

**Мартинюк Р. С. Конституційна реформа в Україні: спроба критичного аналізу** // Актуальні питання реформування правової системи України: Збірник наукових статей за матеріалами IV міжнародної науково-практичної конференції, Луцьк, 2007 р., 1-2 червн.: У 2-х т. – Луцьк: РВВ “Вежа” Волинського державного університету ім. Лесі Українки. – 2007. – Т. 1. – С. 232-236.

## **КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: СПРОБА КРИТИЧНОГО АНАЛІЗУ**

*Мартинюк Р. С. – канд. політ. наук, в. о. доцента кафедри державно-правових дисциплін правничого факультету Національного університету “Острозька академія”. М. Острог*

Проблематика реформування конституційного механізму влади в сучасній Україні ставала предметом дослідження в роботах багатьох вітчизняних авторів, таких як В. Журавський [1], А. Заєць [2, 3, 4], В. Погорілко [7], В. Борденюк, Г. Журавльова [15], О. Ющик [16], О. Скрипнюк [9], М. Козюбра [6], Кампо [5]. Серед вітчизняних досліджень вирізняються роботи В. Шаповала [10-15], у яких, зокрема, аналізуються особливості організації механізму влади в умовах парламентаризму. У більшості праць українських науковців ця проблематика, однак, була побічним чи принаймні не єдиним предметом дослідження. Звичайно в роботах акцентовано досліджувались окремі аспекти даної проблематики. Лише деякі роботи, як наприклад, робота П. Рудика [8], становлять спеціальні комплексні дослідження проблематики конституційної реформи. Актуальність дослідження проблематики політичної реформи в Україні відбиває, зокрема, той факт, що Закон “Про внесення змін до Конституції України” демонструє брак системності і правової якості. Пробільність і непродуманість внесених до Конституції України поправок, які приймалися у ситуації масштабної за своєю глибиною політичної кризи і які були вдало охарактеризовані В. Ющенком як результат “критичного компромісу”, залишають відкритими низку питань щодо практичного здійснення нової системи поділу влади і ставлять під сумнів ефективність запровадженої форми правління в цілому.

Оригінальність запропонованої статті, на думку автора, полягає у спробі здійснити комплексний аналіз проблем та перспектив трансформації системи

стримувань і противаг в Україні в напрямку утвердження парламентарно-президентської форми правління за змістом внесених до Основного Закону України поправок та запропонувати своє бачення шляхів найбільш адекватного сучасним національним реаліям утвердження в Україні раціоналізованого парламентаризму.

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 України, 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 Парламенту. Повноцінний парламентаризм утверджується лише за наявності сильних центристських партій. Як свідчить світовий досвід, сильні партії можливі лише в політично розвинених суспільствах. І навпаки, сильні політичні партії справляють вирішальний вплив на розвиток та політичне структурування суспільства. Парламентарно-президентська республіка є неможливою в політично неструктурованому суспільстві, де несформована 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, у 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 вітчизняного 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 умов передбачає парламентський спосіб формування уряду. Поправки до Конституції України від 8 грудня 2004 р. запровадили парламентський спосіб формування Уряду України, однак, на переконання дослідника, не в найкращий спосіб. Його головною вадю є партійний критерій, за яким відбуватиметься формування кадрового складу Уряду. У цьому відношенні перед вітчизняною 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. Оптимальний варіант виходу з описаної ситуації вбачається в запровадженні 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 встановлює сильну, але контрольовану Парламентом виконавчу владу. Такий підхід до визначення правового статусу Прем'єр-міністра перетворює останнього на центр усього механізму влади Німецької Республіки. Не дивно, що основним принципом організації механізму влади в сучасній Німеччині визнається канцлерський принцип і широко використовується поняття канцлерської демократії. Описана практика може без застережень бути перенесена на вітчизняний ґрунт. Автор вважає, 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 у його формуванні стане можливим організоване й узгоджене прийняття Кабінетом Міністрів рішень. Формуючи Уряд і визначаючи склад

Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністр України тим самим забезпечуватиме певну узгодженість поведінки його членів: міністри входитьимуть 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 у вітчизняній державно-правовій практиці парламентарно-президентської форми правління в умовах незавершеності розвитку інституту парламентаризму.

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 й надалі лише узагальнено регламентує механізми збалансування різних гілок влади. Зберігаючи слабкість позицій Кабінету Міністрів України в системі стримувань і противаг, Основний Закон України встановлює 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, Конституція України не встановлює системи взаємодії між ними, як і не закріплює імперативної вимоги взаємодії між вищими органами державної влади.

Політичні реалії вже неодноразово засвідчили 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.

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 Співкерера Парламенту можуть змінюватися залежно від суспільно-політичних обставин, що складатимуться в певний момент, і навіть від авторитету політиків, які займатимуть відповідні пости й посади. Це, зрозуміло, може спричинити 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 України, чим організаційно забезпечує необхідне посилення позицій Уряду. Однією з найсуттєвіших переваг нової моделі організації механізму влади є те, що вона, за достатньої стабільності конфігурації партійних сил у Парламенті, 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 України 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 думку дослідника, ставлять під сумнів ефективність запровадженої 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 полягала в тому, що після 1 січня 2006 р. Президент України втратив установчі повноваження щодо формування Кабінету Міністрів України, передбачені Конституцією України в редакції від 28 червня 1996 р. і не міг вдатися до формування Уряду за процедурою, що вже не діяла. Водночас нова процедура формування Уряду, передбачена конституційними поправками, набрала чинності лише після того, як у березні 2006 р. відбулися парламентські вибори й у Верховній Раді України нового скликання (відповідно до ст. 83 Конституції України) була



сформована коаліція більшості, яка й формувала Уряд. Таким чином, у згаданий часовий проміжок Уряд не міг бути сформованим із застосуванням конституційно передбачених процедур і описана проблема вийшла за рамки правового регулювання. Іншою красномовною ілюстрацією недовіри запровадженій політичною реформою системи стримувань і противаг стали обставини, що склалися після видання 2 квітня 2007 р. Указу Президента України “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України”. Вони виявили цілу низку вад у організації механізму влади: фрагментарність конституційної регламентації засад утворення та діяльності інституту парламентської більшості, інституту дострокового припинення повноважень парламенту за ініціативою глави держави, проблему політичної залежності органу конституційної юрисдикції тощо.

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 з плином часу. Все ж, дослідник переконаний, згадані зміни неминучі: вже суто теоретичний аналіз засвідчує, що окремі із запроваджених поправками інститутів виявляються недовірливими чи принаймні неефективними. Перший ж досвід функціонування нової системи стримувань і противаг спричинив явище, яке без перебільшення можна назвати конституційною кризою. Реакцією на нього і було створення антикризової коаліції у Верховній Раді України п'ятого скликання. Однак масштаби майбутніх конституційних змін безпосередньо залежатимуть від наслідків функціонування запровадженої форми правління впродовж більш тривалого 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 в забезпеченні формальної інституціоналізації такого поділу (її правовій регламентації), скільки в досягненні конструктивної взаємодії між гілками влади, що значною мірою допоки що унеможлиблюється низьким рівнем культури вітчизняної політичної еліти.

1. Журавський В. Парламент України в системі органів державної влади // Парламентська реформа: теорія та практика. Збірник наукових праць. – 2001. – Випуск 6. – С. 86-96.

2. Заєць А. Потрібне нове “прочитання” українського парламентаризму // Віче. – 1998. – № 11. – С. 35-42.

3. Заєць А. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. Монографія. – К.: Парламентське видавництво, 1990. – 248 с.

4. Заєць А. Принцип розподілу влад у новітній українській конституційно-правовій практиці // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 2. – С. 40-50.

5. Кампо В. Проблеми еволюції урядової влади // Українське право. – 1995. – Число 1 (2).

6. Козюбра М. Державна влада: межі здійснення та форма організації // Українське право. – 1995. – Число 1 (2). – С. 4-13.

7. Погорілко В. Загальна характеристика перспектив політичного розвитку України: законодавче забезпечення та організаційні засади // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 264 с.

8. Рудик П. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи. – Київ: Атіка, 2006. – 256 с.

9. Скрипнюк О. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10 річчя незалежності України. Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2000. – 600 с.

10. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. – К.: Основи, 1993. – 143 с.

11. Шаповал В. Конституційні системи зарубіжних країн. – К.: Вища школа, 1998. – 135 с.

12. Шаповал В. Конституційно-правовий механізм державної влади в незалежній Україні: політико-правові аспекти проблеми організації виконавчої влади // Право України. – 1997. – № 1. – С. 30-34.

13. Шаповал В. Поділ влади: міфи і реальність // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 86-87. – С. 6.

14. Шаповал В. Розподіл влад і конституціоналізм: досвід України / НІСД. – К., 1994. – Випуск 28. – 32 с.

15. Шаповал В., Борденюк В., Журавльова Г. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.

16. Ющик О. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. – 190 с.