

**Мартинюк Р. Оцінка ефективності змішаної форми правління в сучасній Україні // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 11. – С. 53-56.**

Актуальність питання про можливий розвиток форми правління в сучасній Україні є об'єктивною і зумовлена невизначеністю форми правління на рівні конституційного тексту, його суперечливістю а також реальними ускладненнями, що виникають у відносинах між вищими органами державної влади України в межах здійснення принципу поділу влади.

У даному контексті важливим є визначення головних нормативних суперечностей змодельованого в Основному Законі України механізму поділу влади, з'ясування можливих напрямків його оптимізації; своєчасності і доцільності переходу України від президентсько-парламентарної до парламентарно-президентської форми правління як засобу розв'язання кризи навколо принципу поділу влади.

До питання про перспективи розвитку форми правління в сучасній Україні зверталися ряд вітчизняних авторів. Зокрема, Ю. Тодика у своїй монографії “Конституция Украины: вопросы теории и практики”, А. Заєць у роботі “Правова держава”, Тодика Ю., Яворський В. (“Президент Украины: конституционно-правовой статус”), Агафонов В. (“Правовий статус Президента України”), Тертишник В. (“Концептуальні проблеми розподілу влади: до становлення сучасної моделі правової держави в контексті політичної реформи в Україні”), Авер'янов В., Крупчан О. (“Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування”), Веніславський Ф. (“Взаємодія гілок державної влади як принцип основ конституційного ладу України”), Михеєнко Р. (“Виконавча влада і конституційні статуси Президента України та Кабінету Міністрів України”), Нижник Н. (“Проблеми президентської влади в Україні”), Скрипнюк В. (“Інститут державних секретарів і перспективи розвитку виконавчої влади”), Бурчак Ф. (“Конституційний статус Президента України”), Авер'янов В. (“Правовий статус Кабінету Міністрів України: конституційні засади”), Шаповал В. (“Конституційно-правовий механізм державної влади в незалежній

Україні: політико-правові аспекти проблеми організації виконавчої влади”), Грозінська Т. (“Консесуальна теорія демократії: оптимальна модель для України”), Козюбра М. (“Державна влада: межі здійснення та форма організації”) та ін. У вищезгаданих роботах однак безпосередньо не досліджувалося питання про пошук оптимальної форми правління в Україні, натомість увага зосереджувалась на конституційному-правовому статусі відповідних органів державної влади.

Доцільність чи недоцільність збереження в найближчій перспективі існуючої змішаної форми правління в Україні визначатиметься безпосереднім розвитком політичного процесу. Намагання адміністративно спрямувати цей процес може призвести до його гальмування та деформації. Отже, механізм взаємодії між вищими органами державної влади може зазнавати лише поступових змін, продиктованих перебігом подій у реальному політичному процесі.

Ключовим завданням у подальшому утвердженні парламентарно-президентської форми правління в Україні, на переконання автора, є становлення відповідної партійної структури суспільства та представницького органу, що може забезпечити на перспективу ефективність формування Уряду на партійній основі, його тісну взаємодію з Верховною Радою України, спроможність Парламенту України здійснювати дієвий контроль над Главою держави.

У сучасних умовах розвитку політичної системи України організація механізму влади на началах парламентаризму знаходить своє виправдання в кількох принципових моментах. 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 Президенту 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 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 процесу 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 – у опозиції. У кінцевому рахунку 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 попередити можливість Президента України підпорядкувати 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 придати більш реального характеру реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами через створення безпосереднього зв'язку між результатами їх волевиявлення на виборах і механізмом формування Уряду та політикою, яку здійснюватиме Кабінет Міністрів України.

Однак процес формування та діяльності влади в нових конституційних умовах виявив ряд серйозних проблем, що перешкоджали 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 стадії промульгації, 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 державних посадовців, відтак, готовності владних структур до конструктивного співробітництва тощо. Унікальне поєднання цих факторів 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. Між тим, саме ці процедури, завдяки яким функціонують змішані форми правління, у цілому залишилися поза увагою розробників редакції Основного Закону України від 8 грудня 2004 р.

У даному відношенні також коректно стверджувати, що неефективність існуючої змішаної форми правління в Україні у значній мірі посилюється домінуванням фактору суперництва партійно-політичних сил, представлених у структурі механізму влади, над фактором співробітництва у здійсненні державної політики.

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. У своїй суті такі дії є спробами використати Конституцію України для легітимації відповідних партійно-корпоративних інтересів. Одним із красномовних зразків використання конституційних прогалин у політичних інтересах став прийнятий Антикризисною коаліцією у Верховній Раді України п'ятого скликання Закон України “Про Кабінет Міністрів України” [1, с. 7]. Самий поверхневий аналіз Закону засвідчує неконституційний характер низки його положень і концептуальну спрямованість цього акта на обмеження конституційного статусу Глави держави. Автор погоджується з однією фаховою оцінкою цього Закону як такого, що грубо порушує конституційно передбачену систему стримувань і противаг і несе в собі загрозу конституційному ладу країни [2, с. 8].

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, 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 [3]. Парламент, як ключова владна ланка у структурі політичної системи країни (у певній мірі й утворений коаліційною більшістю Уряд) став зосередженням цих конфліктів.

Особливістю змішаної парламентарно-президентської форми правління за змістом Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р. 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 усі рівні і 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” [4]. Універсал був концептуально ефективним способом подолання політичної кризи і в силу того факту, 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 не гарантує суспільству забезпечення проведення системою влади цілісної і відповідальної політики [5, с. 24].

У силу відсутності 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 [6, с. 58, 59]. 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 [7, с. 56].

Ознаки кризи влади виразилися не лише в ігноруванні коаліцією більшості у Верховній Раді України п'ятого скликання та утвореним 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 у структурі механізму влади, реформа попереджує можливість розвитку авторитарних тенденцій, зініційованих Головою 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 у існуючій системі влади позбавляє будь-який її вищий орган монополії на владний ресурс. І в цьому – головна перевага існуючої форми правління перед тією, що їй передувала.

1. Закон України “Про Кабінет Міністрів України” // Офіційний вісник України. – 2007. – № 6. – С. 7.

2. Авер'янов В. Закон про Кабінет Міністрів України: результати доктринального тлумачення // Право України. – 2007. – № 6. – С. 3-8.

3. Промова Президента України на урочистому зібранні з нагоди 10 річниці прийняття Конституції України // <http://www.president.gov.ua>

4. Універсал національної єдності // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)

5. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи. Аналітична доповідь // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 2-41.

6. Конституційна реформа: наслідки та перспективи продовження // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 58, 59.

7. Наслідки змін до Конституції України, доцільність і сценарій подальшого реформування: погляди експертів // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 47-57.