

ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В КОНСТИТУЦІЙНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Український досвід підходів до встановлення механізму організації влади у Конституції та втілення їх у життя дуже чітко демонструє важливість закріплення правильної та виваженої моделі організації влади та неприпустимість легковажного та кон'юнктурного відношення до цього питання. Якщо у самій Конституції закладений крен для зловживання своїми повноваженнями кимсь із владних суб'єктів, то наївно покладати надії на здатність носія таких повноважень до самообмеження. У посттоталітарних державах така риса політики може сформуватися лише внаслідок тривалого жорсткого регламентування діяльності владних суб'єктів, існування дієвих конституційних обмежень.

Конституція України, ухвалена у 1996 році, передбачає такий механізм організації влади. Президент обирається всенародно на прямих виборах. Прем'єр-міністр призначається Президентом за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради. Персональний склад Кабінету Міністрів призначається Президентом за поданням Прем'єр-міністра. Інвестира не передбачена. Президент має повноваження скасовувати акти Уряду. Кабінет Міністрів складає свої повноваження перед новообраним Президентом, а не перед новообраним Парламентом. Окремі члени Кабінету Міністрів можуть бути звільнені Президентом. Щодо колективної політичної відповідальності, то і Верховна Рада може висловити Уряду вотум недовіри, і Президент може відправити у відставку Прем'єр-міністра, що має наслідком відставку всього Кабінету Міністрів. Вето Президента на закони долається двома третинами голосів від загальної кількості членів Парламенту.

Якщо спробувати проаналізувати саму лиш конституційну модель організації влади, абстрагуючись від практики її реалізації, то слід зазначити, що спектр її гіпотетичної реалізації є доволі широким. Дивлячись на ці конституційні положення, важко однозначно визначити, від чієї політичної волі залежить склад і діяльність уряду. Така організація влади залишає багато на поталу політики. Вже у самій моделі організації влади закладена суперечність – не може злагоджено працювати державний механізм, де уряд несе окрему політичну відповідальність і перед парламентом, і перед президентом – двома всенародно обраними суб'єктами, які закономірно можуть бути різними політично. Ця суперечність теоретично могла бути б усунена шляхом започаткування владними суб'єктами традиції дотримуватися деяких неписаних правил заради утвердження ліпшого із можливих форматів системи правління.

Закладена модель організації влади теоретично дозволяла парламентській більшості зайняти визначальну роль у процесі формування уряду та спрямування його політики. Багато хто з творців проекту Конституції, і автор цієї праці у тому числі, мали сподівання, що парламентаризм в Україні надалі після ухвалення Конституції тільки розвиватиметься і зміцнюватиметься. Однак виборчої системи, яка би сприяла розвитку парламентаризму, для виборів народних депутатів у 1998 році запроваджено не було. На жаль, такої виборчої системи немає в Україні і по сьогодні. Про позитивні тенденції у розвитку парламентаризму в Україні говорити не доводиться.

Є підстави для припущення, що за наявності сильного парламенту закріпленій у Конституції механізм державної влади працював би по-іншому і саме Верховна Рада мала б визначальний вплив на склад та політику Кабінету Міністрів. Микола Козюбра також зазначає, що у Конституцію «була закладена ідея про те, що Прем'єр-міністром може стати, як правило, представник парламентської більшості, який потім формує свою команду – уряд. Ця ідея була на практиці спотворена» [1].

Насправді ж склалася інша модель організації влади. Президент Леонід Кучма мав значний вплив на процес розробки проекту Конституції, і він був зацікавлений у повноваженнях, які б забезпечували йому якомога сильніший вплив на Кабінет Міністрів. Саме завдяки позиції Президента у Конституції з'явилися невластиві жодній із європейських змішаних республік положення про складення урядом повноважень перед новообраним президентом, а не новообраним парламентом і про політичну відповідальність уряду перед президентом поряд із парламентською відповідальністю.

Через ці положення, а також прагнення Президента навіть після ухвалення Конституції

дедалі більше посилювати свою роль у державному механізмі, що промовисто підтверджується фактом восьмикратного ветування Закону «Про Кабінет Міністрів України» протягом усієї каденції Кучми, правління в Україні із задуманої змішаної форми де-факто перетворилось у те, що Володимир Шаповал визначив як «*монократична республіка*» [3, с.49]. Фактичну організацію влади в Україні справді можна охарактеризувати як «*імітацію певних ознак змішаної республіканської форми або президентської республіки*» [3, с.49].

Кабінет Міністрів не став самостійним органом вироблення і впровадження державної політики. Він був слабким і, фактично, прямо керованим Президентом. Більше того, він служив таким собі «громовідводом» діяльності Президента. Успіхи у державній політиці приписувалися Президенту, а у невдачах був винен Кабінет Міністрів.

Щодо характеру відносин між Верховною Радою та Кабінетом Міністрів, то їх можна проілюструвати ставленням останнього до обов'язку внести Програму своєї діяльності на схвалення Парламенту. Зловживаючи відсутністю детальної регламентації порядку виконання цього обов'язку у Конституції, деякі склади уряду, що були до 2005 року, проігнорували його взагалі. Інші вносили Програму діяльності Кабінету Міністрів України здебільшого для того, щоб одержати річний імунітет від вотуму недовіри, який передбачає Конституція після такого схвалення. Деякі склади урядів, усупереч самій природі такого документа як Програма діяльності Кабінету Міністрів, вносили її до Верховної Ради на схвалення кожного року аби продовжувати цей «імунітет».

У 2004 році до Конституції України були внесені зміни, якими були скасовані повноваження Президента відправляти у відставку уряд та скасовувати його акти. Також за новими положеннями Кабінет Міністрів складав повноваження перед новообраною Верховною Радою. Здавалося, що ці зміни мали б привести організацію влади в Україні до належної імплементації засад змішаної республіканської форми правління. Однак поряд із усуненням одних недоліків у державному механізмі конституційні зміни внесли низку інших недоліків, що породили значні проблеми у процесі вироблення державної політики. Крім того, спосіб внесення цих змін до Конституції поставив під питання їх легітимність.

Український досвід підходів до встановлення механізму організації влади у Конституції та втілення їх у життя дуже чітко демонструє важливість закріплення правильної та виваженої моделі організації влади та неприпустимість лег-

коважного та кон'юнктурного відношення до цього питання. Якщо у самій Конституції закладений крен для зловживання своїми повноваженнями кимсь із владних суб'єктів, то наївно покладати надії на здатність носія таких повноважень до самообмеження. У посттоталітарних державах така риса політики може сформуватися лише внаслідок тривалого жорсткого регламентування діяльності владних суб'єктів, існування дієвих конституційних обмежень.

Взаємовідношення між організацією влади і культурою політики у посттоталітарних державах однозначні: правильна конституційна модель організації влади конвертується у добру якість політики, але не навпаки. Цивілізований тип відносин і принципів у політиці не може виникнути сам по собі, повинні бути створені інституційні умови для його формування. Неправильна організація влади може звести нанівець потенціал суспільства, сприятиме проявам його гірших сторін і свавілля влади. Саме це ми тепер спостерігаємо в Україні.

Крім недоліків у організації влади, які з відновленням редакції Конституції 1996 року проявились кратно, гостро стоїть проблема легітимності конституційних положень, що визначають діяльність влади. Після сумнівних з правової точки зору змін 2004 року та ще більш сумнівного рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року, яким ці зміни були визнані неконституційними, назріла потреба у справжній конституційній реформі. Така реформа повинна спрямовуватися на досягнення двох ключових завдань. По-перше, необхідно встановити спроможний та неупереджений до поточної політичної кон'юнктури спосіб організації влади. По-друге, реформа повинна зняти всі сумніви щодо легітимності положень, що уконституїують діяльність влади. Останнє завдання може бути досягнуте лише за умови відкритого, широкого та політично незаангажованого процесу внесення змін до Конституції із чітким дотриманням процедури. Всі інші ініціативи, що не відповідають зазначеним критеріям і цілям, належить розцінювати як псевдореформи, чергові спроби забезпечити певний політичний інтерес.

Джованні Сарторі сказав, що «*конституції якоюсь мірою схожі на двигуни, тобто механізми, що повинні «працювати» і які повинні забезпечити визначений результат*» [2, с.IX]. Саме таку Конституцію повинна одержати Українська держава в результаті конституційної реформи.

Питання «механізму, який повинен працювати», є питанням вибору форми правління та

належної її імплементації у Конституції. Вибір на користь змішаної форми правління для України однозначно правильний. Не варто ще раз говорити, що президентське правління не найліпша форма правління для посттоталітарних держав. У науковій літературі, особливо західній, це однозначно та переконливо аргументовано. Крім того, такий висновок підтверджується невдалим досвідом не одного десятка країн, які з президентських перетворились на авторитарні чи інші недемократичні режими.

Парламентське правління годиться для стійких демократій. Основними умовами його належного функціонування є наявність уже сформованої партійної системи та сильної незалежної судової влади. Належно імplementована змішана форма зменшує ризики, які несуть у собі президентське та парламентське правління для молодих демократій.

Проблеми організації влади в Україні лежать не у площині вибору форми правління, як дехто схильний вважати, а в площині того, як ця форма правління буде втілена у життя.

У процесі конституційної реформи однозначно необхідно скасувати повноваження Президента одноособово відправляти у відставку Прем'єр-міністра та скасовувати акти Кабінету Міністрів. Строк повноважень уряду повинен бути прив'язаний до строку повноважень Верховної Ради, а не Президента. Наявність цих трьох положень у чинній Конституції є найбільшими вадами державного механізму. Їх усунення – неодмінна умова того, щоб державний механізм «запрацював».

Щодо інших аспектів організації державної влади, то тут можливі певні варіанти, кожен з яких потребує аналізу й обговорення. Наріжними каменями тут є три питання: 1) формування уряду; 2) механізм взаємодії президента й уряду, який би забезпечував вироблення цими суб'єктами єдиної державної політики; 3) політична колективна відповідальність уряду та індивідуальна відповідальність його членів.

Щодо формування Кабінету Міністрів, то незалежно від процедур та міри участі у цьому процесі Президента, склад уряду має відображати волю парламентської більшості. Загалом той порядок формування Кабінету Міністрів, який існує сьогодні, може бути прийнятним за умови запровадження інституту інвестиції. Новосформований Кабінет Міністрів повинен подати на розгляд Верховної Ради Програму своєї діяльності і приступати до виконання повноважень за умови її схвалення. У разі неотримання вотуму

довіри урядом, що був сформований у названий спосіб, варто передбачити альтернативні процедури для формування Кабінету Міністрів, який дозволить розглянути інший варіант політичного консенсусу. У разі ненадання вотуму довіри і цьому складу уряду доцільно передбачити можливість формування уряду меншості – коли Програма діяльності Кабінету Міністрів схвалюється не більшістю від загального складу Верховної Ради, а більшістю від присутніх за умови певного кворуму.

Однією із характеристик змішаної форми правління є дуалізм виконавчої влади, тож якість державного менеджменту великою мірою залежить від способу забезпечення співпраці Президента та Кабінету Міністрів. Розподіл повноважень між главою держави та урядом повинен виключати як можливість взаємного блокування роботи котрогось із суб'єктів, так і можливість реалізації кожним із них окремої «своєї» політики. Державна політика повинна бути єдиною, а формою її напрацювання повинен бути консенсус між Президентом і Урядом. Досягнення такого консенсусу може бути забезпечене інституційними механізмами. Так, кадрові повноваження у виконавчій владі Президент повинен здійснювати лише за поданням Кабінету Міністрів. Укази Президента, видані на виконання своїх дискреційних повноважень, можуть набувати чинності лише за умови їх контрасигнації. Участь Президента у процесі вироблення політики повинна забезпечуватися такими повноваженнями: можливість головування на засіданнях Уряду, нормотворчої ініціативи в Кабінеті Міністрів, повноваженнями щодо недопущення ухвалення Урядом актів, які не відповідають конституції чи законам, наприклад, оскарження їх до Конституційного Суду, та ін.

Оскільки для несформованої партійної системи характерна політична мінливість і кон'юнктурність народних обранців, що спричиняє урядову нестабільність, то доцільно також у процесі конституційної реформи розглянути питання запровадження конструктивного вотуму недовіри уряду, коли парламентська більшість відправляє у відставку уряд лише за умови спроможності сформувати новий склад Кабінету Міністрів. Щодо індивідуальної політичної відповідальності членів Уряду, то видається більш доцільним запровадити можливість їх звільнення або за власним бажання міністра, або за поданням Прем'єр-міністра. Існування повноважень чи то у Парламенту, чи то у Президента самостійно відправляти у відставку окремих членів Уряду доволі деструктивне, оскільки суттєво послаб-

лює уряд, як ключовий суб'єкт у процесі вироблення державної політики.

І нарешті зазначимо, що конституційна реформа приречена на невдачу, якщо питання організації влади з тих чи інших причин вважатиметься вторинним. Тепер великої популярності набуло оманливе та небезпечне твердження, що інституційна організація має дуже незначний вплив на характер урядування і розвиток держави, а визначальним чинником є певні ментальні особливості народу, суспільні уклади, які неможливо регламентувати, тощо.

У результаті, серед багатьох фахівців набула поширення думка про малу придатність для імплементації в Україні надбань західного конституціоналізму, а в суспільній свідомості вкоренились переконання про, начебто, «незможність до демократії», «відставання у розвитку правової системи» України від цивілізованого світу на значний проміжок часу (ті, хто схильні до особливого драматизму, міряють цей час навіть століттями) і т.д. Таке мислення не дозволяє належно прийняти універсальність принципів побудови демократичних інституцій, здатних гарантувати права людини.

Саме від механізму організації влади у державі найбільше залежить перспектива справи розбудови демократії, коли народ зробив вибір на її користь. Підтвердження цієї тези можна знайти на практиці. Наприклад, Польща та інші держави Центрально-Східної Європи, перебуваючи 20 років тому приблизно в однакових «вихідних умовах» з Україною, допустили менше помилок в організації політичних інституцій і завдяки цьому досягли значно більшого успіху на шляху утвердження демократії й ефективності публічної влади, а відповідно, і значно вищого рівня добробуту.

Список літератури

1. Микола Козюбра. Інтерв'ю інтернет-виданню «Главком» від 3 вересня 2010 року <http://glavcom.ua/articles/1612.html>
2. Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. – К.: АртЕк, 2001. – 224 с.
3. Шаповал В. Форма державного правління як конституційний *modus vivendi* сучасної держави // Право України. – 2009. - № 10.

I. Koliushko

PROBLEMS OF REALIZATION OF EXECUTIVE POWER IN CONSTITUTIONAL SYSTEM OF UKRAINE

Summary

Ukrainian experience of approaches to the establishment of mechanism of organization of power in Constitution and their embodiment into life distinctly demonstrates the importance of consolidation of a proper and considered model of organization of power and the impermissibility of light-minded and marketeering attitude to this problem.

I. Koliushko

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В КОНСТИТУЦИОННОЙ СИСТЕМЕ УКРАИНЫ

Аннотация

Украинский опыт подходов к установлению механизма организации власти в Конституции и воплощение их у жизнь, очень четко демонстрирует важность закрепления правильной и взвешенной модели организации власти и недопустимость легкомысленного и конъюнктурного отношения к этому вопросу. Если в самой Конституции заложенный крен для злоупотребления своими полномочиями кем-то из властных субъектов, то наивно возлагать надежды на способность носителя таких полномочий к самоограничению. В посттоталитарных государствах такая черта политики может сформироваться лишь вследствие продолжительного жесткого регламентирования деятельности властных субъектов, существование действенных конституционных ограничений.