

Роман Мартинюк

ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗМІШАНОЇ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ: ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТІВ

У статті аналізуються завдання, суспільні очікування та реальні результати конституційної реформи від 8 грудня 2004 р. Окреслюються напрямки необхідних коректив змішаної форми правління в Україні.

The objectives, social expectations and actual results of constitutional reform of December 8, 2004 have been discussed in the article. The directions of necessary changes to the mixed form of political system in Ukraine have been distinguished.

Завдання та очікувані результати реформи. Головним завданням конституційної реформи 2004 р. було унеможливити узурпацію влади одним з її центрів, і насамперед, Главою держави. У цьому сенсі реформа пропонувала конструкцію влади з огляду на сумний досвід функціонування в Україні президентсько-парламентарної форми правління¹.

Очікувалося, що внесені 8 грудня 2004 р. до Основного Закону України поправки дозволять розв'язати наступні ключові проблеми. Запроваджена реформою система стримувань і противаг мала вибудувати принципово новий формат взаємин між Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України, який, у свою чергу, приведе в дію механізм відповідальності влади перед суспільством. Тривалий час відсутність конструктивних конституційних засад взаємодії і взаємовідповідальності парламентської більшості та Уряду, разом із фактичним одностороннім підпорядкуванням останнього Президентові України, та відсутність у представницькому органі більшості, яка б формувала Уряд, були постійним джерелом конфліктів між органом законодавчої влади та Кабінетом Міністрів України. Право парламентської більшості (коаліції політичних сил

¹ Підсумки і проблеми діяльності влади за нової Конституції, пріоритети подальшого розвитку конституційного процесу // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 42.

у парламенті), створеної за результатами виборів, формувати уряд є конституційним механізмом їхньої постійної взаємозалежності (взаємодії і взаємовідповідальності). Відтак, передбачалося, що спрямування діяльності Кабінету Міністрів України залежатиме від змісту політики сил, що утворюватимуть більшість. Парламентська більшість, яка б утворювала Уряд, мала гарантувати законодавче забезпечення його діяльності. Іншим наслідком переходу до режиму парламентаризму мала стати децентралізація механізму прийняття рішень, яка б придала політичному процесові більшої прозорості та відкритості, зробила б його зрозумілим для суспільства: виборці голосують за партії, партії формують більшість у Парламенті, більшість формує Уряд. Ця схема дозволила б чітко визначити, які партії при владі, які – в опозиції. У кінцевому підсумку це передбачало появу суб'єкта відповідальності за соціально-економічну ситуацію у країні. Таким суб'єктом мали ставати партії та блоки, які формують більшість у Парламенті та Уряд. Механізмом політичної відповідальності партійних сил, що утворили парламентську більшість і Уряд, мали бути чергові вибори. На виборах виборці мали б продовжити кредит довіри чи відмовити в ньому політичним силам, з урядовою діяльністю яких пов'язувалися б здобутки чи втрати в соціально-економічній сфері.

Конструкція реформованої системи стримувань і противаг мала створити запобіжники від авторитарних тенденцій, головним ініціатором яких в умовах напівпрезидентської республіки був Глава держави. Парламентарно-президентська форма правління, зокрема, мала запобігти можливості Президента України підпорядковувати собі виконавчу вертикаль, за результати діяльності якої він формально не відповідав. Важливим чинником запобігання авторитаризму мало стати розширення повноважень самої Верховної Ради України, яка, відповідно до канонів парламентаризму, мала відігравати роль основної інституційної гарантії демократичного державного режиму.

Загалом нова організація механізму влади мала сприяти підвищенню ефективності влади, забезпечити її більшу відповідальність, зробити прозорою і контрольованою суспільством через персоніфікацію суб'єктів формування влади та застосування механізму їх відповідальності за результати діяльності влади перед суспільством. Реформована конструкція влади мала надати більш реального характеру реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами через створення безпосереднього зв'язку між результатами їх волевиявлення на виборах і механіз-

мом формування Уряду та політикою, яку здійснюватиме Кабінет Міністрів України.

Результати реформи. Процес формування та діяльності влади в нових конституційних умовах виявив низку серйозних проблем, що перешкождали реалізації очікувань, пов'язаних із реформою. Головними причинами виникнення таких проблем стали: недостатня чіткість або визначеність окремих формулювань Конституції України; проблематичність статусу певних органів державної влади, яка виникла внаслідок внесення відповідних змін до Конституції України; концептуальні вади окремих конституційних конструкцій, що спричинили суперечність чи неузгодженість нових конституційних положень із положеннями первинної редакції Конституції України, які реформа залишила в силі.

Ініціатори конституційної реформи в обговоренні її змісту спиралися переважно на абстрактно-теоретичні аргументи й недостатньо враховували конкретні недоліки первинної організації влади як відправні моменти в конструюванні нових конституційних інститутів. При розробці інституційних змін не отримав належного застосування прогностичний аналіз наслідків функціонування нової системи організації влади.

Відомо, що конструкція системи влади у змішаних формах правління відрізняється від конструкцій системи влади у парламентарних і президентських республіках більшим рівнем складності. Реальне функціонування механізму влади тут (у змішаних формах) передбачає використання значного числа процедурних форм взаємодії владних структур із метою реалізації їхніх, часто сумісних, повноважень. Ці процедури охоплюють найрізноманітніші питання організації і здійснення влади, зокрема, порядку подання і затвердження кандидатур на державні посади, їх зміщення з посади (наприклад, формування уряду, дострокового припинення повноважень уряду (відставки окремих міністрів), організації законодавчого процесу на заключній стадії, дострокового припинення повноважень парламенту, введення в дію указів глави держави і т. д.

Значення цих конституційних процедур могло б набути до певної міри формального характеру за умови поєднання низки факторів: наявності усталеної партійної системи з малим числом впливових центристських партій; дією принципу партійної дисципліни, який забезпечував би тісне співробітництво парламентської більшості й утвореного нею уряду і забезпечував би функціональну цілісність усього державного механізму; високого рівня політичної та правової культури держаних посадовців, відтак, готов-

ності владних структур до конструктивного співробітництва тощо. Унікальне поєднання цих чинників має місце в деяких високорозвинених державах, на зразок Великобританії. В Україні ж вони всі відсутні. Тому в умовах вітчизняних державно-політичних реалій формальне визначення відповідних процедур у конституційному тексті набуває особливого значення. А втім, саме ці процедури, завдяки яким функціонують змішані форми правління, у цілому залишилися поза увагою розробників чинної редакції Основного Закону України.

Запроваджена реформою конструкція влади концептуально відповідає парламентарно-президентській республіці: унеможлививши надмірну концентрацію повноважень у особі Глави держави, реформа зосередила основний обсяг владних важелів у руках партійно-політичних сил, що складають коаліційну більшість у представницькому органі. Висловлюючись максимально узагальнено, ця форма організації механізму влади стала більш децентралізованою, але менш стабільною і функціональною. Однією з найсуттєвіших переваг нової моделі організації влади є те, що за відповідних обставин (стабільності розстановки партійно-політичних сил у представницькому органі) вона дозволяє забезпечити чітку, прозору ідентифікацію виборцями політичної сили, що несе відповідальність за результати державної політики (отже, за стан справ у країні), – і відтак, можливість свідомого обрання між різними політичними партіями під час виборів.

Попри згадані позитивні риси, іншою визначальною рисою сучасної організації державної влади в Україні є та, що вона обумовлює ситуацію, яка найбільш адекватно могла б бути описана як комплексний "конфлікт повноважень". У ситуації так званого протистояння, за якої Глава держави і парламентська більшість представлені супротивними політичними силами, здійснення цілісної і послідовної державної політики стає вкрай важкоздійсненним, оскільки жодна зі сторін не може ефективно реалізувати свою передвиборчу програму. За таких умов найпринциповіші рішення приймаються у формі політичного компромісу, який є засобом розв'язання глибинного політичного конфлікту. Однак з огляду на те, що у процесі досягнення такого компромісу (як і виконання його умов) кожен учасник дбає про власні корпоративні інтереси, результат досягнутої згоди залишається переважно далеким від оптимального.

Прийняті нашвидкоруч в умовах "помаранчевої революції" конституційні поправки загрожуть системною дестабілізацією меха-

нізму влади. Конституційний текст виявився насиченим концептуальними вадами, неузгодженостями, суперечностями і правовими прогалинами; наявні в ньому неоднозначні формулювання щодо визначення конституційно-правового статусу органів влади стали причиною багатьох небезпечних політичних конфліктів. Інші серйозні конфлікти допоки носять гіпотетичний характер і мають виникнути за відповідного збігу політичних обставин. Загалом конструкція влади, приведена в дію конституційними поправками, характеризується розбалансованістю², а її окремі елементи функціонують у режимі конфронтації. Сказане насамперед стосується інституту президента і виконавчої влади: саме взаємини між Главою держави та Урядом визначатимуть міру ефективності запровадженої реформою змішаної форми правління в Україні³.

Уже перший нетривалий досвід функціонування запровадженої конституційною реформою системи стримувань і противаг засвідчив, що в ситуації протистояння парламентської більшості й утвореного нею Уряду, з одного боку, і Глави держави, з іншого, ціла низка передбачених Основним Законом України механізмів не діє, а узгоджене функціонування механізму влади стає неможливим. Цей досвід також показав, що в ситуації політичної конфронтації між гілками влади конституційна система стримувань і противаг перетворюється на відверто деструктивну систему протистояння, а регулятивна функція Основного Закону у вирішенні політичних конфліктів стає недостатньою і потребує спеціальних політичних домовленостей як єдинореальних цивілізованих інструментів розв'язання проблем у відносинах між гілками влади⁴. Унівесал національної єдності від 3 серпня 2006 р. та спільна заява Президента України, Голови Верховної Ради України і Прем'єр-міністра України щодо невідкладних заходів, спрямованих на розв'язання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України від 27 травня 2007 р., стали красномовними прикладами таких домовленостей.

Поправки до Основного Закону України не вирішили низки важливих проблем в організації механізму влади або вирішили їх невдало (чи не зовсім вдало). Ще одним принципово важливим за-

² Князевич Р. Конституційно-правові підстави для прийняття нової Конституції України // *Право України*. – 2007. – № 6. – С. 9.

³ Авер'янов В. Закон про Кабінет Міністрів України: результати доктринального тлумачення // *Право України*. – 2007. – № 6. – С. 3.

⁴ Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи. Аналітична доповідь // *Національна безпека і оборона*. – 2007. – № 1. – С. 24.

вданням реформи державної влади, яке конституційні поправки в цілому обійшли увагою, залишається створення механізму взаємодії всіх гілок державної влади з метою забезпечення ефективності діяльності державної влади загалом.

Неефективність наявної змішаної форми правління в Україні значною мірою посилюється домінуванням чинника суперництва партійно-політичних сил, представлених у структурі механізму влади, над чинником співробітництва у здійсненні державної політики⁵.

Конституційна реформа від 8 грудня 2004 р. надала політичним партіям статусу визначальних суб'єктів державно-політичного життя країни. Однак з огляду на нерозвиненість самого інституту політичних партій, "правління партій" обернулося не посиленням комунікації державної влади із соціальними групами, а використанням повноважень органів державної влади в корпоративних інтересах політичних угруповань.

Як наслідок, функціонування реформованого механізму влади швидко засвідчило, що його очікуване вдосконалення обернулося загальною неефективністю, безпрецедентною конфліктністю у взаєминах вищих органів влади та цілковитою нефункціональністю окремих конституційно передбачених інститутів. Основний Закон України виявив значну кількість правових прогалин, неоднозначних за змістом формулювань, неузгодженостей, суперечностей та просто концептуальних вад, які унеможливили створення ефективної, відповідальної, підконтрольної суспільству системи влади і дали простір діям, які викликають критику з позиції правової і політичної культури та моралі. Більше того, суспільство стало свідком того, як певні партійно-політичні сили, цілком усвідомлюючи значущість цієї глибинної проблеми, цинічно намагалися використати існуючі проблеми в організації механізму влади у власних інтересах.

Приведення в дію нової системи стримувань і противаг виявило факт небажання, а іноді й неспроможності вищих органів влади України дотримуватись конституційних положень, насамперед тих, що регламентували механізми здійснення їхніх спільних повноважень. Зокрема, неузгодженість у питаннях статусу та механізмів реалізації повноважень вищих органів державної влади викликана тим, що Конституція України не дає відповіді на питання, яким чином мають узгоджувати у своїх діях політичні позиції Президент України, з одного боку, та коаліція депутатських фракцій і Уряд,

⁵ Наслідки змін до Конституції України, доцільність і сценарій подальшого реформування: погляди експертів // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 49.

з іншого. Загалом система стримувань і противаг, сконструйована Конституцією України в редакції від 8 грудня 2004 р., не вирішила проблеми дисбалансу владних повноважень (фактично вона замінила надмірно ослаблений Уряд на надмірно ослабленого Главу держави), але виявляє іншу серйозну деструктивну рису – вона насичена ризиками потенційних політичних конфліктів. Парламент, як ключова владна ланка у структурі політичної системи країни (у певній мірі й утворюваний коаліційною більшістю Уряд) став зосередженням цих конфліктів.

Особливістю сучасної форми правління в Україні є те, що ціла низка елементів організації механізму влади як у рамках окремих владних інститутів, так і у відносинах між ними може функціонувати лише за умови досягнення політичних компромісів між партійними силами, які пронизують у цій формі правління всі рівні й сегменти механізму влади. Не є випадковим те, що вже 3 серпня 2006 р. основними політичними силами був підписаний Універсал національної єдності, який став спробою забезпечити функціональність нової системи організації влади засобом досягнення і формального закріплення політичної домовленості (угоди). Одне з положень Універсалу безпосередньо вказувало на те, що метою його укладення є, зокрема, “створення збалансованої системи “стримувань і противаг” між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України”. Універсал був концептуально ефективним способом подолання політичної кризи і через те, що він був укладений усіма основними політичними силами, представленими у структурах влади. Універсал підписали Президент України, Прем’єр-міністр України та лідери всіх парламентських фракцій. Очікувалося, що Універсал, у якому відбивалися домовленості, вироблені в результаті проведеного Загальнонаціонального круглого столу, стане програмною основою для “широкої коаліції”. Однак Універсал був політичним документом, а не нормативним актом, а тому не носив імперативного характеру для суб’єктів, що його підписували. Універсал у цьому відношенні був, по суті, декларацією намірів, здійснення яких залежало виключно від доброї волі його учасників. Відсутність у середовищі вітчизняної політичної еліти традицій відповідального ставлення до політичних домовленостей такого рівня стало додатковим чинником до тих, що суттєво знизили його (Універсалу) вагу та відкрили можливість для продовження конфліктів. Сумна доля Універсалу засвідчила, що питання погодження політичних позицій між вищими органами державної влади України в умовах змішаної парламентарно-президентської

форми правління, запровадженої конституційною реформою 8 грудня 2004 р., визначальною мірою залежить від політичної волі цих владних інститутів, що за нинішніх умов є маловірогідним, а тому не гарантує суспільству забезпечення проведення системою влади цілісної і відповідальної політики.

З огляду на відсутність розвиненої партійної системи із сильними центристськими партіями, здатними забезпечити ефективність існуючої системи стримувань і противаг, у поєднанні з концептуальними вадами останньої, парламентарно-президентська форма правління в Україні виявилася приреченою породжувати постійні і затяжні конфлікти. Способи розв'язання цих конфліктів у взаєминах між вищими органами державної влади виявили відсутність у них узгодженого бачення стратегії розвитку Української держави та неспроможність, а часто й небажання досягати державно-необхідних компромісів. Окремим фактором, який знижує функціональну ефективність сучасної змішаної форми правління в Україні, є не лише невміння й небажання головних суб'єктів конституційного процесу досягати компромісів, а ще більше – неспроможність виконувати досягнуті домовленості.

Ознаки кризи влади виразилися не лише в ігноруванні коаліцією більшості у Верховній Раді України п'ятого скликання та утворенням нею Урядом "Універсалу національної єдності", але й у конфліктах навколо квот міністрів, що призначаються Парламентом за поданням Глави держави, у ситуації з подоланням вето Президента України, застосованого до неконституційного Закону "Про Кабінет Міністрів України" у грудні 2006 р., формуванні більшості засобом залучення депутатів з опозиційних фракцій, що у квітні 2007 р. обернулося виданням Указу Президента України про достроковий розпуск Верховної Ради України, у неспроможності Конституційного Суду України у 2006-2007 рр. упродовж дев'яти місяців прийняти жодного рішення (дати висновку) тощо.

Узагальнюючи аналіз характеристик змішаної форми правління в сучасній Україні, важливо, проте, наголосити, що однозначно-негативна оцінка запроваджених конституційною реформою від 8 грудня 2004 р. змін у організації системи влади була б некоректною. Конституційна реформа створює передумови до вирішення низки принципово важливих на цьому етапі розвитку політичної системи України завдань державотворення. Чи не найважливішим ефектом реформи є той, що вона інституційно-нормативно гарантувала розвиток конкурентних основ державної політики. Враховуючи всі застереження, усе ж виправдано вважати, що в цілому

реформа забезпечує більш збалансований поділ влади. Вона запроваджує парламентарно-президентську форму правління через посилення установчих та кадрових функцій представницького органу, обмежує відповідні прерогативи Глави держави, закріплює парламентський спосіб формування Уряду, створює більш відповідні режимові парламентаризму умови досягнення функціональної самостійності і збалансованого положення в системі стримувань і противаг Кабінету Міністрів України. Реформа суттєво обмежує установчі повноваження Глави держави на користь представницького органу, зокрема, в урядовій сфері та можливості Президента України визначати зміст діяльності Кабінету Міністрів України. Організаційно забезпечуючи необхідне посилення позицій Уряду в структурі механізму влади, реформа запобігає можливості розвитку авторитарних тенденцій, зініційованих Главою держави, які були характерною рисою напівпрезидентської форми правління, що існувала в Україні до 1 січня 2006 р.

Хоча реформа не створює цілісного механізму влади, не пропонує інструментів розв'язання гіпотетичних конфліктів між органами влади (частина з них уже стала реальністю) і в умовах співіснування різних партійно-політичних сил, представлених у особі Глави держави та парламентської більшості, ставить під сумнів можливість здійснення узгодженої й системної державної політики, вона достатньо децентралізує механізм прийняття рішень. Конструкція розподілу повноважень в існуючій системі влади позбавляє будь-який її вищий орган монополії на владний ресурс. І в цьому – головна перевага наявної форми правління перед тією, що їй передувала.

Література:

1. Авер'янов В. Закон про Кабінет Міністрів України: результати доктринального тлумачення // *Право України*. – 2007. – № 6. – С. 3.
2. Князевич Р. Конституційно-правові підстави для прийняття нової Конституції України // *Право України*. – 2007. – № 6. – С. 9.
3. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи. Аналітична доповідь // *Національна безпека і оборона*. – 2007. – № 1. – С. 24.
4. Наслідки змін до Конституції України, доцільність і сценарій подальшого реформування: погляди експертів // *Національна безпека і оборона*. – 2007. – № 1. – С. 49.
5. Підсумки і проблеми діяльності влади за нової Конституції, пріоритети подальшого розвитку конституційного процесу // *Національна безпека і оборона*. – 2007. – № 1. – С. 42.