

Політична реформа в Україні: проблеми і перспективи // Національний університет “Острозька академія”. Наукові записки. (Серія “Політологія”). – 2006. – Випуск 1. – С. 111-123.

Мартинюк Роман Станіславович – кандидат політичних наук

Старший викладач кафедри державно-правових дисциплін правничого факультету Національного університету “Острозька академія”

Політична реформа в Україні: проблеми і перспективи

Президентсько-парламентарна форма правління, суперечливо змодельована в Основному Законі України в редакції від 28 червня 1996 р., зумовила недостатню ефективність механізмів стримувань і противаг і викликала нагальну потребу в її перегляді. Система поділу влади і взаємодії її структурних елементів до вступу в дію конституційних поправок носила в цілому асиметричний і незбалансований характер з явними переважаннями повноважень і домінуючої ролі Президента України у вирішенні державних справ і з очевидними функціональними обмеженнями інших гілок влади на користь Глави держави. Зумовлене вадами напівпрезидентської форми правління постійне політичне протистояння між окремими гілками влади вело до блокування діяльності Парламенту, нестабільності Уряду та інших державних інституцій, деструктивно впливало на єдність державної політики, створювало непотрібну конкуренцію між апаратами окремих гілок влади, осередки напруженості всередині виконавчої влади. Взаємоблокування ініціативи у відносинах між представницьким органом і Главою держави та особливості організації механізму влади на рівні її найвищих ланок зумовлювало й ту деструктивну рису напівпрезидентської форми правління в Україні, що за цієї форми правління жоден із суб'єктів – ні Президент, ні Парламент – не несли політичної відповідальності за наслідки діяльності Уряду.

Президентсько-парламентарна форма правління в Україні мала свої потенційні переваги, які відсутні у змішаних парламентарно-президентських та парламентарних республіках: принцип одноосібного керівництва, який у ситуації низької функціональної ефективності Верховної Ради України міг здійснюватися Президентом України у виконавчій сфері, повинен був відігравати важливу стабілізуючу роль в умовах перехідного суспільства. Однак у період президентства Л. Кучми президентсько-парламентарна форма правління в Україні виявила свої гірші а не кращі потенційні риси, чим остаточно скомпрометувала себе і прискорила політичну реформу.

Поправки до Конституції України від 8 грудня 2004 р. запровадили змішану парламентарно-президентську форму правління. Однак режим парламентаризму – це привілей для політично структурованих суспільств із розвинутою партійною системою та усталеними традиціями демократії, що, зокрема, знаходить своє вираження у здатності владарюючих політичних партій до співробітництва. Тому утвердження парламентарно-президентської форми правління в Україні супроводжуватиметься суттєвими труднощами, оскільки така форма правління, як “правління партій”, може реально функціонувати лише за умов існування сформованої і стабільної партійної системи та наявності усталеної партійно-політичної структури Парламентуⁱ. Повноцінний парламентаризм утверджується лише за наявності сильних центристських партійⁱⁱ. Як свідчить світовий досвід, сильні партії можливі лише в політично розвинених суспільствах. І навпаки, сильні політичні партії справляють вирішальний вплив на розвиток і політичне структурування суспільства. Парламентарно-президентська республіка є неможливою в політично неструктурованому суспільстві, де неформована відповідна партійна система, яка б уможливила створення стабільної парламентської більшості, і яка б, у свою чергу, формувала уряд, спроможний ефективно розв'язувати комплекс завдань, пов'язаних із необхідністю здійснення системних перетворень у суспільстві та державі. Між тим, партійна система сучасної України не передбачає на цьому етапі утвердження реального парламентаризму. Більшість політичних партій в Україні – нечисельні, не мають широкої соціальної бази, не справляють серйозного

впливу на політичне життя України і повноцінно не виконують належних їм, як політичним партіям, функцій. За цієї умови перекладання на Парламент України надмірних повноважень при його реальній неспроможності здійснення цих повноважень може скомпрометувати саму ідею парламентаризму. В умовах організації системи поділу влади в напівпрезидентській республіці Верховна Рада України не володіла нормативними повноваженнями, які б надавали їй статусу провідної владної структури в політичній системі країни. Це мало своє позитивне значення, оскільки Парламент України був (у значній мірі і залишається) неспроможним до виконання такої ролі. За згаданої ситуації здійснення Главою держави України широкого комплексу установчих та контрольних повноважень, які представницький орган України, в силу своєї функціональної неефективності, не міг успішно виконувати, ставало об'єктивною необхідністю. Фактично посилення інституту глави держави в Україні на початковому етапі державотворення дозволяло частково компенсувати слабкість і нерозвиненість національного парламентаризму. Однак очевидно, що в умовах організації влади в парламентарно-президентській республіці представницький орган України вже в найближчій перспективі продемонструє низку своїх досі прихованих чи принаймні не настільки виразних вад. Небезпека переходу до режиму парламентаризму на сучасному етапі розвитку національної державності криється також у тому, що нежиттєздатність парламентарно-президентської республіки спровокує повернення до авторитаризму.

Перехід до парламентарно-президентської форми правління в якості однієї з головних своїх умов передбачає парламентський спосіб формування уряду. Поправки до Конституції України від 8 грудня 2004 р. запровадили парламентський спосіб формування Уряду України, однак, на моє переконання, не в найкращий спосіб. Його головною вадою є партійний критерій, за яким відбуватиметься формування кадрового складу Уряду. У цьому відношенні перед національною державотворчою практикою постає необхідність розв'язання важливої проблеми: неусталений характер партійної системи і, відповідно, відсутність потужних центристських партій у представницькому органі робить формування Уряду на коаліційній партійній основі вкрай проблематичним. Взагалі, формування коаліційного уряду можливе лише за умови, що ідеологічні відмінності між партіями не настільки гострі, щоб блокувати процес формування урядової коаліції. У будь-якому випадку, програма діяльності такого Уряду може виявитись лише теоретичною домовленістю партій, що брали участь у його формуванні про спільну програму дій, реальність якої буде спростована практикою її виконання. Такий Уряд також постійно наражатиметься на небезпеку достроково припинити свої повноваження за ініціативою Парламенту України, оскільки жодна з партійних фракцій не сприйматиме його, як свій власний Уряд. Таким чином, низька ймовірність утворення природної центристської більшості у представницькому органі дає підстави зробити висновок, що формування і функціонування Уряду України на коаліційній партійній основі буде малоефективним, якщо не безперспективним взагалі. Прем'єр буде змушений шукати можливості співпраці з міністрами, з яким він співпрацювати не лише не багатиме, але й не зможе, можливо в силу того, що це будуть не фахівці-професіонали, компетентність яких не викликала б сумнівів і яким Прем'єр без вагань міг би доручити певні ділянки роботи, а партійні популісти-демагоги. За умови, що заміщення посад в Уряді стане результатом міжфракційних домовленостей, Прем'єр-міністр реально не зможе впливати на стан справ в урядовій сфері. Є зайвим наголошувати, що виконавчо-управлінська та законопроектна діяльність такого Уряду залишатиме бажати кращого.

Оптимальним варіантом виходу з описаної ситуації я бачу запровадження парламентського способу формування Уряду України за німецьким зразком. У державній системі ФРН простежуються риси раціоналізованого парламентаризму, елементом якого є існування стабільної виконавчої влади. Деякі особливості взаємин між виконавчою владою й парламентом, точніше – з Бундестагом, спрямовані на те щоб уникнути практики Веймарської республіки, яка відрізнялася своєю політичною нестійкістю, і сполучити існування парламентського режиму зі стабільною виконавчою владою. У цьому відношенні важливо вказати, що у ФРН Парламент призначає лише Канцлера, а не, як у більшості

парламентських систем, весь уряд. Після свого призначення Канцлер сам формує кадровий склад Уряду. Укладачі Основного Закону ФРН виходили також із того, що навіть двопартійний уряд – не найкращий уряд і, намагаючись мінімізувати наслідки впливу партійної строкатості представницького органу на ефективність діяльності виконавчих структур, обмежили роль Парламенту у формуванні Кабінету схваленням кандидатури Прем'єра. Таким чином, Конституція ФРН установлює сильну, але контрольовану Парламентом виконавчу владу. Такий підхід до визначення політико-правового статусу Прем'єр-міністра перетворює останнього на політичний центр усієї політичної системи ФРН. Не дивно, що основним принципом цієї системи визнається канцлерський принцип і широко використовується поняття канцлерської демократії. Описана практика може без застережень бути перенесена на національний ґрунт. Я вважаю, що після свого призначення Прем'єр-міністр України повинен мати право сам формувати кадровий склад Уряду – і, звичайно, за фаховим, а не за партійним критерієм. Тому, хоча Уряд України – орган колегіальний, за визначальної ролі Прем'єра в його формуванні стане можливим організоване й узгоджене прийняття Кабінетом Міністрів рішень. Формуючи Уряд України і визначаючи склад Кабінету Міністрів, Прем'єр-міністр України тим самим забезпечуватиме певну узгодженість поведінки його членів: міністри входитимуть в Уряд за запрошенням Прем'єр-міністра, і добре пам'ятатимуть це. Це дозволить сформувати сильну, стабільну виконавчу владу, спроможну до ефективного співробітництва із представницьким органом. Саме така модель організації виконавчої влади відповідала б завданню утвердження в національній політико-правовій практиці парламентарно-президентської форми правління в умовах незавершеності розвитку інституту парламентаризму.

В умовах парламентарно-президентської форми правління парламентська більшість, що призначатиме Уряд, має нести всю відповідальність за формування Уряду, його політику. Між тим, поправки до Конституції України в регламентації інституту парламентської відповідальності Уряду України демонструють значну нелогічність. Вони вирішують конструктивно лише проблему відповідальності Кабінету Міністрів України перед Головою держави. Так, Конституція України в редакції від 28 червня 1996 р. забороняла Верховній Раді відправляти Уряд у відставку раніше, аніж через рік після схвалення програми його діяльності. Однак Конституція не встановлювала таких обмежень для Президента України, що призводило до зловживань з боку останнього наданим йому правом припинити повноваження Уряду України. Як наслідок, Кабінет Міністрів України припиняв тоді свої повноваження з ініціативи Глави держави ще до завершення згаданого терміну. Поправки до Конституції вирішують описану проблему в той спосіб, що позбавляють Президента України права відправляти Кабінет Міністрів України у відставку. Я не оцінюю позитивно втрату у Глави держави права відправляти Уряд у відставку, однак насамперед заслуговує критики інститут парламентської відповідальності Уряду за змістом поправок. У класичній парламентарній республіці уряд існує доти, доки діє парламентська більшість, що його створила. Тобто наявність більшості є причиною й основою для існування уряду. Якщо зі складу парламентської більшості виходить певна фракція й коаліція не знаходить її заміни, так що через втрату значної кількості мандатів більшість зникає, уряд автоматично йде у відставку і призначаються нові вибори. Схоже відбувається з урядом у випадку, коли уряд ставить у представницькому органі питання про довіру і не знаходить її (отримує вотум недовіри). Постанова питання про довіру – це засіб перевірки наявності в парламенті коаліції більшості. Якщо більшості, що підтримує уряд не знайдено, він (уряд) теж має припинити повноваження. Поправки до Конституції згаданого механізму не передбачають. У новій системі поділу влади Уряд залежатиме від Верховної Ради України лише в одному випадку – у процедурі свого призначенняⁱⁱⁱ. У подальшому в дію вступають принципово не змінені норми початкової редакції Конституції України, які передбачають, що питання про довіру Кабінету може порушуватися не частіше ніж один раз на сесію. При цьому зберігає чинність цілком незрозуміла в нових реаліях поділу влади норма, яка забороняє порушувати у Верховній раді України питання про відставку Уряду “... протягом року після схвалення

Програми діяльності Кабінету Міністрів України ...”. У парламентарній республіці програма діяльності уряду – програма партії (блоку партій), що перемогла на виборах і утворила у представницькому органу більшість. Логічною є постановка питання: якщо парламентська більшість розпалася, для чого має продовжувати існувати уряд, утворений уже неіснуючою більшістю, уряд, що діє на підставі програми, схваленої цією неіснуючою більшістю.

За відсутності належного рівня політичної структурованості Парламенту України формування і стабільне функціонування Уряду України, з огляду на його коаліційний характер, залишатиметься дуже складним. Однак застосування механізмів політичної відповідальності Парламенту, а саме – можливості його дострокового розпуску Президентом за ініціативою Уряду (на розсуд Глави держави) у випадку оголошення останньому Парламентом вотуму недовіри та у випадку неспроможності Парламенту сформувати у відповідний термін коаліційний Уряд (обов’язково) сприятиме балансу влад і створенню умов для досягнення взаємоприйнятних компромісів між різними політичними силами, що входитимуть до парламентської більшості, зміцнюватиме продуктивні взаємозв’язки між ними. Стосовно першої умови (дострокового розпуску представницького органу Президентом за ініціативою Уряду), то поправки до Конституції не запроваджують такого інституту. Це послаблює позиції Кабінету Міністрів у взаєминах із Парламентом і, відповідно, я не можу оцінити такий факт позитивно. Стосовно другої умови, то з урахуванням поправок п. 2 ст. 90 тепер зазначає: “Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України”. Однак однозначна позитивна оцінка цитованого конституційного положення була б надто спрощеною. Поправки до Конституції України в частині, що регламентує порядок формування Уряду, гіпотетично допускають ситуацію, за якої Глава держави порушить відведений для нього ст. 114 Конституції (в новій редакції) п’ятнадцятиденний термін для внесення подання Верховній Раді щодо кандидатури Прем’єра й цим спровокує порушення представницьким органом (зрозуміло не з волі Парламенту) шістдесятиденного терміну для формування Кабінету Міністрів. Як наслідок, у дію вступить інше конституційне положення, яке надаватиме право Президенту України, відповідно до п. 2 ст. 90 Конституції України (в новій редакції) достроково припинити повноваження Верховної Ради України. У такій ситуації Конституційний Суд може бути змушений виступити на сторожі принципу поділу влади. Якщо Суд виконає своє призначення і винесе рішення на користь представницького органу, то виникає чергове питання: які наслідки це рішення Конституційного Суду матиме для Глави держави? Очевидно, що лише моральні, оскільки юридичних механізмів впливу на Президента в цій ситуації просто не буде.

Таким чином, поправки до Конституції теоретично зумовлюють конфлікт, який може виникнути між Главою держави і представницьким органом у рамках процедури формування Уряду, розв’язання якого виходить за межі дії правових норм. Фактично дієвість передбаченої поправками до Конституції процедури формування Уряду безпосередньо залежатиме від особистих моральних принципів наступників Л. Кучми на посаді Глави держави, а відтак, їх готовності дотримуватись формальних конституційних процедур. Це є неприпустимим. Вимоги сучасної демократії вимагають, щоб особиста мораль політичних лідерів не знаходила відображення в реальній політиці. Це можливо лише за умови належної продуманості конституційних процедур формування, функціонування і взаємодії державних структур.

Поправки до Конституції України від 8 грудня 2004 р., переглянувши схему розподілу владних повноважень на користь представницького органу, зберегли, однак, без змін деякі первинні принципи вади конституційного тексту. Конституція України і надалі лише узагальнено регламентує механізми збалансування різних гілок влади. Зберігаючи слабкість позицій Кабінету Міністрів України в системі стримувань і противаг, Основний Закон установлює його надмірну залежність (і незахищеність) від розстановки політико-партійних сил у представницькому органі. Закріплюючи новий механізм стримувань і противаг між гілками влади, визначаючи межі їх повноважень, Основний Закон України не встановлює

системи взаємодії між ними, як і не закріплює імперативної вимоги взаємодії між вищими органами державної влади.

Політичні реалії вже в найближчій перспективі можуть засвідчити жорстку необхідність перегляду запровадженої політичною реформою схеми розподілу владних повноважень між вищими органами державної влади, виробленні на рівні Конституції України ефективного механізму взаємодії владних структур у контексті принципу єдності державної влади.

Стає очевидним, що оптимальною формою правління для України на сучасному етапі залишається змішана республіка, контури якої мають виписуватись у процесі розвитку реального політичного процесу і становлення якої значною мірою залежатиме від суб'єктивних характеристик головних учасників цього процесу. Перехід до змішаної парламентарно-президентської форми в Україні і нової моделі взаємовідносин між законодавчою та виконавчою гілками влади також безпосередньо залежатиме від реформування партійної системи України: формування небагатьох потужних центристських партій^{iv}.

Змішана форма правління, з точки зору швидкого й рішучого реформування суспільних відносин не є надто ефективною в умовах, коли суспільство є політично неоднорідним і ця неоднорідність знаходить своє відображення у вищих владних структурах. При цьому система організації механізму влади, яка функціонує сьогодні в Україні, встановлює таку динамічно змінну форму правління, яка визначатиметься фактичною розстановкою політичних сил і реальним політичним процесом. Взагалі в умовах змішаної форми правління, тієї, що існувала й тієї, яка існує сьогодні в Україні, статус Президента України, Прем'єр-міністра України чи Спікера Парламенту України можуть змінюватися залежно від суспільно-політичних обставин, що складатимуться у певний момент, і навіть від авторитету політиків, які займатимуть відповідні пости й посади^v. Це, зрозуміло, може спричиняти корекцію існуючої форми правління в напрямі посилення статусу в системі стримувань і противаг того органу державної влади чи посадової особи (а відповідно, гілки влади), яка в конкретний момент політичного процесу виконуватиме провідну роль. Водночас (і в цьому – чи не найбільша її вада) існуюча змішана форма правління зможе довести свою життєздатність лише завдяки досягненню достатньо ефективної взаємодії між партіями (та їх блоками), що утворюватимуть більшість у представницькому органі, а відповідно, досягненню узгодженої взаємодії представників партій на посадах міністрів між собою й Уряду в цілому з більшістю в Парламенті. Фактично співробітництво різних гілок влади в сучасній Україні вирішальною мірою залежатиме не від формальних конституційних механізмів, а від політичної волі.

Політична реформа створює передумови до вирішення низки принципово важливих на сучасному етапі розвитку політичної системи України завдань державотворення. 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, чим організаційно забезпечує необхідне посилення позицій Уряду України. Однією з найсуттєвіших переваг нової моделі організації механізму влади є те, вона дозволяє забезпечити чітку, прозору ідентифікацію виборцями політичної сили, що відповідальна за державну політику (і, отже, за стан справ у країні), – і відтак, можливість свідомого обрання між різними політичними силами під час виборів.

Між тим, фрагментарність і непродуманість внесених до Конституції поправок, які приймалися у ситуації масштабної за своєю глибиною політичної кризи і які є результатом “критичного компромісу”, залишають відкритими низку питань щодо практичного здійснення нової системи поділу влади і, на мою думку, ставлять під сумнів ефективність

запровадженій форми правління в цілому. Непродуманість положень Закону України “Про внесення змін до Конституції України” виявилась відразу після вступу в дію конституційних поправок у ситуації, що склалася навколо відставки Уряду Ю. Єханурова за наслідками висловленої йому Верховною Радою України резолюції недовіри. Особливість згаданої ситуації полягає в тому, що після 1 січня 2006 р. Президент України втратив установчі повноваження щодо формування Кабінету Міністрів України, передбачені редакцією Конституції від 28 червня 1996 р. і не може вдатися до формування Уряду за процедурою, що вже не діє. Водночас нова процедура формування Уряду, передбачена конституційними поправками, набере чинності після того, як у березні 2006 р. відбудуться парламентські вибори й у Верховній Раді України нового скликання (відповідно до ст. 83 Конституції України) буде сформована коаліція більшості, яка й формуватиме Уряд України. Таким чином, на даний момент Уряд не може бути сформованим із застосуванням конституційно передбачених процедур і описана проблема виходить за рамки правового регулювання.

Поспішне й недостатньо виважене внесення поправок до Основного Закону України в аспекті визначення нової конфігурації системи стримувань і противаг зумовлює постановку питання про те, чи слід очікувати зміни передбаченої поправками до Конституції форми правління в перспективі, а якщо так, то наскільки швидко можуть бути прийняті нові поправки? Відповідь на питання про ефективність і життєздатність нового механізму організації і взаємодії вищих органів державної влади України може бути уточнена лише з плином часу. Все ж, я переконаний, згадані зміни неминучі: вже суто теоретичний аналіз засвідчує, що окремі із запроваджених поправками інститутів виявляться надієвими чи принаймні неефективними. Однак масштаби майбутніх конституційних змін безпосередньо залежатимуть від наслідків функціонування запровадженій форми правління впродовж необхідного мінімального проміжку часу.

Враховуючи значення всього вищесказаного, варто наголосити, що проблема у забезпеченні реального поділу влади та узгодженого співробітництва між головними суб'єктами політичного процесу в умовах переходу до парламентарно-президентської республіки полягає очевидно не стільки у забезпеченні формальної інституціоналізації такого поділу, скільки в досягненні конструктивної взаємодії між гілками влади, що значною мірою допоки що унеможлиблюється низьким рівнем культури національної політичної еліти.

ⁱ Юдин Д. Политические партии и право в современном государстве. – М.: Форум. – ИНФРА. М, 1998. – С. 217.

ⁱⁱ Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів. – К.: АртЕк, 2001. – С. 89.

ⁱⁱⁱ Золотарьов В. Основні в законі // Контракти. – 2005. – № 12. – С. 18.

^{iv} Морис Дюверже. Политические партии. – М.: Академический Проект, 2000. – С. 474.

^v Шаповал В. Державний лад країн світу. – К.: Український Центр Правничих студій, 1999. – С. 289.