

НАПІВПРЕЗИДЕНЦІОНАЛІЗМ В УКРАЇНІ: УНИКАЮЧИ ПЕРЕВАГ, КОНЦЕНТРУЮЧИ НЕДОЛІКИ

Розглядаються питання трансформації напівпрезидентської форми правління в Україні після рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року про скасування конституційної реформи 2004-2005 рр. Визначаються потенційні переваги та недоліки цієї форми правління. Робляться висновки щодо втрати можливих переваг та вияву негативів наслідків різних форм правління в рамках напівпрезидентської форми правління для України.

Ключові слова: політична система, форма правління, напівпрезиденціоналізм, політичні інститути, система влади.

Пашенко В.І.

ПОЛУПРЕЗИДЕНЦІАЛИЗМ В УКРАЇНІ: ИЗБЕГАЯ ПРЕИМУЩЕСТВ, КОНЦЕНТРИРУЯ НЕДОСТАТКИ

Рассматриваются вопросы трансформации полупрезидентской формы правления в Украине после решения Конституционного Суда Украины от 30 сентября 2010 года об отмене конституционной реформы 2004-2005 гг. Определяются преимущества и недостатки этой формы правления. Делаются выводы относительно потери возможных преимуществ и проявления негативных последствий разных форм правления в рамках полупрезидентской формы правления для Украины

Ключевые слова: политическая система, форма правления, полупрезиденциализм, политические институты, система власти.

Pashchenko V.

SEMIPRESIDENTIALISM IN UKRAINE: AVOIDING ADVANTAGES, FOCUSING DISADVANTAGES

The transformation of semi-government in Ukraine after the Constitutional Court of Ukraine from September 30, 2010 to abolish the constitutional reform 2004-2005 determined the potential advantages and disadvantages of this form of government is presented. It is concluded about the possible loss of benefits and a possible defect and shortcomings of other forms of government in the semipresidentialism in Ukraine.

Key words: political system, form of government, semipresidentialism, political institutions, the system of government.

Політичний процес сучасної України характеризується постійними активними змінами в межах конституційного регулювання повноважень вищих органів державної влади. Проте, як політологи, так і фахівці з конституційного права, сходяться на тому, що всі ці зміни та коливання хоча й впливають на форму правління України, але все ж відбуваються в рамках такого концепту як „напівпрезидентська”, чи „змішана” форма правління. При наймні

зберігається кількість типологічних ознак, достатня для того, щоб аналізувати форму правління України саме в його рамках. Останні зміни, які суттєво вплинули на конституційне регулювання повноважень вищих органів державної влади, були спровоковані рішенням № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 р. Конституційного Суду, що скасувало дію Закон України „Про внесення змін до Конституції України” № 2222-IV від 08.12.2004 р. і забезпечило повернення до Конституції зразка 1996 р. Це створило нові умови для взаємодії в межах владного трикутника „президент – парламент – уряд” і привело до якісної трансформації

українського „напівпрезиденціоналізму”, що знову актуалізує визначення переваг та недоліків цієї форми правління на сучасному етапі її розвитку.

Метою статі, відтак, є визначення потенційних переваг і недоліків „напівпрезидентської” форми правління та їх реалізації/нейтралізації в політичній практиці України, що здійснюється за допомогою аналізу особливостей взаємодії в межах владного трикутника „президент – парламент – уряд”.

Проблематика визначення форми правління України, зокрема дослідження її в рамках „напівпрезиденціоналізму” є доволі актуальною і нео займаються такі вітчизняні науковці, як С.К. Бостан, В. Литвин, В. Пігенко, В.Є. Протасова, О.Г. Пухкало, Т. Пушак, Р. Скрипін, О.В. Харченко. Переважно їх роботи носять оціночний щодо „напівпрезиденціоналізму”, характер, про що свідчать їхні назви „Напівпрезидентське правління: за і проти” [1], „Якої форми правління потребує Україна?” [2], інколи, негативний – „Напівпрезидентська форма правління, як чинник системної кризи в Україні?” [3]. Звертають на себе увагу також праці Ю.О. Сурганової [4] та О.В. Кузнецової [5], що вийшли останніми роками. Проте робота першої носить узагальнюючий характер щодо існування „напівпрезиденціоналізму” в Україні і мало уваги приділяє подіям 2010 року, зокрема рішенню № 20-рп/2010 Конституційного Суду, а робота другої, хоча й закінчується позитивним для „напівпрезиденціоналізму” висновком – „Для України, Росії та Білорусі, ... найбільш ефективною є напівпрезидентська, парламентсько-президентська форма правління” [5, с.532], проте не містить визначення її недоліків. Грунтівно висвітлені недоліки та переваги „напівпрезидентської” форми правління в роботі О.В. Крисенка [6], проте його висновки є релевантними щодо часового проміжку між 2005 та 2010 роками, а наразі їхня значущість дещо зменшилася.

Виклад основного матеріалу ми можемо почати з висновків щодо „напівпрезиденціоналізму”, сформульованих О.В. Крисенком в 2008 році у статті „Напівпрезидентська форма правління: модель інституціональної стабілізації влади для України” [6]. Перевагами напівпрезидентської форми правління, на його думку, були: підзвітність та ідентифікація, здійснення арбітражу, схильність системи до пошуку компромісів, можливість уникнення нестабільності в парламенті, дуалізм виконавчої влади (тобто „двоголова” система правління – президент і

прем'єр-міністр), яка веде до забезпечення як стабільності влади шляхом наявності посади всенародно обраного президента (що, безперечно, забезпечує пряму відповідальність президента перед електоратом), так і ефективності врядування, коли можна шляхом вотуму недовіри змістити кабінет, що працює неефективно [6, с.120-121].

Подивимося, як вплинуло на ці переваги рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 [7]. Суть повернення до Конституції зразка 1996 року можна коротко окреслити таким чином: суб'єктом формування уряду стає Президент, який вносить на затвердження Верховною Радою кандидатуру прем'єр-міністра та одноосібно приймає рішення про його відставку; коаліція депутатських фракцій та фракційне об'єднання депутатів стають необов'язковими; президент отримує широкі повноваження у сфері виконавчої влади, зокрема право скасовувати постанови та розпорядження Кабінету Міністрів (за Конституцією 2004 р. він має право лише зупиняти їхню дію з одночасним зверненням з цього приводу до КСУ). Верховна Рада ж отримує єдиний засіб контролю над виконавчою владою – прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів, що має наслідком його відставку (у новій редакції ст. 113 Конституції України, зокрема, скасоване положення, що Кабінет Міністрів керується у своїй діяльності постановами Верховної Ради) [8].

Президент, таким чином, став головним вектором напрямку дій виконавчої влади. Тепер всі кадрові призначення та будь-які дії уряду автоматично підпадають під сферу впливу голови держави. Згідно з Конституцією, президент набув повноваження: самостійно визначати кандидатуру прем'єр-міністра та вносити її на розгляд Верховної ради; призначати та звільнити окремих членів Кабінету міністрів за поданням голови уряду; без погодження з будь-ким ухвалювати рішення про відставку голови уряду, що в свою чергу викликає автоматичну відставку всього складу уряду. В разі ж, якщо Кабінет міністрів вирішить самостійно піти у відставку, йому не треба буде погодження Верховної ради – тепер відставку уряду прийматиме сам президент.

Перевагою напівпрезидентської форми правління є забезпечення стабільності влади та ефективності врядування, коли можна шляхом вотуму недовіри змістити кабінет, що працює неефективно. В цьому її перевага над президентською республікою, для якої вибори президента, як вказує Х.Лінц [9], є фактором дестабілізації, оскільки

„перезавантаження” переживає вся виконавча влада в випадку, якщо чинний президент програє, або вже не має права брати участі у виборах. Перевага напівпрезидентської системи в тому, що стабільність зберігається за рахунок уряду і парламенту, які зберігають свій склад, коли діючий президент йде у відставку. Проте український варіант напівпрезидентської системи нехтує цією перевагою, натомість перебираючи на себе цей недолік президентської форми правління, оскільки прем'єр-міністр і уряд залежать не від парламенту, а від президента. Частина перша Статті 11. „Складення повноважень Кабінету Міністрів України у зв’язку з обранням Президента України” Закону України „Про Кабінет Міністрів України” прямо передбачає, що Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України. На додачу до цього частина перша Статті 10. „Програма діяльності Кабінету Міністрів України”, зазначає, що „Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на передвиборній програмі Президента України” [10].

Напівпрезидентська форма правління має забезпечувати оптимізацію співпраці гілок влади за будь-якого підсумку виборів і уникати нестабільності в парламенті. Створена в Україні форма правління передбачає один оптимальний варіант такої співпраці, коли Президент спирається на пропрезидентську партію і більшість в парламенті. Перевага „напівпрезиденціоналізму” виявляється в ситуації, коли чинний президент програє вибори, але пропрезидентська більшість дає змогу працювати далі чинному уряду, і в ситуації, коли за результатами парламентських виборів пропрезидентська партія програє, але нова більшість надає підтримку новому уряду. В будь-якому випадку зберігається конструктивна співпраця виконавчої гілки влади (уряду) та парламентського врядування. За нинішнього варіанту „напівпрезиденціоналізму” в Україні, якщо чинний президент програє, то йде й відставку й уряд, проте зберігається пропрезидентська більшість в парламенті. Новий президент і новий уряд змушені працювати з цією більшістю, що веде до їхньої нестабільної співпраці, або ж вони змушені переформатовувати парламентську більшість, що дестабілізує парламент. Також за нинішнього вітчизняного „напівпрезиденціоналізму” поразка пропрезидентських сил на парламентських виборах і формування антипрезидентської більшості не означає відставки уряду, відтак нова парламентська

більшість може опинитися в ситуації вимушененої співпраці з урядом, затвердженим їх опонентами з пропрезидентського „табору”.

Якщо громадськість нездоволена результатами діяльності уряду, то результати її голосування як на президентських, так і на парламентських виборах можуть вести до зміни уряду. За нинішнього варіанту „напівпрезиденціоналізму” в Україні такого можна досягти, фактично, лише на президентських виборах. Тому вибори в Україні мали би бути чинником посилення відповідальності влади, проте насправді перетворюються на чинник її дестабілізації.

За умов опозиційної щодо президента парламентської більшості президент не втрачає право визначальним чином впливати на призначення прем'єр-міністра і не змушений вносити на розгляд парламенту ту кандидатуру, яку йому пропонує парламентська більшість, оскільки він пропонує кандидатуру, а парламент лише погоджується чи не погоджується, і у випадку, коли президентська кандидатура не отримує вітому довіри, немає жодних обмежень щодо права президента пропонувати нову кандидатуру, або навіть запропонувати повторну номінацію.

Така модель правління дає президенту змогу мати повний контроль над виконавчою владою, адже уряд формується незалежно від реального співвідношення партійних фракцій у парламенті. Глава держави може пропонувати кандидатуру на посаду прем'єра до отримання ним вітому довіри парламенту. Свобода вибору у президента стосовно кандидатури прем'єра необмежена. Навіть за умови, коли одна партія має тверду парламентську більшість, у неї мало шансів досягти призначення глави цієї партії прем'єром. Саме щодо подібної системи можна заявляти про потужний президентський „ефект пилососа”, завдяки якому в парламенті постійно створюються президентські більшості.

О.В.Крисенко в своїй роботі говорив не тільки про переваги, але й про недоліки „напівпрезиденціоналізму”, до яких відносив: можливість перетворення цієї системи в режим особистої влади президента, боротьбу за більшу міру легітимності між всенародно обраним президентом і парламентом, проблему єдиного політичного курсу в рамках виконавчої влади у ситуації співіснування, коли президент і прем'єр-міністр відносяться до різних політичних партій, а виконавча влада розділена між президентом та урядом

[6, с.121]. Поява останнього у нас наразі практично неможлива, проте це актуалізує перші два з зазначених недоліків.

Слід зазначити, що нинішня система „напівпрезиденціоналізму” буде функціонувати неефективно, коли у парламенті не буде чіткої більшості, коли він буде розпорощений на дрібні фракції, нездатний надати підтримку, а також коли у парламенті сформована опозиційна до урядової влади більшість. У класичній напівпрезидентській системі така більшість надавала б довіру і підтримку прем'єр-міністру, в українському варіанті – вона протистоїть усій виконавчій владі. В цій ситуації можливості здійснення президентом арбітражу в законотворчому процесі шляхом використання своїх повноважень в процесі промульгації та інституту вето могли би виступати додатковим важелем влади та вирішення конфліктів, але в Україні вони паралізують парламент, який буде фактично неспроможний виконувати свої функції. Наразі голова парламенту позбавлений права підписувати та офіційно оприлюднювати закон, навіть якщо Президент України не підписав закон, вето на який було подолане. Подібна „патова” ситуація, яку доповнюює відсутність санкцій на адресу Президента України, який не підписав закон, вето на який було подолано, може фактично заблокувати законодавчу функцію парламенту.

Таким чином, хоча напівпрезидентська форма правління допускає чергування президентської та парламентської форм правління, в Україні це практично неможливо, оскільки в будь-якому випадку, незалежно від підсумків парламентських виборів та процесу формування парламентської коаліції, верховенство прем'єра стосовно президента є практично неможливим в силу обмеженої ролі парламенту у його призначенні. Спираючись на французький досвід можна сказати, що когабітація в Україні практично неможлива.

Прем'єр-міністр і його кабінет є залежними від парламенту і потребують парламентської довіри і підтримки парламентської більшості лише ситуативно, наприклад, при спробах висловлення недовіри при затвердженні Верховною Радою України Державного бюджету України тощо, а відсутність цієї підтримки не є критичною для їх діяльності.

Право президента без консультацій з парламентом звільняти прем'єр-міністра й приймати рішення про відставку кабінету робить останній залежним від волі глави держави більшою мірою, ніж від позиції парламентської більшості. Можливість

парламенту (представницького органу) притягти до відповідальності вищий виконавчий орган особливо важлива з огляду на те, що виконавча влада, – зважаючи на обсяг покладених на неї повноважень і функцій, – акумулює значні матеріальні, фінансові, інформаційні, людські, силові та ін. ресурси, а відтак мусить бути контролюваною задля попередження виродження режиму в режим особистої влади президента. Переягою „напівпрезиденціоналізму” в нинішньому українському варіанті є електоральна підзвітність президента, але втрачається електоральна підзвітність прем'єр-міністра. Як результати президентських виборів, так і результати парламентських, впливають на неї тільки опосередковано. Прем'єр-міністр не має „свого” виборця, і щодо нього не може бути використана санкція „не обрання” на наступний термін за неефективне виконання обов’язків [11, с.231]. Краща ідентифікація, яка полягає в тому, що виборці можуть передбачати склад потенційних урядів після завершення виборів, перетворюється на недолік, зважаючи на відсутність чітких заяв кандидатів у Президенти щодо їх кандидатур на посаду прем'єр-міністра, непрозорість прийняття рішень щодо цієї кандидатури, яка часто є наслідком кулуарних перемовин та їх часті ситуативні відставки.

Наразі втратила чинність норма щодо обов’язкового формування коаліції. За попередньою редакцією Конституції, політичні партії, згідно зі ст. 83, були зобов’язані протягом одного місяця „за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій” сформувати коаліцію депутатських фракцій, до якої мала увійти більшість від конституційного складу Верховної Ради, яка вносила Президенту пропозиції щодо кандидатури прем'єр-міністра та складу уряду. Така норма зобов’язувала політичні партії, представлені у парламенті, йти на контакт одна із одною, шукаючи компромісу щодо урядових посад, що підтверджувало таку перевагу „напівпрезиденціоналізму”, як схильність системи до пошуку компромісів. Скасування ч. 6-10 ст. 83 Конституції, згідно з якими у Верховній Раді формується коаліція депутатських фракцій, руйнує цю перевагу і перетворює пропрезидентську партію на силу, не схильну до компромісів.

Зазначені недоліки ще не означають, що „напівпрезиденціоналізм” в Україні зникає. Формально існуючу наразі форму правління ще можна визначити як напівпрезидентську, хоча співвідношення владних інститутів і

свідчить про її незбалансованість. Дійсно, Дж. Сарторі до ознак напівпрезидентських систем відносив таку: прем'єр і уряд не залежать від президента (але вони підзвітні парламенту). М. Дюверже характеризував напівпрезиденціалізм як систему, в рамках якої однією з принципових ознак є те, що на противагу президенту існують прем'єр-міністр і міністри, які володіють виконавчою владою і зберігають свої повноваження до тих пір, доки парламент не висловить свою опозицію, тобто не висловить свою недовіру уряду [12, с.166]. Ситуація в Україні відрізняється від описаної, оскільки прем'єр-міністр і уряд залежать не від парламенту, а від президента. Проте форма правління, яка склалася наразі в Україні, все ще відповідає одному з типів напівпрезидентської форми правління, виділених М. Шугартом і Д. Кері. Останні виділяли прем'єр-президентську і президентсько-парламентську форми правління. Щодо президентсько-парламентської форми правління, то її риси відповідають притаманним українському „напівпрезиденціалізму”: 1) всенародно обраний президент; 2) надання президенту повного спектра повноважень у сфері формування уряду (в тому числі і призначення/звільнення членів кабінету міністрів); 3) кабінет міністрів повинен отримати довіру парламенту; 4) президент має право розпускати парламент [11, с.204-209].

Ми бачимо, що можливі переваги „напівпрезиденціалізму” у рамках української політичної системи не використовуються, ігноруються чи усуваються, натомість створюються умови для виявлення негативних явищ, притаманних президентським республікам і розвиваються недоліки, притаманні власне „напівпрезиденціалізму”.

Перспективами подальших досліджень у даному напрямку є як визначення подальших векторів трансформації українського „напівпрезиденціалізму”, так і шляхів його вдосконалення і усунення недоліків. Зокрема потребують розробки питання про доцільні форми запровадження інституту парламентської відповідальності уряду, про інші засоби контролю законодавчої влади над виконавчою (депутатські запити, інтерпеляції, діяльність парламентських комітетів, рахункової палати, омбудсменів).

Негативний досвід „напівпрезиденціоналізму”, починаючи з 2005 року і посьогод-

нішній день, змушує шукати відповіді на питання про оптимальні форми інвеститури уряду, правових зasad для формування у Верховній Раді України постійно діючої парламентської більшості.

ЛІТЕРАТУРА

- Харченко О. Напівпрезидентське правління: за і проти [Електронний ресурс] / О.В.Харченко // Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/957/>
- Скрипін Р. Якої форми правління потребує Україна? [Електронний ресурс] / Р.Скрипін // Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1507686.html>
- Онисько Б. Напівпрезидентська форма правління, як чинник системної кризи в Україні? [Електронний ресурс] / Б. Онисько // Режим доступу: <http://cytadel.at.ua/publ/7-1-0-38>
- Сурганова Ю. Тенденції розвитку змішаної форми державного правління в Україні / Ю.О. Сурганова // Гілея: науковий вісник; збірник наукових праць; [гол. ред. В.М. Ващекевич]. – К.: ВІР УАН, 2010. – Випуск 40. – С. 412-421.
- Кузнецова О. Взаємодія інституту президентства з іншими гілками влади (на прикладі України, Росії та Білорусі) / О.В. Кузнецова // Гілея: науковий вісник; збірник наукових праць; [гол. ред. В.М. Ващекевич]. – К.: ВІР УАН, 2011. – Випуск 45. – С. 526-533.
- Крисенко О. Напівпрезидентська форма правління: модель інституціональної стабілізації влади для України / О.В. Крисенко // Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна „Питання політології”. – 2008. – № 825. – С. 114-122.
- Заяць Н. Особливості формування народного представництва в Україні / Н.В.Заяць // Науковий вісник НАВС. – № 2. – 2011. – С. 150-158
- Ланюк Є. Відміна політреформи та майбутнє української партійної системи / Є. Ланюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zgroup.com.ua/article.php?articleid=4811>
- Линц Х. Опасности президентства [Електронний ресурс] / Х. Линц // Режим доступу: <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem14.htm>
- Закон України „Про Кабінет Міністрів України” [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>
- Шугарт М. Президентские системы / М. Шугарт, Д. Кері // Современная сравнительная политология: хрестоматия; [ред. Г.В.Голосов, Л.А.Галкина]. – М., 1997. – С. 198- 246.
- Duverger M. A New Political System Model: Semi – Presidential Government / M. Duverger // European Journal of Political Research. – 1980. – V. 8. – P. 165-187.