації буде попередньо розглянута і схвалена конституційною асамблеєю. В основі такої підсумкової доповіді буде покладено суспільне сприйняття, об'єктивна результативність відбору реальних пропозицій з досконалою аргументацією і юридичною технікою виконання. За таких умов можна сподіватися, що спеціалісти визначать, що є кращим, ніж існує раніше в усіх розділах, категоріях і правових формулах тексту Конституції України 1996 року.

Таким чином, основними напрямками нового конституційного процесу виступають:

- гарантування індивідуальних та соціогрупових прав (гендерних, екологічних, мовно-культурних тощо) відповідно до реальних можливостей держави та встановлення механізму її відповідальності за чітке дотримання цих гарантій;

- посилення механізмів прямої участі та впливу громадян на владу, прозорості й підзвітності останньої перед громадянами, забезпечення дієвих гарантій дотримання владними інституціями, їхніми посадовими особами обов'язків і меж компетенції, зокрема, уточнення та розширення можливостей для ухвалення державних рішень на всенародному референдумі, обмеження посадових імунітетів, запровадження санкцій за порушення державними органами конституційних приписів;

- забезпечення балансу повноважень між парламентом як єдиним законодавчим органом, президентом як всенародно обраним главою держави, урядом як вищим органом виконавчої влади та судовою гілкою влади з виокремленням у ній Конституційного суду України;

- запровадження дієвого механізму зміни влади у разі неспроможності владних суб'єктів реалізувати свої повноваження;

- вирішення проблеми рівного представництва інтересів усіх регіонів на центральному рівні, зокрема, у структурі законодавчої влади, або у спосіб створення двопалатного парламенту, або зміни виборчого законодавства. Створення умов для реалізації механізму

децентралізації влади та зростання ролі місцевих громад у вирішенні важливих питань їхнього життя;

- запровадження механізму забезпечення участі громадян у прийнятті нової конституції [11].

Підсумовуючи, можна зазначити, що попри надзвичайно велику значущість конституційних норм для закріплення фундаментальних цілей подальшого розвитку суспільства і держави не варто переоцінювати значущість засобів конституційної інженерії для формування ефективної та водночас демократичної владної моделі. На це звертають увагу і дослідники у сфері конституційного права. Вони вважають, що розбіжності між юридичною та політичною/фактичною конституціями в транзитних системах полягають в тому, що «норми юридичної конституції можуть залишатися за межами діяльності суб'єктів державно-політичних відносин владарювання, що вимагає не змін до конституції, а її захисту» [12]. В межах функціонування концепту політичної конституції головним є не легальність, а колективна ідентичність як властивість суспільних відносин [13]. Відтак, на відміну від юридичної конституції, конституція «політична» містить систему усталених поведінкових зразків, практик та стратегій з їхньої реалізації, вмотивованих певними інтересами і діями. Усвідомлення цього повинне бути однією з основ подальшого визначення траєкторій конституційного транзиту, механізмів та шляхів його реалізації. Вдосконалення конституції — це політичний процес, в межах якого провідні суб'єкти прагнуть отримати підтвердження легітимності своєї діяльності, здатності бути представниками громадських інтересів, прийняття важливих політичних рішень. Для досягнення легітимності конституційних перетворень необхідно активно залучати інститути громадянського суспільства для обговорення та визначення основних положень та норм суспільного життя.

Література

1. Соціологи фіксують загальне зниження довіри українців до влади. Результати соціологічного опитування. Лабораторія законодавчих ініціатив. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.spa.ukma.kiev.ua/konst/article.php/20110311134938704>
2. Томенко М. В. Конституційний процес як пошук стратегічних пріоритетів України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня доктора політичних наук / М. В. Томенко. — К., 2010. — 30 с.

3. Веніславський Ф. Конституційний лад та суспільний ідеал: до питання про базові цінності конституційного ладу в Україні / Ф. Веніславський // *Право України*. — 2010. — № 2. — С. 112—131.
4. Когут І. О. Конституція для демократичної консолідації (роздуми про конституційний процес у теорії та в Україні) / І. О. Когут, О. Д. Чабаненко // *Стратегічні пріоритети*. — 2008. — № 2 (7). — С. 124—134.
5. Конституційні страждання. Аналітика [Електронний ресурс] // Research & branding group 25 липня 2011 року. — Режим доступу : [Http://www.rb.com.ua/ukr/analytics/politics/7742/](http://www.rb.com.ua/ukr/analytics/politics/7742/)
6. Селиванов А. Конституційна модернізація – шлях до легітимності. Конституційна асамблея 17 липня 2012 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.spa.ukma.kiev.ua/konst/article.php/20120729183207971>
7. Когут І. О. Конституція для демократичної консолідації (роздуми про конституційний процес у теорії та в Україні) / І. О. Когут, О. Д. Чабаненко // *Стратегічні пріоритети*. — 2008. — №2 (7). — С. 124—134.
8. Diamond L. Developing democracy: toward consolidation (baltimore: johns hopkins university press, forthcoming) / L. Diamond, ch.2.
9. Fukuyama F. «The primacy of culture» / F. Fukuyama // *Journal of democracy*. — 1995. — vol. 6, 1. — p. 7—14.
10. Когут І. О. Конституція для демократичної консолідації (роздуми про конституційний процес у теорії та в Україні) / І. О. Когут, О. Д. Чабаненко // *Стратегічні пріоритети*. — 2008. — №2 (7). — С. 124—134.
11. Янукович В. Чинна конституція України потребує подальшого вдосконалення [Електронний ресурс] / В. Янукович. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/18419.html>
12. Кафарський В. Концепти конституції у правовій і політичній науці / Володимир Кафарський / В. Кафарський // *Політичний менеджмент*. — 2010. — № 4. — С. 23—41.
13. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан та перспективи // національна безпека і оборона. — 2007 — № 1. — С. 3—42.

Сделан анализ концепции конституционализма в контексте процессов современного демократического транзита, особенностей конституционного транзита в трансформирующихся странах. Определена роль конституционной модернизации как механизма повышения легитимности власти и стабильности государства.

Ключевые слова: конституционализм, легитимность политической власти, демократический транзит, политическое доверие, демократическая консолидация.

Implemented analysis concept of constitutionalism in the context of contemporary processes of democratic transition, constitutional features of transit

in the transforming countries. Defined constitutional role modernization as a mechanism to increase the legitimacy of power and stability of the state.

Key words: constitutionalism, *the legitimacy* of political power, *democratic transition*, political trust and democratic consolidation.

Рецензент: проф. Новакова О. В.