

Мартинюк Р. Проблеми легітимації змішаної форми правління в сучасній Україні // Вибори та демократія. – 2009. – № 1 (19). – С. 52-57.

***МАРТИНЮК РОМАН**, кандидат політичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін правничого факультету Національного університету “Острозька академія”*

У статті аналізуються найважливіші, з погляду автора, проблеми і труднощі, якими супроводжується функціонування змішаної форми правління в умовах сучасних вітчизняних державно-політичних реалій. Пропонується авторське бачення шляхів розв’язання окремих сформульованих проблем.

***Ключові слова:** легітимність влади, демократія, змішана форма правління, конституційна реформа, чинна редакція Конституції України.*

ВСТУП

Одним із аспектів (проявів) легітимності влади є її структурно-функціональна легітимність, тобто адекватна особливостям політичної системи країни конструкція механізму влади та відповідність результатів її функціонування суспільним очікуванням.

Упродовж усього періоду існування суверенної Української держави у фаховому середовищі точилися і тривають дискусії стосовно визначення оптимально відповідного ключовим завданням державотворення формату форми правління. Низький рівень захисту прав людини, недостатня підконтрольність та невідповідальність влади перед суспільством, безсистемність внутрішньої та зовнішньої державної політики, низькі темпи економічного зростання в Україні вказують на недостатню ефективність організації та функціонування механізму влади держави як у цілому, так і окремих її складових, чий головний і безпосередній обов’язок – “утвердження і забезпечення прав і свобод людини”. Один із факторів, що спричиняє зазначений стан речей – неефективність структурної організації механізму

влади. Сама зміна поглядів національної еліти на механізми організації влади в Україні відображає незадоволеність суспільства глибиною й характером змін, що відбуваються в соціально-політичній сфері. Відтак, досягнення легітимності державної влади через її обмеження та підконтрольність суспільству стає ключовим питанням подальшого становлення демократії в Україні.

Вади конструкції механізму влади за змістом первинної редакції Основного Закону України як чинник зміни структурного формату влади

Особливості конструкції механізму влади вже самі по собі здатні посилювати чи гальмувати (або навіть зводити нанівець) суспільні зусилля забезпечити легітимний характер влади. Із цієї точки зору оцінка конструкції механізму влади в період чинності первинної редакції Основного Закону України не може бути однозначною. Загалом її формальні характеристики відображали визначальний вплив французької державно-правової концепції раціоналізованого парламентаризму (змішаної форми правління) і тим самим поєднували в собі кращі риси парламентарної та президентської форм правління. Однак змішана форма за змістом первинної редакції Конституції України містила в собі низку прихованих, і як засвідчив наявний досвід державно-політичного життя, принципово-небезпечних вад. Чи не найважливіша з них – цілком номінальна роль Парламенту у процедурі формування Уряду та відсутність у представницького органу ефективних важелів контролю за виконавчою владою, фактично очолюваною Президентом України, низька функціональна ефективність інституту парламентської відповідальності уряду та цілковита залежність останнього від Глави держави. Звідси – явне домінування інституту президента над іншими вищими органами державної влади, і, зокрема, Кабінетом Міністрів України.

Реальні повноваження Глави держави у виконавчій сфері надавали Україні риси президентської республіки. Статус Кабінету Міністрів України був невизначений, а форма його парламентської відповідальності погано узгоджувалася з позапарламентським способом формування Уряду. Основний Закон України не містив будь-яких узгоджувачих механізмів взаємодії вищих

органів влади. Реально вони переважно блокували діяльність один одного, а не дотримувалися принципу взаємодії і взаємоконтролю. Зумовлене вадами форми правління перманентне протистояння між окремими органами влади оберталось блокуванням діяльності Парламенту, нестабільністю Уряду, спричиняло безсистемність державної політики, неспроможність органів законодавчої й виконавчої влади в межах легальних процедур (які набували характеру юридичних фікцій) контролювати дії Глави держави. За такої форми правління жоден із суб'єктів – як Президент, так і Парламент – не несли політичної відповідальності за наслідки діяльності Уряду. Передбачений Конституцією механізм державної влади виявився внутрішньо суперечливим, а форма правління в Україні визначалася реальною розстановкою політичних сил у конкретний момент політичного процесу, фактично – стабільним домінуванням Глави держави в державно-політичному житті.

Напівпрезидентська форма правління як потенційно небезпечна для демократії, виявилася в Україні такою реально: нерозвиненість вітчизняних політичних партій та неутвердженість традицій компромісного вирішення питань організації і здійснення влади спричинили глибоке виродження політичного режиму в авторитарний.

Офіційно конституційна реформа від 8 грудня 2004 р. стала спробою нормативно забезпечити баланс повноважень між вищими органами держави. Декларувалося, що такий функціональний баланс попередить можливість перенесення центру влади на одну із владних інституцій. Однак, кажучи спрощено, справа реформування потрапила до рук кількох партій (до того ж, не найбільших у партійній системі України), які використали її в досягненні своїх політичних цілей. Як і у випадку прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. конституційний текст знову був складений відповідно до певних корпоративних потреб, з тією лише різницею, що в першому випадку Конституція стала нормативним інструментом легалізації більш вузьких інтересів Глави держави та його найближчого оточення.

Завдання конституційної реформи

Очікувалося, що внесені до Основного Закону України 8 грудня 2004 р. поправки дозволять розв'язати низку проблем. 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 утворила Уряд, гарантуватиме законодавче забезпечення його діяльності. Іншим наслідком переходу до 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 ставали 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 повинні були 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 джерелом 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 політичного 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. Реформа 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.

Результати реформування механізму влади

Однак процес формування та діяльності влади в нових конституційних умовах виявив ряд серйозних проблем, що перешкоджають реалізації очікувань, які пов'язувалися з реформою. Головними причинами виникнення таких проблем стали: недостатня чіткість або невизначеність окремих формулювань Конституції України, нормативні прогалини тексту Основного Закону; проблематичність статусу певних органів державної влади, яка виникла внаслідок внесення змін до Конституції України; концептуальні вади окремих інституційних конструкцій, що спричинили суперечність чи неузгодженість нових конституційних положень із положеннями первинної редакції Конституції України, які реформа залишила в силі.

Показово, що практичними результатами внесених 8 грудня 2004 р. поправок до Основного Закону України стали феномен функціональної недостатності інституту президента, хронічна парламентська нестабільність та урядові кризи. Постійна загроза парламентської нестабільності та урядової кризи стали найбільшою “хворобою” запровадженої конституційними поправками конструкції влади, хоча головний фактор періодичного посилення згаданої “хвороби”, – не стільки в концептуальних дефектах конституційних норм, скільки в особливостях сучасної партійної системи України та рівні культури її політичної еліти. Тут важливо відмітити, що конституційна реформа запровадила парламентарно-президентську форму правління, у якій владним центром виступає парламентська більшість і похідний від неї Уряд. Між тим, саме Верховна Рада України є органом, який у тріаді поділених влад у постреформенний період демонструє найнижчий рівень ефективності діяльності, чим спричиняє в суспільстві зневіру у вітчизняному парламентаризмі й політичний цинізм [1].

Відомо, що конструкція системи влади у змішаних формах правління відрізняється від конструкцій системи влади в 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. 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 та утвореного нею уряду й уможлиблював би функціональну цілісність усього державного механізму; високого рівня політичної та правової культури держаних 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 згаданому контексті є очевидним, що кількісне збільшення числа процедурних норм, які встановлюють чіткий порядок взаємодії та відповідальності вищих органів влади має стати відмітною рисою нового Основного Закону України).

Чинна Конституція України залишила без відповіді цілий ряд питань щодо визначення функцій органів державної влади в системі стримувань і противаг. У цілому зміни до Основного Закону не вирішили питання формування дієздатної та збалансованої системи державної влади, не створили ефективних механізмів політичної взаємодії й відповідальності її головних суб'єктів: Глави держави, Уряду і Парламенту.

Важливо також відмітити, що неефективність існуючої змішаної форми правління в Україні у значній мірі обумовлена домінуванням фактору суперництва партійно-політичних сил, представлених у структурі механізму влади, над фактором співробітництва у здійсненні державної політики [2]. 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 значимість цієї глибинної проблеми, цинічно намагалися використати існуючі проблеми в організації механізму

влади у власних інтересах [3]. У своїй суті такі дії є спробами використати Конституцію України для легітимації відповідних партійно-корпоративних потреб. Одним із красномовних зразків використання конституційних прогалин у політичних інтересах став прийнятий Антикризовою коаліцією у Верховній Раді України п'ятого скликання Закон України “Про Кабінет Міністрів України” від 21. 12. 2006 р., самий поверхневий аналіз якого засвідчує неконституційний характер низки його положень і концептуальну спрямованість цього акта на обмеження конституційного статусу Глави держави.

Приведення в дію нової системи стримувань і противаг виявило факт небажання, а іноді й неспроможності вищих органів влади України дотримуватися конституційних положень, насамперед тих, що регламентували механізми здійснення їхніх спільних повноважень. Зокрема, плутаниця 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 новою редакцією Основного Закону України 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. Парламент, як ключова владна ланка у структурі політичної системи країни (у певній мірі й утворюваний коаліційною більшістю Уряд) став зосередженням цих конфліктів.

Окремою делегітмуючою рисою змішаної форми правління в Україні є та, 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 всі рівні і сегменти механізму влади. Між тим, у силу відсутності розвиненої партійної системи із сильними центристськими партіями, здатними забезпечити ефективність існуючої системи

влади в поєднанні з концептуальними вадами останньої, парламентарно-президентська форма правління в Україні виявилася приреченою породжувати постійні і затяжні конфлікти. Уже станом на початок квітня 2007 р. конституційна реформа спричинила цілу низку конституційно-правових конфліктів, які зумовили вкрай низький рівень легітимності влади [4]. Спроби розв'язання цих конфліктів у взаєминах між вищими органами державної влади виявили їх небажання досягати державно-необхідних компромісів. Окремим фактором, який знижує функціональну ефективність 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 [5].

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. Універсал був концептуально ефективним способом подолання політичної кризи в силу того факту, що він був укладений усіма основними політичними силами, представленими у структурах влади. 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 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 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.

Висновки

Необхідність переглянути формат форми правління в Україні передбачає не лише внесення змін до правового статусу вищих органів державної влади, тобто перерозподіл владних повноважень, але й вироблення на рівні Основного Закону комплексного нормативного механізму взаємодії всіх гілок влади та Глави держави з метою реалізації в державно-правовій практиці принципу єдності державної влади. У зазначеному аспекті видається особливо важливим конституційне оформлення такої структури механізму влади, за якої баланс влади був би реально забезпечений і кожна гілка влади мала б нормативно визначені можливості для взаємного контролю, і водночас, – нова Конституція України має чітко визначити форми та процедури узгодженої взаємодії вищих органів державної влади у здійсненні єдиної державної політики.

Об'єктивно, що перегляд конституційного формату форми правління в Україні зазнаватиме суттєвого впливу реального політичного процесу. Певною мірою він і має відповідати реальному стану владних відносин, з тим, щоб не набути надмірно декларативного характеру. Сказане потребує суттєвого застереження: конституційні зміни не можуть довільно визначатись основними учасниками політичного процесу з мотивів політичної кон'юнктури, оскільки такі деструктивні зміни конституційного тексту можуть перетворитися на чергову спробу легалізації політичної сваволі. Є цілком показовим, що в історії розвитку вітчизняного конституційного процесу саме владарюючі політичні сили виступали (і продовжують виступати) головними ініціаторами конституційних змін, розглядаючи останні як засіб зміцнення й легалізації своїх позицій у структурі механізму влади. Тому характер нового Основного Закону України має виражати загальносуспільні позиції; лише в такому випадку він може забезпечити демократичний напрям розвитку української державності. Звідси – подальша реалізація конституційної реформи має враховувати той факт, що відповідність конституційних приписів політичним реаліям може лише забезпечити більшу ефективність конституційно-правового регулювання (владних відносин) і саме в такому контексті потребує врахування.

Література

1. Чалий С. Верховна Рада: хроніки падіння // Народний депутат. – 2008. – № 3 (39) – С. 42, 43.
2. Наслідки змін до Конституції України, доцільність і сценарій подальшого реформування: погляди експертів // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 49.
3. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи. Аналітична доповідь // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 37.
4. Футей Б. Розпуск Президентом України Верховної Ради та протидія сил коаліції президентському Указу спричинили у країні досить складну ситуацію. Чи справді дострокові вибори – єдиний вихід із цієї кризи? // Юридичний вісник України. – 2007. – № 15. – С. 3.
5. Наслідки змін до Конституції України, доцільність і сценарій подальшого реформування: погляди експертів // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 56.