

Р. С. Мартинюк,

кандидат політичних наук, доцент, кафедра державно-правових дисциплін права Інституту права ім. І. Малиновського Національного університету "Острозька академія"

ЧИ МОЖЛИВО КЛАСИФІКУВАТИ ФОРМУ ПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ЯК ЗМІШАНУ РЕСПУБЛІКУ?

У роботах як вітчизняних так і зарубіжних дослідників форма правління, що існує в Україні, визначається звичайно змішаною республікою. Багато авторів, однак, роблять більш-менш суттєві застереження щодо такого визначення, інші вказують на атиповість форми правління, запровадженної у більшості пострадянських республік Східної Європи та Азії, зокрема, і в Україні.

Усі змішані республіки, за зразком історично першої "повноцінної" змішаної П'ятої Французької Республіки демонструють певний усталений набір атрибутів. І хоча в деталях змішані республіки можуть сильно відрізнятися, поєднуючи в собі різні елементи "класичних" республіканських форм правління, тим не менше, можливо виділити базисні інститути, які і дають підстави класифікувати відповідні республіканські форми правління як змішані. Важливо відзначити, що наявність у конструкції конкретної форми правління окремих елементів президентської і парламентарної республік саме по собі не є достатньою підставою для її визначення як змішаної. Сутність змішаної республіки не зводиться до поєднання елементів президентської і парламентарної форм правління; синтез цих елементів у змішаній республіці викликає появу в останньої цілком специфічних і неповторних рис. Саме ці неповторні риси дають підстави вважати змішану республіку цілком самобутньою формою правління.

До числа найважливіших атрибутів змішаної республіки слід віднести інститут всенародно обраного президента, функціональну спеціалізацію глави держави на забезпеченні єдності державної влади, парламентський спосіб формування уряду, парламентську інвеституру уряду, парламентську відповідальність уряду, дуалізм виконавчої влади, інститут контрасигнатури.

Аналіз Основного Закону України свідчить, що його укладачами багато в чому була сприйнята концепція змішаної республіки. Конструювання механізму влади в Конституції України здійснювалося під її визначальним впливом, а безпосереднім прототипом вітчизняної форми правління була змішана Французька П'ята Республіка. Основний Закон України принаймні безпосередньо сприйняв такі важливі атрибути П'ятої Республіки як порядок призначення складу уряду, інститут парламентської відповідальності уряду, право глави держави ініціювати відставку прем'єра і феномен дуалізму виконавчої влади, що перебуває під керівництвом двох суб'єктів – Прем'єр-міністра України та Президента України. Проте інші важливі атрибути французького раціоналізованого парламентаризму, зокрема, парламентська інвеститура Уряду і право Глави держави достроково припиняти повноваження Прем'єра тільки за згодою останнього, які грають, без перебільшення, ключову і визначальну роль у забезпеченні реального балансу влад, були розробниками Основного Закону "не помічені" і в Конституції України закріплення не знайшли. Причину цього слід вбачати в деяких безпосередніх факторах впливу на процес конституційного нормотворення в Україні в 1996 р. Серед них далеко не останню роль зіграв суб'єктивний фактор – вплив домінуючого на момент прийняття Основного Закону України владарючого суб'єкта – Президента України. Матеріальним конституційно-правовим вираженням згаданого чинника стали деякі "оригінальні" особливості прийнятої в Україні форми правління. Маючи ряд формально-правових ознак змішаної республіки, в інших своїх нормативних, а особливо функціональних характеристиках ця форма правління виявляє схожість (тяжіє) до президентської республіки. Суттєвими рисами, які засвідчують принципову близькість форми правління в Україні до президентської республіки, є дуже близький до позапарламентського спосіб формування уряду, відсутність парламентської інвеститури останнього, надмірне ускладнення інституту парламентської відповідальності уряду, нівелювання феномена дуалізму виконавчої влади, формальний характер інституту контрасигнатури, адміністративна залежність Прем'єра від Президента, стабільне домінування Глави держави у взаєминах з органом законодавчої влади.

Зокрема, в Україні запроваджено спосіб формування уряду, який погано відповідає ustalеним теорії і практиці змішаних республік. Роль Верховної Ради України у процедурі формування Кабінету Міністрів України зводиться фактично до надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України. При цьому Основний Закон України не встановлює заборони для Глави держави здійснити повторне подання на розгляд Верховної Ради України попередньо не схваленої кандидатури Прем'єра і тим самим фактично робить можливим здійснення відповідного повноваження Президента України як форми тиску на законодавчий орган. Відсутність же в Законі України "Про Кабінет Міністрів України" положень про посередницькі повноваження Президента України у процедурі призначення Глави Уряду є знаковою і відображає намір надати формі правління риси президентської республіки.

Найважливішою проблемою у встановленому Основним Законом України порядку формування Кабінету Міністрів України є несуттєвий характер участі у ньому законодавчого органу. Ситуація, за якої від участі у формуванні Уряду усувається не тільки Парламент у цілому, але й провідні політичні партії, які, отримуючи більшість депутатських мандатів, залишаються позбавленими можливості безпосередньо через Уряд реалізувати свою програму діяльності, взяти на себе політичну відповідальність за результати урядової політики, фактично руйнує механізм легітимації змішаної форми правління.

У характеристиці способу утворення вищого органу виконавчої влади у змішаних республіках ключовим є питання парламентської інвеститури уряду. Змішана форма правління передбачає реальну участь парламенту у формуванні уряду, основним механізмом чого і виступає процедура інвеститури уряду. Парламентська інвеститура уряду – конституційно-правова вимога схвалення парламентом програми діяльності уряду, що одночасно є схваленням і складу уряду. Тільки уряд, який отримав довіру парламенту, може приступити до виконання своїх повноважень. Незалежно від того, якою є участь глави держави у процедурі формування вищого органу виконавчої влади, необхідність парламентської інвеститури уряду змушує президента формувати такий склад кабінету, який може знайти підтримку парламентських фракцій, що утворюють більшість у парламенті, тобто уряд, похідний від волевиявлення цієї більшості. Основний Закон України не містить положень про парламентську інвеституру Уряду у її класичному вимірі, а тому не встановлює і безпосереднього взаємозв'язку між фактом несхвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України та його відставкою. Положення Конституції України, про те, що Верховна Рада України здійснює "розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України" залишає нез'ясованим, тягне чи ні за собою відставку Кабінету Міністрів України відмова Верховної Ради України у підтримці Програми діяльності Уряду. Не встановлені і терміни розгляду Програми Уряду. Більше того, Закон "Про Кабінет Міністрів України" робить просто безглуздою парламентську інвеституру, оскільки містить положення, яке гласить: "Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на передвиборній програмі Президента України" і тим самим розриває зв'язок між програмними засадами коаліційної угоди, укладеної фракціями парламентської більшості та Програмою діяльності Уряду, зв'язок, який вважається принциповою характеристикою будь-якої змішаної республіки. Відсутність інвеститури уряду в Основному Законі України є ще одним проявом жорсткого поділу влади.

Серйозними проблемами в Україні позначене застосування парламентської відповідальності Уряду. Надмірне ускладнення парламентської відповідальності Кабінету Міністрів України обумовлюється положенням Основного Закону щодо необхідності заяви Прем'єр-міністра України про відставку Президенту України в результаті отриманої від Верховної Ради України резолюції недовіри. Згадана конституційна умова, зрозуміло, зумовлює постановку питання про те, як може відбутися відставка Уряду в результаті застосування резолюції недовіри, якщо Прем'єр-міністр України відповідної заяви не зробить або навіть якщо заява буде мати місце, Глава держави її не підпише? Конституція України взагалі не встановлює обов'язку Президента України підписувати заяву Прем'єр-міністра України про відставку. Останнє слово за Президентом України в питанні дострокового припинення повноважень Кабінету Міністрів України в разі прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Уряду підтверджується (на випадок можливих сумнівів у цьому) положенням Конституції України про те, що Президент України "припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку". Такий формат взаємин між Президентом України – реальним главою виконавчої влади та Верховною Радою України теж відповідає умовам жорсткого поділу влади у класичній президентській республіці.

Інститут контрасигнатури в українській практиці є ще одним конституційно-правовим “привидом”, який, у силу адміністративної залежності Прем’єр-міністра України від Президента України, об’єктивно, не може знайти можливості для реального застосування.

В усталеній конституційно-правовій теорії інститут контрасигнатури розглядається, крім іншого, засобом контролю уряду за конституційністю політики глави держави, яка оформляється його актами: прем’єр і (чи) профільний міністр беруть до виконання, і тим самим підтверджують юридичну силу (чинність) конституційних актів президента. Однак Закон України “Про Кабінет Міністрів України” встановлює категоричну вимогу до Прем’єра і профільного міністра контрасигнувати відповідний акт Президента України своїми підписами у п’ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення і тим самим нівелює сенс контрасигнатури як елемента системи стримувань і противаг у взаємовідносинах між главою держави і прем’єром.

Ще однією ключовою і неповторною характеристикою змішаної республіки, яка принципово відрізняє її від класичних республіканських форм правління, є дуалізм виконавчої влади. Згаданий дуалізм відображає наявність двох керівних центрів у сфері виконавчої влади – власне кабінету міністрів і глави держави, функціонально з’єднаних між собою. Сумісна компетенція глави держави й уряду у виконавчій сфері відображає намагання розробників концепції раціоналізованого парламентаризму поєднати кращі риси президентської та парламентарної форм правління в організації виконавчої влади – високу функціональну ефективність уряду завдяки залученню до його формування та координації поточної урядової політики глави держави та наявності достатньо самостійного у своїх рішеннях і діях прем’єра – представника парламентської більшості. Розробники зазначеної концепції також урахували той факт, що парадоксальною рисою класичного парламентаризму є перманентне домінування у системі поділу влади уряду, і, зокрема, прем’єра. За сприятливого збігу політичних обставин концентрація владних важелів впливу, переважно юридично нерегламентованих, у руках прем’єра може набувати загрозливого характеру. Президентська ж форма правління завжди несе в собі загрозу гіпертрофії інституту президента – насамперед завдяки персоналізації усіх виконавчих повноважень в особі глави держави. Змішана форма правління повинна бути вільною від згаданих дефектів парламентарної та президентської республік, і саме засобом запровадження дуалізму виконавчої влади. Наявність двох центрів виконавчої влади, уособлюваних главою держави і прем’єром, за будь-якої партійної приналежності цих суб’єктів унеможливує концентрацію владних повноважень у руках одного з них.

Нажаль, наявні в розпорядженні Президента України важелі впливу на стан справ в урядовій сфері, зокрема, право Президента України скасовувати акти Кабінету Міністрів України, призначати і звільняти з посад членів Уряду, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій, імперативний характер указів Президента України для Кабінету Міністрів України та відсутність у конституційному тексті положення про те, під чийм головуванням проходять засідання Уряду, зумовлюють повну залежність Уряду і, зокрема, Прем’єра від Президента України й перетворюють останнього на фактичного главу виконавчої влади, а Прем’єр-міністра України – на адміністративного прем’єра. Інші вище проаналізовані фактори, зокрема, – відсутність у Конституції України положень про парламентську інвеституру Уряду та вимоги добровільної заяви Прем’єра про відставку, ініційованої Главою держави, повністю нівелюють дуалізм виконавчої влади.

У характеристиці української форми правління слід взяти до уваги й ту обставину, що у змішаній республіці взаємозв’язок політичних партій та уряду складає основу організації і функціонування останнього. Вказана обставина, поряд з іншими, які відображають визначальну роль політичних партій в організації механізму влади змішаної республіки, дозволяє визначати змішані республіки “правлінням партій”. За цим критерієм форма в Україні найменшою мірою відповідає згаданому визначенню.

Конституції більшості держав зі змішаною формою правління припускають можливість своєрідного “дрейфу” форми правління у межах змін співвідношення владних повноважень між президентом і прем’єр-міністром. У змішаній республіці, у залежності від того, збігається чи ні партійне “забарвлення” парламентської більшості і президента, форма правління може змінюватися від напівпарламентарної до напівпрезидентської. Беручи до уваги зазначену характеристику, змішана республіка може бути визначена і як “змінна” форма правління. В Україні зміна президентської і парламентської “фаз” неможлива. Існуючі конституційно-правові запобіжники зменшення політичної ваги Глави держави роблять форму правління в Україні цілком статичною – вона не зазнає жодних принципівих змін і фактично не залежить від наявності чи відсутності в Парламенті союзної Президенту коаліційної більшості.

З урахуванням сказаного вище існуюча в Україні форма правління якщо і може бути визначена як змішана, то з істотними застереженнями. Видається, що більш науково коректно її слід класифікувати як президенціалізовану перехідну (проміжну) між змішаною і президентською формами правління.

Згадану форму правління не слід вважати оригінальною. Президенціалізована перехідна республіка стала типовою для посткомуністичних країн євразійського простору, які часто виявляють досить еkleктичне поєднання елементів змішаної і президентської форм правління, що значно ускладнює аналіз конституційно-правового статусу вищих органів держави з відповідних концептуальних позицій. Євразійські пострадянські політичні системи характеризує слабкість, а то й повна відсутність демократичних традицій, високої політико-правової культури суспільства в цілому і його еліти зокрема, розвинутої партійної системи і нерозвиненість парламентаризму. Для багатьох країн євразійського регіону й України, зокрема, домінування інституту президента над іншими елементами механізму держави, беззастережне підпорядкування главі держави уряду стали загальною тенденцією державно-правового розвитку. Об'єктивно, що згадана тенденція була закріплена (і посилена) формально-юридично.