

T. Semigina

INTEREST GROUPS IN POLITICS: A CASE OF HEALTH POLICY

Health policy is characterized by the clash of interests of a large number of political players, interest groups. In 1991–2013 there was no systematic reorganization of Ukrainian health care that is largely due to the destructive influence of interest groups, especially those who are not interested in unshadowing of financial flows and forming transparent relations in this area.

Keywords: interest groups, health policy.

Матеріал надійшов 13.04.2014

УДК 328.132.7:342.413(477)“2004”

Сидорчук О. В.

НАЗАД У МАЙБУТНЄ: ЧИ ВИРІШИТЬ КОНСТИТУЦІЯ-2004 ПРОБЛЕМУ НАДМІРНОЇ ПРЕЗИДЕНТСЬКОЇ ВЛАДИ?

У статті проаналізовано здатність положень конституційної реформи 2004 р., дію яких було відновлено в лютому 2014 р., вирішити проблему необмеженого президентського домінування, яка найгостріше проявила себе під час президентської каденції Віктора Януковича. Попри те, що Конституція-2004 справді суттєво обмежує президентські прерогативи та посилює роль уряду й парламенту, в довгостроковій перспективі вона може виявитися нездатною стримати монополізацію влади з боку президента, а також призвести до поновлення практики перманентних конфліктів усередині виконавчої гілки влади. З метою повноцінного подолання цих загроз пропонуються подальші зміни до конституційного тексту.

Ключові слова: форма правління, напівпрезиденталізм, конституція.

Вступ

Одним із результатів масових акцій протесту, які почалися наприкінці листопада 2013 р., стало повернення до положень конституційної реформи 2004 р., які передбачають суттєве обмеження повноважень президента і відповідне розширення прерогатив парламенту й уряду. Таке рішення зумовлено передусім надмірною монополізацією влади колишнім Президентом Віктором Януковичем, яка дозволила йому одноосібно визначати курс розвитку країни на внутрішній і зовнішній аренах, не побоюючись жодної

відповідальності за свої дії. Відповідно, повернення моделі 2004 р. покликане усунути потенціал узурпації влади президента в майбутньому завдяки суттєвому обмеженню його конституційних повноважень.

Таке припущення, втім, викликає цілу низку зауважень. По-перше, саме прем'єр-президентська система зразка 2004 р. дозволила В. Януковичу де-факто стати домінуючим політичним актором, що сталося ще до повернення Конституції в редакції 1996 р. По-друге, ажітаж довкола позачергових президентських виборів, які мали відбутися 25 травня 2014 р., демонструє, що посада глави

держави досі лишається цінним призом, за який готові змагатися провідні політики країни. По-третє, період дії конституційної моделі 2004 р. був позначений частими конфліктами між ключовими політичними акторами, що багато в чому і стало причиною перемоги В. Януковича на президентських виборах 2010 р. і подальшого згорання демократії в Україні.

Відповідно, у цій статті розглянуто, чи зможе конституційна модель 2004 р. адекватно вирішити проблему надмірної президентської влади, яка з усією очевидністю проявилася протягом 2010–2013 рр. Для цього здійснено аналіз ключових положень цієї конституційної системи, зважаючи на досвід їх функціонування протягом 2006–2009 рр. За результатами проведеного аналізу запропоновано концепцію подальших змін до Конституції.

Аналіз проведено з позицій теорії нового інституціоналізму, яка в центр політичного процесу ставить динамічну взаємодію інституцій і акторів. Згідно з нею, інституції є нормами, що визначають поведінку та структурують очікування політичних акторів, а ті, у свою чергу, намагаються реалізувати свої інтереси завдяки наявним у них ресурсам у межах існуючих інституційних обмежень, однак також здатні змінювати норми заради досягнення своїх цілей [4, с. 938]. Класифікацію форм правління, які діяли в Україні, здійснено відповідно до підходу, запропонованого Морісом Дюверже [1, с. 166] і згодом модифікованого Метью Шугартом і Джоном Кері [7, с. 23–25]. Він передбачає, що Конституція в редакції 2004 р. створює прем'єр-президентську систему, в якій усенародно обраний президент співіснує з прем'єр-міністром і міністрами, відповідальними перед парламентом. У свою чергу, конституційна модель 1996 р. визначається як президент-парламентська, адже в ній прем'єр-міністр і міністри є також відповідальними перед президентом. Обидві моделі, втім, належать до напівпрезидентської форми правління – третього типу організації влади в країнах республіканського типу [2, с. 13].

Особливості Конституції-2004

Прем'єр-президентська система, закладена в Конституції 2004 р., справді була сприятливішою для демократизації української політичної системи, ніж попередня президент-парламентська модель. Це впливало з її інституційних особливостей, які обмежували повноваження президента та посилювали роль уряду й парламенту. Перш за все, глава держави втратив про-

відну роль у процесі призначення прем'єр-міністра, яку конституційна реформа 2004 р. віддала парламенту. Крім того, він також позбувся права призначати міністрів, зберігши лише можливість пропонувати кандидатури міністрів оборони й закордонних справ. Зокрема, президент уже не міг відправляти уряд у відставку. Ці нововведення в комплексі значно обмежили його здатність контролювати діяльність уряду і де-факто зробили останній головним інститутом у межах виконавчої гілки влади. З другого боку, Конституція-2004 також посилила інституційний зв'язок уряду з парламентом завдяки механізму призначення прем'єр-міністра на основі парламентської коаліції. У підсумку Конституція передбачила, що виконавча влада в країні й надалі буде розділена між президентом і прем'єр-міністром, однак останній матиме провідну роль завдяки більшим повноваженням і можливості спиратися на постійну підтримку парламентської більшості.

На практиці ці положення призвели до ситуації, коли двоїстість виконавчої влади перестала бути фікцією і стала реальністю, що мало як позитивні, так і негативні наслідки. Протягом 2006–2009 рр. прем'єр-міністри В. Янукович і Ю. Тимошенко стали провідними акторами політичної системи завдяки своїм конституційним повноваженням, однак були не в змозі повністю контролювати виконавчу гілку влади. Це пояснювалося передусім інституційними особливостями посади прем'єр-міністра, який має набагато обмеженіший потенціал до монополізації влади порівняно з президентом. Пояснити це можна принаймні двома чинниками: 1) прем'єр-міністр не володіє прямою легітимністю, яка могла б виправдати його дії щодо концентрації влади в очах населення; 2) прем'єр-міністр, на відміну від президента, може бути відправлений у відставку парламентом у будь-який момент.

Перша особливість наочно проявила себе під час політичного конфлікту 2007 р., коли тодішній Прем'єр-міністр В. Янукович намагався завдяки неформальним практикам підкупу, залякування й тиску створити в парламенті конституційну більшість, яка могла би змінити Основний Закон. Однак його дії було зупинено указом Президента Віктора Ющенка про дострокове припинення повноважень парламенту, який мотивував його видання порушенням конституційної норми про формування коаліції виключно на фракційній основі. Не вдалося монополізувати виконавчу владу і наступниці В. Януковича на посаді голови уряду Ю. Тимошенко, яка також розглядала варіант зміни Конституції

заради нівелювання повноважень президента. В обох випадках наявність окремого самостійного інституту в межах виконавчої влади, наділеного прямою легітимністю, стала головною перешкодою до побудови системи з єдиним центром ухвалення рішень.

З другого боку, конституційна модель 2004 р. так само не дозволила Президенту В. Ющенкові втілити в життя сценарій монополізації влади. У 2005 р., коли діяла ще Конституція 1996 р., він намагався отримати контроль над виконавчою владою, витісняючи тодішнього Прем'єр-міністра Ю. Тимошенко зі сфери її повноважень руками підконтрольної глави держави Ради національної безпеки та оборони. Коли ця стратегія не дала очікуваних результатів, В. Ющенко звільнив Ю. Тимошенко. Однак уже з 2006 р., коли Конституція-2004 почала діяти, В. Ющенко відмовився від подібних спроб. Таким чином, попри те, що в різний період часу і президент, і прем'єр-міністри намагалися порушити закріплений у Конституції баланс влади і повноважень усередині виконавчої гілки, існуючі в 2006–2009 рр. нормативні обмеження в цілому не дозволяли їм доводити ці дії до успішного завершення [3, с. 600–603].

Водночас дія Конституції 2004 р. засвідчила актуалізацію другої загрози інституційного балансу української політичної системи. Існування двох «президентських» міністрів у складі уряду було найочевиднішим джерелом конфліктів між президентом і прем'єр-міністром, які проявили себе особливо гостро в часи співіснування В. Ющенка і В. Януковича. Зокрема, влітку 2007 р. розділений контроль двох «голів» уряду над правоохоронними структурами загрожував призвести до збройного зіткнення між різними силовими підрозділами. Схожу картину можна було спостерігати і в царині зовнішньої політики: попри те, що настільки гострих конфліктів за цей час помічено не було, протиріччя щодо напрямів і пріоритетів поведінки України на міжнародній арені постійно були присутні в публічному просторі.

Насамкінець варто звернути увагу на ще одну особливість прем'єр-президентської моделі, яка проявила себе вже після приходу В. Януковича до влади. Ця конституційна система виявилася нездатною стримати монополізацію влади з боку новообраного президента, а її інституційна база швидко почала руйнуватися під впливом його агресивної поведінки. Пояснити, чому конституційна модель 2004 р. утримувала політичних акторів від спроб узурпувати владу протягом 2006–2009 рр., однак була швидко демонтована в

2010 р., самими лише інституційними чинниками важко. Зрозуміло, що важливу роль тут відіграла поведінка різних політичних акторів, передусім самого В. Януковича, який не лише часто порушував існуючі норми, а й демонстрував яскравий взірєць неінституційної поведінки [5; 6], спрямованої на знищення існуючих формальних норм і повну заміну їх неформальними практиками. Крім того, достатньо низький рівень дотримання формальних правил усіма ключовими акторами протягом усього часу до 2010 р. став на заваді інституціоналізації існуючих норм, а отже, зробив їх вразливими до деструктивних імпульсів В. Януковича.

Поза тим, важливість поведінки акторів не означає, що інституційні особливості політичної системи не впливають на перспективи її демократизації. Цілком імовірно, що прем'єр-президентська система не перешкодила монополізації влади частково й тому, що її було розроблено недостатньо добре. Відповідно, подальше вдосконалення цієї форми правління шляхом внесення змін до Конституції може посилити її потенціал до стримування авторитарних імпульсів. Тому в наступному розділі розглянуто можливості подальшого реформування Конституції з метою побудови форми правління, яка буде сприятливішою для демократизації української політичної системи.

Програма подальшого конституційного реформування

Ключовою проблемою Конституції 1996 р. була надмірна президентська влада в поєднанні з відсутністю будь-яких серйозних інституційних запобіжників її експансії. Конституційна реформа 2004 р. призвела до суттєвого обмеження президентських повноважень і на деякий час утримувала політичну систему країни від надмірного нахилу в бік будь-якого з політичних інститутів, однак на початку 2010 р. закладених у ній прерогатив президента виявилось достатньо для узурпації ним влади та підпорядкування собі всіх інших гілок влади в дуже стислі терміни. З другого боку, недоліком Конституції 2004 р. стало також створення передумов для конфліктів між різними державними інститутами внаслідок збереження двоїстої природи виконавчої гілки влади та нечіткого розподілу повноважень і відповідальності між президентом і прем'єр-міністром. Відповідно, запропоновані зміни до Конституції будуть спрямовані на вирішення одночасно двох проблем, які прем'єр-президентська модель 2004 р. не була в

зможі вирішити повністю: 1) загрози необмеженого президентського домінування і 2) загрози високої конфліктогенності всередині виконавчої гілки влади.

Конституційна інженерія може запропонувати три можливі способи вирішення першої проблеми: 1) радикальне обмеження повноважень президента; 2) зміна способу обрання президента на парламентський; 3) скасування посади президента. Другий і третій способи мають помітний недолік. Обидва сценарії передбачають ліквідацію президента як незалежного політичного інституту. У випадку скасування посади глави держави ця ліквідація матиме цілком наочний характер, тоді як зміна формату обрання президента зробить його повністю залежним від законодавчої гілки влади. Однак це навряд чи матиме сприятливий вплив на захищеність інституційної системи України від загроз монополізації влади. Як показав приклад політичної кризи 2007 р., саме наявність президента як самостійного політичного актора унеможливила надмірну концентрацію влади в руках прем'єр-міністра. Таким чином, попри те, що протягом переважної більшості незалежної історії України президент виступав переважно як джерело авторитарних імпульсів, він також мав можливість стримувати інших політичних акторів від монополізації влади.

Важливість президента як незалежного політичного інституту для стабільності політичної системи можна проілюструвати за допомогою теорії носіїв вето Джорджа Цебеліса. Згідно з нею, носій вето є будь-яким політичним актором, згода якого необхідна для зміни статус-кво [8, с. 36]. У 2007 р. Президент В. Ющенко був саме тим носієм вето, який не дозволив Прем'єр-міністрові В. Януковичу порушити інституційний баланс української політичної системи. Важливість носіїв вето так само проявила себе і в 2010 р., коли Президент В. Янукович був єдиним носієм вето, внаслідок чого йому вдалося швидко змінити Конституцію заради отримання більших повноважень [6]. Чим більшою є кількість носіїв вето, тим важче будь-якому політичному акторові зосередити владу у своїх руках і таким чином порушити існуючу інституційну рівновагу.

Таким чином, завдання подальшого реформування Конституції вбачається у створенні інституційних гарантій існування кількох носіїв вето, що зменшило б шанси узурпації влади з боку будь-якого з них. Саме тому скасування посади президента або його обрання в парламенті не відповідає початковим цілям реформування,

адже означає ліквідацію важливого носія вето. Тому логічним видається вибір першого запропонованого способу – радикального обмеження повноважень президента при збереженні його прямого мандата, який би гарантував йому статус носія вето.

Відповідно, аби уникнути загрози необмеженого президентського домінування, доцільним видається позбавити главу держави всіх повноважень у галузі виконавчої влади. У такому випадку президент не матиме будь-яких стимулів щодо нарощування своєї влади, оскільки буде позбавлений будь-яких механізмів для втілення цього задуму в життя. З другого боку, передавання всіх колишніх президентських повноважень у галузі виконавчої влади до уряду дозволить створити умови для усунення потенціалу конфліктогенності всередині виконавчої гілки. Це означатиме ліквідацію роздвоєності виконавчої влади та зосередження всієї її повноти в ієрархії органів влади на чолі з Кабінетом Міністрів. У комплексі це передбачатиме побудову парламентської форми правління з церемоніальним, але всенародно обраним президентом, що, як очікується, дозволить усунути загрози необмеженого президентського правління, з одного боку, і конфліктів між різними інститутами виконавчої влади – з другого.

Висновки

Цілком очевидно, що повернення Конституції зразка 2004 р. варто розглядати як перехідний етап, що не дозволить повністю усунути загрозу необмеженого президентського домінування в довгій перспективі. Нова/стара прем'єр-президентська модель справді має низку переваг над президент-парламентською моделлю, закладеною в Конституції 1996 р. Завдяки суттєвому обмеженню повноважень президента, ліквідації подвійної відповідальності уряду та посиленню ролі парламенту вона створила передумови для існування кількох незалежних центрів влади, які протягом певного часу були здатні нейтралізувати спроби надмірної концентрації влади одне одного. З другого боку, вона не змогла створити достатньо міцні інституційні запобіжники для того, аби уникнути монополізації влади новообраним Президентом В. Януковичем, а крім того, посилила внутрішні протиріччя всередині виконавчої гілки влади та самого уряду, що призводили до частих конфліктів між різними політичними акторами.

Відповідно, видається доцільним продовження реформування Конституції заради усунення всіх передумов для узурпації влади з боку

президента та ліквідації всіх потенційних тригерів конфліктів усередині виконавчої гілки влади. Заради цього пропонується передача всіх президентських повноважень у сфері виконавчої влади урядові при збереженні всенародних виборів президента. Це дозволить зберегти статус президента як незалежного носія вето, здатного блокувати спроби інших інститутів монополізувати

владу, однак неспроможного набувати нових повноважень у сфері виконавчої влади. Зрозуміло, що запропоновані зміни самі по собі не зможуть повністю вирішити вказані проблеми, однак сприятимуть виникненню стимулів для політичних акторів, які б стримували їх апетити щодо монополізації влади чи розбалансування політичної системи.

Список літератури

1. Duverger M. A New Political System Model: Semi-presidential Government / M. Duverger // *European Journal of Political Research*. – 1980. – Vol. 8. – P. 165–187.
2. Elgie R. The Politics of Semi-Presidentialism / R. Elgie // Elgie R. ; ed. *Semi-Presidentialism in Europe*. – Oxford : Oxford University Press, 1999. – 320 p.
3. Hale H. Formal Constitutions in Informal Politics: Institutions and Democratization in Post-Soviet Eurasia / H. Hale // *World Politics*. – 2011. – Vol. 63. – No. 4. – P. 581–617.
4. Hall P. A. Political Science and the Three New Institutionalisms / P. A. Hall, R. C. R. Taylor // *Political Studies*. – 1996. – Vol. 44. – No. 5. – P. 936–957.
5. Helmke G. Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America / G. Helmke, S. Levitsky. – Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2006. – 351 p.
6. Kudelia S. If Tomorrow Comes: Power Balance and Time Horizons in Ukraine's Constitutional Politics / S. Kudelia // *Democratyzatsiya*. – 2013. – Vol. 21. – No. 2. – P. 151–178.
7. Shugart M. S. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics / M. S. Shugart, J. M. Carey. – Cambridge : Cambridge University Press, 1992. – 332 p.
8. Tsebelis G. Veto Players: How Political Institutions Work / G. Tsebelis. – Princeton: Princeton University Press, 2002. – 344 p.

O. Sydorчук

BACK TO THE FUTURE: WILL CONSTITUTION-2004 SOLVE THE PROBLEM OF UNLIMITED PRESIDENTIAL POWER?

In this paper, analysis of ability of 2004 constitutional reform, which was reintroduced in February 2014, to solve the issue of unrestricted presidential dominance which manifested itself the most during the presidential tenure of Viktor Yanukovich is made. Although the Constitution-2004 indeed curtails president's prerogatives and strengthens cabinet and parliament, in long-term perspective, it could again turn to be vulnerable to monopolization of power by president and lead to renewal of permanent conflicts inside executive branch of power. In order to address this challenges more fully, further changes to the constitutional text are put forward.

Keywords: form of government, semi-presidentialism, constitution.

Матеріал надійшов 24.02.2014