

Мартинюк Р. Умови розвитку змішаної парламентарно-президентської форми правління в Україні // Юридична Україна. – 2008. – № 5. – С. 32-36.

Проблематика розвитку форми в Україні правління складала предмет дослідження в роботах багатьох вітчизняних авторів: О. Каневського, В. Скоморохи, Ю. Тодики, В. Шаповала, А. Зайця, В. Золотарьова, В. Журавського, О. Скрипнюка, В. Погорілка, Є. Фесенко, Р. Павленко, П. Рудика та ін. Попри це вона продовжує зберігати граничну актуальність. У цілому невдала конструкція влади, запроваджена конституційною реформою 8 грудня 2004 р. зумовлює нагальну потребу перегляду існуючого формату розподілу повноважень між вищими органами державної влади України, вироблення адекватних потребам державотворення механізмів взаємодії між ними. Предметом даного дослідження є аналіз інституційних умов та ціннісного середовища, у яких відбувається розвиток змішаної форми правління в Україні. Згаданий аналіз сприяє визначенню завдань конституційної реформи на перспективу та шляхів їх здійснення.

Фактично ефективність, як і розвиток змішаної форми правління в сучасній Україні вирішальною мірою залежать не від застосування формальних конституційних механізмів, а від політичної волі різних гілок влади до співробітництва. При цьому практика функціонування існуючої системи організації влади, зокрема, особливості взаємин між вищими органами державної влади не дають підстав вважати, що в найближчій перспективі розвиток форми правління в Україні набуде конструктивного змісту і відповідатиме загальносуспільним потребам. На поточний момент процес конституційного реформування в Україні залишається скоріше справою політичної еліти а не суспільства в цілому. За умови, що такий стан речей зберігатиметься, розвиток форми правління в Україні відобразатиме переважно плінні партійно-корпоративні інтереси і завдання вироблення ефективної та відповідної завданням побудови в Україні правової і демократичної держави моделі поділу влади залишатиметься актуальним принайні на найближчу

перспективу. Такий сценарій розвитку форми правління в Україні, однак, є небезпечним і шкідливим, оскільки передбачає зростання рівня відчуження влади від суспільства, тобто її делегітимацію.

При цьому корекція існуючої форми правління, попри всю її проблематичність, є безальтернативною. Політичну волю до її здійснення декларують головні суб'єкти конституційного процесу а сама ідея конституційної реформи стала складовою програмних документів усіх основних політичних партій України.

З огляду на критичне сприйняття ідеї запровадження в Україні президентської республіки чи наближеного до неї різновиду, дослідник вважає неприйнятним повернення до первинної організації системи стримувань і противаг навіть у модернізованій формі. Уявляється, що з огляду на завдання побудови в Україні демократичної, правової держави єдиноприйнятним є удосконалення існуючої системи влади у формі уточнення, конкретизації та зміни положень Конституції України без зміни концептуальної суті існуючої організації системи стримувань і противаг.

Важливим елементом удосконалення існуючої системи стримувань і противаг мала б стати деталізація тих положень Основного Закону України, які стали предметом найактивніших дискусій у фаховому середовищі та в середовищі політичної еліти. Ці положення Конституції України ставали і будуть ставати предметом звернень до Конституційного Суду України. Очевидно, що можливі зміни до Конституції України мають урахувати правові позиції органу конституційної юрисдикції, відображені в його рішеннях та висновках. Це, насамперед, такі питання, як порядок призначення на посаду кандидатури Прем'єр-міністра України, міністрів оборони та закордонних справ України, механізм відповідальності Уряду перед Главою держави, чітке визначення ефективного механізму призначення на посаду голів місцевих державних адміністрацій, визначення підстав застосування інституту контрасигнатури, нормативне закріплення механізму реального керівництва

Президента України в зовнішньополітичній сфері та сфері національної безпеки й оборони України тощо.

Оцінюючи перспективи розвитку конкретних форм правління в сучасній Україні та можливості запровадження в Україні президентської республіки, необхідно зазначити, що хоча в національному фаховому середовищі ще донедавна висловлювалися судження про доцільність такого переходу й аргументувалися переваги президентської республіки, шлях реформування форми правління в Україні в напрямі переходу до президентської республіки є безперспективним. Президентське правління негативно позначатиметься як на функціонуванні державного механізму так і на розвитку демократії загалом. В Україні нерозвиненість політичних партій та неутвердженість традицій компромісного розв'язання проблем організації і здійснення влади змушують остерігатися виродження державного режиму в авторитарний.

Тим більше неможливий перехід України до парламентарної республіки. Класична форма парламентаризму (на зразок Четвертої Французької республіки 1946-1958 рр. чи сучасної Німеччини) 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. У країні склалася ситуація, коли інститут політичних партій, який формує владу в центрі та на місцях, значною мірою дискредитував себе. За цієї умови перекладання на Верховну Раду України надмірних повноважень при її реальній неспроможності їх виконання може скомпрометувати саму ідею парламентаризму. При цьому важливо зробити застереження: небезпека переходу до класичного парламентаризму на сучасному етапі розвитку української державності криється також у тому, що нежиттєздатність парламентарної республіки спровокує повернення до авторитаризму.

Крім того, перехід до класичної парламентарної республіки суперечить настроям переважної більшості громадян України а в середовищі політичної еліти такий напрям розвитку форми правління в Україні відповідає інтересам лише лівих сил. Як наслідок, конкретні законодавчі ініціативи із трансформації існуючої змішаної форми правління до парламентарної сьогодні відсутні, як і відсутній необхідний для реалізації такої ініціативи рівень її підтримки серед парламентських партій.

Приведені аргументи невідповідності класичного парламентаризму вітчизняним державно-політичним реаліям і потребам державотворення в Україні на сучасному етапі доповнюються ще одним. Автор переконаний (і це засвідчує практика розвинених європейських держав), що класичний парламентаризм стає набутком минулого. З огляду на зростаючі обсяги нормотворчої діяльності представницькі органи “приречені” поступатись навіть у цій традиційній для них сфері діяльності виконавчим структурам. Посиленню урядових органів сприяє і зростання соціально-регулюючої ролі держави (і необхідність нормативного врегулювання цієї діяльності). Державно-правовий розвиток Української держави не складає виключення із цієї загальної тенденції. При цьому, змінюючи формат системи стримувань і противаг, необхідно врахувати один важливий фактор, який впливає на оптимальний вибір форми правління в Україні та положення Уряду в системі стримувань і противаг. Розвиток демократії в Україні зумовлює потребу одночасних складних реформ у нестабільній політичній та економічній сферах. У жодній із країн світу парламент не виступає ініціатором і рушійною силою таких реформ. Головна роль у їх здійсненні завжди належить органам виконавчої влади [1]. Тому пост Прем’єр-міністра України в сучасних умовах набуває значущості не тільки з точки зору наявності певної проміжної ланки, посередника у стосунках Президента України з Парламентом у рамках загальної системи стримувань і противаг, але і з точки зору охоплення величезного обсягу функцій виконавчої влади.

Відтак, на переконання дослідника, усунення суперечностей існуючої моделі поділу влади має здійснюватись у контексті утвердження змішаної форми правління. Уявляється, що в майбутньому, як найближчому так і віддаленому, в Україні зберігатиметься змішана парламентарно-президентська модель.

Характеризуючи розвиток змішаної форми правління в Україні на сучасному етапі, важливо також зазначити, що перехід до парламентарно-президентської форми правління в Україні відповідає загальноєвропейській тенденції державно-політичного розвитку.

Однак, хоча обставини розвитку конституційного процесу засвідчити, що процес утвердження змішаної форми правління в Україні є невідворотнім, він супроводжуватиметься суттєвими труднощами, оскільки будь-яка форма парламентаризму, яка є “правлінням партій”, в Україні зможе реально функціонувати лише за умов існування сформованої і стабільної партійної системи та, відповідно, наявності усталеної партійно-політичної структури Парламенту. Повноцінний парламентаризм утверджується лише за наявності сильних центристських партій; він є неможливим у 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. Сьогодні є очевидним, що посилення начал парламентаризму в державно-політичному житті України й утвердження нової моделі взаємовідносин між законодавчою та виконавчою гілками влади на партійній основі безпосередньо залежатиме від реформування партійної системи України: формування небагатьох потужних центристських партій. Адже змішана форма правління, з точки зору швидкого і 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.

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 був (у значній мірі і залишається) неспроможним до виконання такої ролі. За згаданої ситуації здійснення Главою держави широкого комплексу установчих та контрольних повноважень, які представницький орган, 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. На поточний момент, в умовах організації влади в парламентарно-президентській республіці представницький орган України вже продемонстрував низку своїх досі прихованих чи принаймні не настільки виразних вад.

Таким чином, утвердження парламентарно-президентської форми правління не зводиться до перерозподілу повноважень на користь представницького органу. В умовах вітчизняних політико-правових реалій це насамперед проблема запровадження відповідних механізмів конструктивної взаємодії Уряду і Парламенту в контексті підвищення рівня їхньої відповідальності за результати державної політики [2]. Теоретично, стійка парламентська більшість, сформована з потужних центристських партій, може забезпечити ефективну законодавчу діяльність Парламенту у взаємодії з Урядом. Навпаки, відсутність стабільної правлячої більшості в Парламенті неминуче призводитиме до затяжних, хронічних урядових криз. Такі кризи можуть спричинити корекцію форми правління в напрямі послаблення в політичному процесі позицій представницького органу. Хоча розширення сфери застосування принципу одноосібного прийняття рішень може забезпечити більшу стабільність державного механізму (сказане ілюструє організація влади у президентських формах правління), це, у свою чергу, загрожує посиленням авторитарних тенденцій. У своїй відомій роботі “Політичні партії”

Моріс Дюверже наголошує, що “сама техніка парламентського режиму несумісна з... розірваністю між більшістю (парламентською – *P. M.*) й урядом, оскільки вона з необхідністю вимагає, щоб другому відповідало перше” [3] і ще: “За парламентського режиму уряд має спиратись на коаліцію об’єднаних партій” [4]. У даному відношенні здобутком конституційної реформи 2004 р. слід вважати появу правових засад утворення в Парламенті коаліції більшості, які встановлюють інститут конституційно-правової відповідальності Верховної Ради України за її можливу неспроможність до утворення парламентської більшості.

Приймаючи до уваги згадані партійно-політичні обставини, важливо наголосити, що проблема в забезпеченні реального поділу влади та узгодженої взаємодії між вищими органами держави полягає очевидно не стільки в досягненні формальної інституціоналізації поділу влади, скільки в досягненні конструктивного співробітництва між гілками влади, що значною мірою унеможлиблюється низьким рівнем культури національної політичної еліти. З огляду на цей факт, в Україні дія системи стримувань і противаг обертається відвертим протистоянням гілок влади. Відтак, подальша оптимізація організації та функціонування державного механізму має досягатись комплексно, тобто не лише шляхом законодавчого розвитку й деталізації конституційних поправок, але також політичними шляхами, насамперед засобом докладання зусиль головними суб’єктами конституційного процесу до забезпечення ефективної взаємодії між гілками влади в реалізації єдиної і системної державної політики. Від можливості досягнення співробітництва між гілками влади безпосередньо залежать перспективи розвитку змішаної форми правління в Україні, адже будь-які корективи конституційної системи поділу влади та системи стримувань і противаг можливі лише в умовах достатньої політичної стабільності.

Загалом утвердження парламентарно-президентської форми правління буде довготривалим; його динаміка безпосередньо залежатиме від формування дієздатних структур громадянського суспільства, чисельного середнього прошарку, а відтак, відповідної партійної системи з декількома (чим менше тим

краще) сильними центристськими партіями і, безумовно, зростання політичної культури українського суспільства. Становлення і зміцнення центристських партій, з одного боку, стане атрибутом формування українського парламентаризму, а з іншого – показником його успішного сходження. Поява в Україні усталеної партійної системи із сильними центристськими партіями стане одним із вирішальних чинників досягнення ефективної організації влади в умовах змішаної парламентарно-президентської республіки. Як зазначав Моріс Дюверже, “реальний поділ влад є результатом взаємодії партійної системи і конституційних норм” [5].

Очевидно, що розвиток парламентарно-президентської форми правління відбуватиметься в межах отриманих вітчизняною політичною елітою знань, досвіду та компетенції.

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 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 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.

Таким чином, система організації механізму влади, яка функціонує сьогодні в Україні, встановлює таку динамічно змінну форму правління, яка визначається фактичною розстановкою політичних сил і реальним політичним процесом. При цьому є очевидним, що оптимальною формою правління для України на цьому етапі залишається змішана республіка, контури якої мають виписуватися в ході перебігу політичного процесу і розвиток якої значною мірою залежатиме від суб’єктивних характеристик головних учасників цього процесу. Окремим важливим фактором, що впливає на розвиток змішаної форми правління в Україні, є ступінь задоволеності тих чи інших владних

суб'єктів своїм нинішнім конституційно-правовим статусом і наявним обсягом повноважень, а також баченням власних політичних перспектив [6] у випадку відповідного сценарію розвитку форми правління в Україні.

Водночас (і в цьому – чи не найбільша її вада), змішана форма правління в Україні 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.

Значущість політичного співробітництва парламенських фракцій, як вирішального фактору, що може забезпечити життєздатність парламентарно-президентської форми правління була відображена 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 редакцією Конституції України від 28 червня 1996 р. і не міг удатися до формування Уряду за процедурою, що вже не діяла. Водночас, нова процедура формування Уряду, передбачена конституційними поправками, мала набути чинності в березні 2006 р. після завершення парламентських виборів і формування коаліції більшості у Верховній Раді України нового скликання (відповідно до ст. 83 Конституції України), яка й була уповноважена формувати Уряд. Таким чином, у згаданий період Кабінет Міністрів України не міг бути сформованим із застосуванням конституційно передбачених процедур і описана проблема вийшла за рамки конституційно-правового регулювання. Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Уряду Ю. Єханурова негативно впливало на дієздатність Кабінету Міністрів України, зокрема, у його стосунках із представниками зарубіжних країн і міжнародних організацій, шкодило репутації України в зовнішньополітичній сфері. Очевидно, що ініціатори резолюції

недовіри усвідомлювали всю міру деструктивності своїх дій. У цій ситуації, як і в багатьох інших, якими позначене національне державно-правове життя, принцип політичної доцільності став понад принципом верховенства права. Згадана відставка стала красномовною ілюстрацією державно-шкідливої поведінки українських парламентарів та їх безвідповідальності.

Ще один безпрецедентний приклад нефункціональності змішаної форми правління в Україні дала глибинна й затяжна політична криза, що виникла після видання 2 квітня 2007 р. Указу Президента України “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України”. У ході подій, якими супроводжувався розвиток конфлікту, проявилася ціла низка вад у організації механізму влади: фрагментарність конституційної регламентації засад утворення та діяльності інституту парламентської більшості, інституту дострокового припинення повноважень парламенту за ініціативою глави держави, намагання Кабінету Міністрів України перетворити інститут президента в номінальний, проблема політичної залежності органу конституційної юрисдикції тощо.

1. Роберт Даль. Зміна меж демократичних правлінь // Незалежний культурологічний часопис “І”. – 2001. – № 21. – С. 36.

2. Політична реформа в Україні: ключові питання й суперечності: Матеріали “круглого столу”. – К.: НІСД, 2003. – С. 47-49.

3. Морис Дюверже. Политические партии. – М.: Академический Проект, 2000. – С. 458.

4. Морис Дюверже. Политические партии. – М.: Академический Проект, 2000. – С. 482.

5. Морис Дюверже. Политические партии. – М.: Академический Проект, 2000. – С. 474.

6. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи. Аналітична доповідь // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 33.