

УДК 342.3

КУДРЯВЦЕВА Марія Вікторівна,
аспірант ДРІДУ НАДУ

**ТРАНСФОРМАЦІЯ МОДЕЛЕЙ ОРГАНІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ
(частина II)**

Аналізуються зміни моделей організації державної влади в Україні, що корелюються з трансформацією форм державного правління.

Ключові слова: модель організації державної влади, система стримувань і противаг, інститут президента, виконавча гілка влади, законодавча гілка влади, коаліційна більшість.

Кудрявцева М. В. Трансформация моделей организации государственной власти в Украине

Анализируются изменения моделей организации государственной власти в Украине, которые коррелируются с трансформацией форм государственного правления.

Ключевые слова: модель организации государственной власти, система сдержек и противовесов, институт президента, исполнительная ветвь власти, законодательная ветвь власти, коалиционное большинство.

Kudryavtseva M. V. Transformation of models of organization of state power in Ukraine

The article made a comparative analysis of changing models of organization of state power in Ukraine, which correlated with the transformation of government.

Key words: model of organization of state power, the system of checks and balances, the institute president, the executive branch, legislative branch.

Основне завдання другої частини нашого дослідження – дослідити систему стримувань і противаг між інститутами державної влади за парламентсько-президентської моделі організації державної влади та її трансформації в президентсько-парламентську модель.

Організація державної влади в парламентсько-президентській або «змішаній» республіці має складніший характер, ніж у президентських або парламентських республіках. Від президентської моделі запозичується інститут президента, який обирається всенародно, від парламентської – відповідальність уряду за свою діяльність перед законодавчою гілкою влади. Така система виконавчої влади має біцефальний або дуалістичний характер. Тобто в сутнісному плані «змішана» форма державного правління передбачає конкуренцію між президентом і парламентом за контроль над виконавчою гілкою влади. Слід урахувати, що президент і парламентська більшість можуть бути представниками конкуруючих політичних партій, а тому уряд може бути або президентським, або парламентським. Зрозуміло, може бути компромісний варіант формування центральної виконавчої влади, коли, як це було в Україні в період 2008 – 2010 рр., президент і прем'єр-міністр разом з коаліційною більшістю сформували склад уряду.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (від 8 грудня 2004 р.) [2] як рішення за політичною доцільністю, спрямованого на вихід із політичної кризи, яку спричинила «помаранчева революція», обумовило перехід до парламентсько-президентської форми державного правління. Зазначимо, що чи не найголовнішим завданням політичної реформи було створення дієздатного уряду, за яким стоїть більшість у парламенті. Тобто і Верховна Рада України тепер повинна була б нести відповідальність за вироблення державної політики. Водночас конституційна реформа обумовлювала вибори до законодавчого органу влади за пропорційною основою. Це безумовно підвищувало роль політичних партій у структурованості парламенту та формування в ньому відповідальної більшості або коаліції. Якщо за Конституцією 1996 р. Верховна Рада України могла лише погоджуватись з інноваціями президента, то політична реформа зробила парламент чи не найвизначальнішим суб'єктом процесу формування державної політики. З прийняттям Закону України «Про Кабінет

Міністрів України» (від 17 січня 2007 р.) [3], тимчасовим призупиненням його дії та поверненням як чинного (від 2 вересня 2008 р.[4]) виникає дисбаланс у трикутнику взаємодії державної влади: Президент України – Кабінет Міністрів України – «коаліційна більшість» у Верховній Раді України.

Згідно із Законом України «Про внесення змін до Конституції України», з 1 січня 2006 р. у країні змінилась форма державного правління на парламентсько-президентську республіку. Остаточні зміни відбулися 4 липня 2006 р. з призначенням на посаду Прем'єр-міністра В. Януковича. Зазначимо, що вищенаведений закон був прийнятий у пакеті із Законом України «Про вибори Президента України» [1], який передбачав третій тур голосування на виборах Президента України, тобто введення в дію цих нормативно-правових актів обумовлювалося політичною доцільністю, з метою досягнення компромісу в протистоянні двох частин політико-управлінської еліти під час президентської виборчої кампанії 2004 р., а не з метою демократичних перетворень та підвищення ефективності взаємодії органів державної влади. Згідно зі ст. 83 нової редакції Конституції України у Верховній Раді України (по суті довільно) формується коаліція депутатських фракцій, так звана коаліційна більшість (рис. 1).

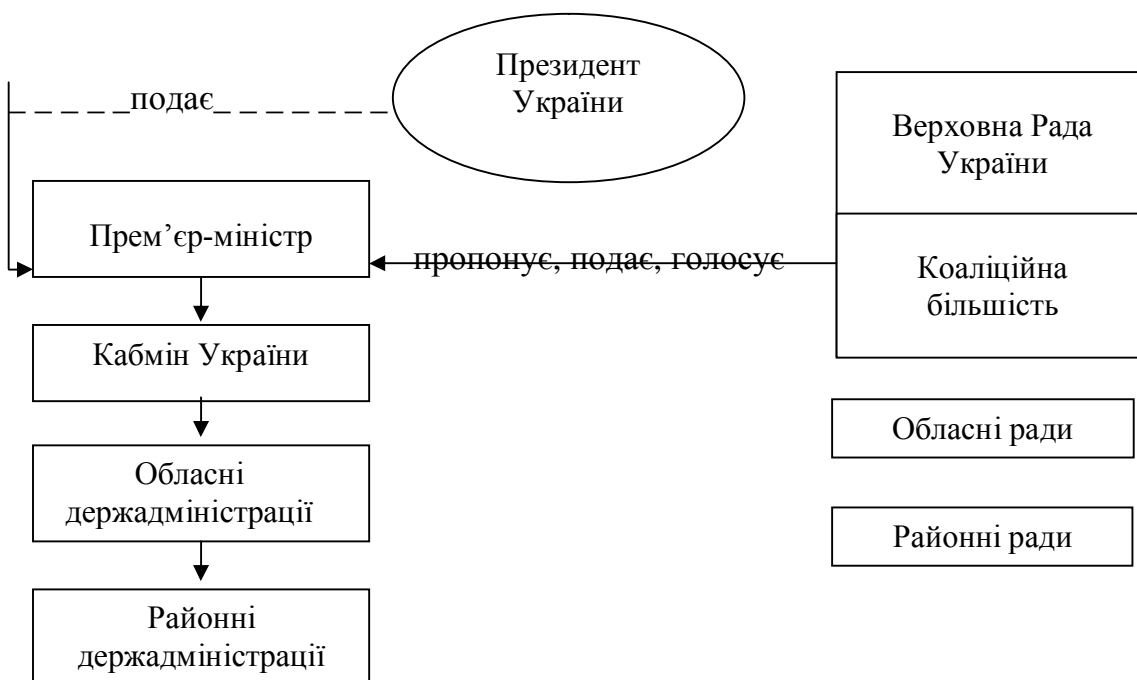


Рис. 1. Парламентсько-президентська модель організації державної влади в Україні

Конституційні засади організації державної влади європейських країн в основному не передбачають існування такого інституту влади як коаліційна більшість. Частіше за все більшість у парламенті формується за політичною традицією, за ustalеними правилами взаємодії різних політичних сил, коли партія-переможець (блок) формує навколо своєї політичної платформи парламентську більшість. Не ставлячи під сумнів правомочність Указу Президента України «Про припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів» (від 9 жовтня 2008 р.) [5], укажемо, що в країнах Європейського Союзу так звана парламентська більшість є лише інструментом формування уряду, а подальша її діяльність у межах єдиного законодавчого органу влади є нонсенсом. Тому ми і визначаємо коаліційну більшість у Верховній Раді України як політичний квазіінститут державної влади, який почав підміняти собою єдиний законодавчий орган влади.

Коаліційна більшість у складі законодавчого органу влади пропонує кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра Президентові України, який вносить цю кандидатуру на голосування до Верховної Ради України. У ст. 8 закону про Кабінет Міністрів зазначається, що в разі невнесення Президентом України до Верховної Ради України подання про призначення на посаду Прем'єр-міністра України у строк, визначений Конституцією України, подання про призначення на зазначену посаду вносить коаліція депутатських фракцій до Верховної Ради України. Тобто в даному випадку коаліційна більшість замість президента вносить подання про призначення кандидатури на посаду прем'єр-міністра до парламенту. А оскільки коаліційна більшість є більшістю в законодавчому органі влади, то вона сама за неї власне й голосує. Цим положенням вищезазначений закон суперечить ст. 114 Конституції України, де зазначається, що кандидатуру для призначення на посаду прем'єр-міністра вносить Президент України лише за пропозицією коаліції депутатських фракцій, а не сама коаліція. Отже, новий політичний квазіінститут або коаліційна більшість ускладнив організацію державної влади, змінив існуючу до цього систему стримувань і противаг між органами державної влади і навіть узурпував державну владу, оскільки коаліційна більшість пропонує кандидатуру прем'єр-міністра, подає на голосування до парламенту і сама за неї голосує.

Президент України формально пов'язаний з юридичними умовами процесу подання на голосування до парламенту кандидатури прем'єр-міністра: він подає лише ту кандидатуру, яка висувається коаліційною більшістю. Зрозуміло, Президент України як всенародно обраний, як інститут влади, що має найвищий ступінь легітимності, може не внести кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України, як того вимагає Конституція України, протягом 15 днів. Ця проблема конституційно не врегульована. Згідно з вищезазначеним уряд повинен мати вотум довір'я з боку парламенту, а президент не вільний у виборі кандидатур на посаду прем'єр-міністра. Президент України не може не враховувати розклад політичних сил у парламенті, тому що в цьому випадку може настати парламентський вотум недовір'я уряду, в результаті чого можлива відставка уряду й відповідно розпуск Верховної Ради України. Отже, дисбаланс взаємовідносин органів державної влади – Президент України – коаліційна більшість у Верховній Раді – Прем'єр-міністр разом з Кабінетом Міністрів України – має під собою конституційно-правові засади за парламентсько-президентської моделі організації державної влади. Зокрема, на центральному рівні державної влади існує, по суті, парламентська республіка, коли Президент України фактично усунутий від процесу формування центральної виконавчої влади; у той самий час голови місцевих державних адміністрацій призначаються Указом Президента України (що часто тлумачиться як одноособове рішення президента), що свідчить про існування елементів президентської республіки.

Існують і інші детермінанти щодо з'ясування форми державного правління в Україні. Так, розпуск Верховної Ради та призначення дочасних виборів до неї належать до повноважень Президента України, а відставка Кабінету Міністрів України та вираження йому недовіри – до повноважень парламенту. Якщо ми спробуємо покластися на критерії щодо становлення в Україні парламентсько-президентської форми державного правління, що були опрацьовані американськими дослідниками М. Шугартом і Дж. Кері [6], то Україна в період 2006 – 2010 рр. в основному могла б вважатися парламентсько-президентською республікою, однак слід врахувати, що законодавчі повноваження президента адекватні його повноваженням за прем'єр-президентської республіки (аналог якої реалізовано у V Французькій республіці), а законодавчі – набагато слабші. А такі форми демократії протидіють загрозі ризику авторитарного відкату.

Перемога В. Януковича в президентській виборчій кампанії 2010 р. мала своє логічне завершення у швидкому переформатуванні коаліційної більшості у Верховній Раді України навколо Партії регіонів і формуванні нового уряду. В умовах парламентсько-президентської республіки в Україні виникла зовсім нова партійно-президентська модель організації державної влади. Модель організації державної влади в Україні напряду залежить від партійної приналежності і Президента України, і складу фракцій політичних партій (блоків), що формують коаліційну більшість у Верховній Раді України. Відповідно можливі дві моделі організації державної влади:

- коли партійна приналежність президента і парламентської (коаліційної) більшості збігається;
- коли їх партійна приналежність не збігається.

Ці дві моделі організації державної влади в Україні зумовлюють собою відмінності як в обсязі владних повноважень вищих інститутів влади – президента – прем'єр-міністра – парламенту, так і у взаємовідносинах між ними з приводу формування центральної виконавчої влади. Порядок формування уряду за другої партійно-президентської моделі організації державної влади формально не відрізняється від першої моделі вже нами визначеної. У правовому відношенні коаліційна більшість складається як із фракцій політичних партій (блоків), так і з окремих народних депутатів. Парламентська більшість висуває кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України, подає її Президенту України, який, у свою чергу, подає цю кандидатуру на голосування до Верховної Ради України. Тобто формально всі зацікавлені особи, що очолюють вищі інститути державної влади, беруть участь у формуванні центральної виконавчої влади.

З обранням Президентом України В. Януковича наступив період збігу партійної приналежності президента і коаліційної більшості парламенту. Таку модель організації державної влади в Україні можна характеризувати як президентський спосіб функціонування державного механізму. У даний період організації влади виникла унікальна ситуація: і президент, і парламентська більшість, і прем'єр-міністр є представниками одного політичного табору. Можна сказати, що прем'єр-міністр є «першим заступником» Президента України і провідником в життя його політичної платформи (рис. 2).

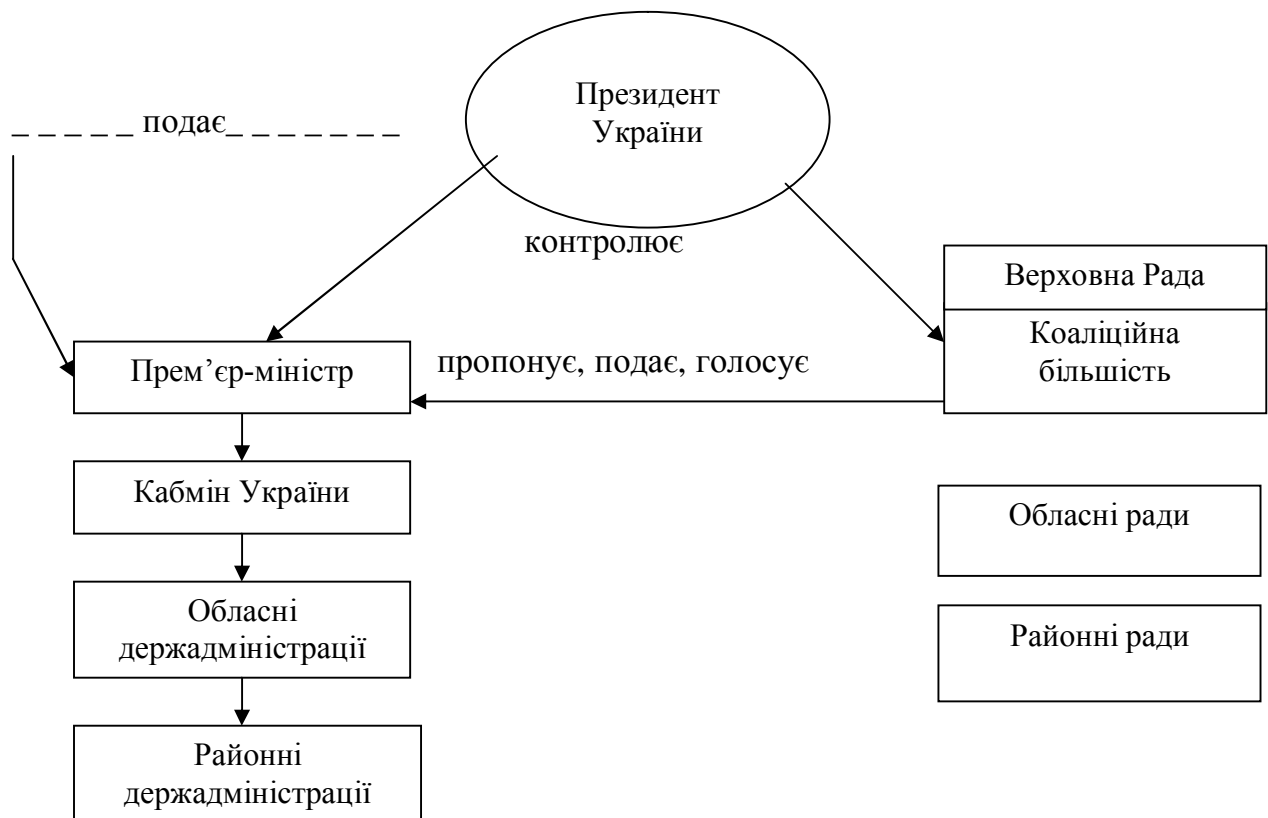


Рис. 2. Партійно-президентська модель організації державної влади

Причому така модель організації державної влади не провокує створення «четвертої», «президентської» влади. Президент України при такому розкладі політичних сил фактично є «головою» виконавчої гілки влади. Зазначимо, що влада президента є сильною до тих пір, доки не зміниться розклад політичних сил у парламенті. Становище Президента України суттєво послаблюється у випадку програшу його партії на виборах до парламенту. У такій ситуації (у так званому співіснуванні влад) він перестає бути координатором діяльності парламенту і уряду і, таким чином, постає ніби «опозиціонером» сформованій коаліційною більшістю центральної виконавчій владі. Також президент перестає очолювати виконавчу владу і як показую досвід президентства В. Ющенка перебуває в стані перманентної боротьби з прем'єр-міністром.

Оскільки за даної моделі президент спирається на парламентську більшість, він формує уряд фактично одноособово і, таким чином, очевидна відповідальність уряду перед президентом як особою, що формує і фактично очолює його. Незважаючи на те що в Президента України немає права самостійно приймати рішення про відставку уряду, за даних обставин відсутність у нього такого права є формальною. Зважаючи

на вищезазначене, можна дійти висновку, що така модель організації державної влади в Україні дещо нагадує французьку. З часів президента Ш. де Голля президент і парламентська більшість належали до однієї партії аж до встановлення періоду співіснування, коли їх партійна приналежність стала відрізнятися (з 1986 р.). У випадку, якщо навіть прем'єр-міністр спробує проявити самостійність щодо політичного курсу, який проводить президент, ніщо не зможе завадити Президенту України «натиснути» на слухняну йому коаліційну більшість і домогтися вираження недовір'я уряду та його відставки. У зв'язку з цим така модель організації державної влади в Україні за парламентсько-президентської (змішаної) республіки дозволяє нам діагностувати подвійну відповідальність уряду – і перед парламентом, і перед президентом.

Встановлення партійно-президентської моделі організації державної влади ніби «посунуло» Україну в напрямку до єдиновладдя. Чимало політологів передрікають тенденцію «керованої демократії» яка була впроваджена в Росії ще за президентства В. Путіна. Однак візит Президента України В. Януковича до Брюсселю, а потім до Москви, його зустріч із Президентом США Б. Обамою, відмова України від своїх запасів високозбагаченого урану, – засвідчили зовнішньополітичну, і на Заході, і на Сході, легітимацію чинного політичного режиму в Україні або партійно-президентської моделі організації державної влади.

Партійно-президентська модель організації державної влади в Україні, яка виникла з обранням В. Януковича на пост Президента України, de facto корелювалася з президентсько-парламентською моделлю організації державної влади. Тому рішення Конституційного Суду України щодо повернення до системи організації державної влади, яка є притаманна президентсько-парламентській республіці, знайшло своє конституційно-правове забезпечення.

Висновки. Проведене дослідження свідчить, що оптимізація системи стримувань і противаг між президентом і гілками державної влади з огляду на неготовність різних частин політико-управлінської еліти реалізувати єдиний політичний курс може бути досягнена або за умов партійно-президентської моделі організації державної влади, що, зрозуміло, не може бути наперед визначено, або за президентсько-парламентської моделі, або моделі на кшталт П'ятої французької республіки, коли президент призначає на пост прем'єр-міністра ту кандидатуру, яку

висуває парламентська більшість, що може бути реалізовано завдяки внесенню змін до Конституції України. Отже, така модель організації державної влади обумовлює керовану державою демократію, що суттєво звужує тенденції дезорганізації в системі державного управління.

Українська держава несе на собі «родимі плями» авторитарно-соціалістичної парламентської за формою та авторитарної за змістом (під керуючою та спрямовуючою роллю КПРС) організації державної влади, що не дозволяє нам ідентифікувати її як європейську країну не в географічному розумінні цього слова, а як країну, в якій тільки затверджуються цінності демократії, свободи слова, а також традиції досягнення компромісу у взаємодії політичних сил, які виражають інтереси різних частин населення. Однак практика вироблення державної політики демонструє, що фактично всі парламентські політичні сили прагнуть завоювати державну владу, одноосібно нею володіти, ні з ким не ділитися і максимально примножувати її, тобто реалізувати свій вузькопартійний інтерес у процесі формування державної політики.

З'ясовано, що за парламентсько-президентської моделі організації державної влади існують конституційно-правові засади дисбалансу взаємовідносин у трикутнику влади – Президент України – Прем'єр-міністр України разом з Кабінетом Міністрів України – коаліційна більшість у Верховній Раді, тому повернення до положень Конституції України 2006 р. було обумовлено необхідністю підвищення ефективності та гармонізації в системі стримувань і противаг між інститутами державної влади.

Список використаних джерел

1. **Про вибори** Президента України : Закон України від 5 берез. 1999 № 474-XIV // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 12. – С. 3.
2. **Про внесення** змін до Конституції України : Закон України від 8 груд. 2004 р. // Уряд. кур'єр. – 2004. – № 236. – 10 грудня. – С. 5 – 6.
3. **Про Кабінет** Міністрів України : Закон України від 21 груд. 2006 р. №514 V // Право. – 2007. – № 19 (4019). – С. 2 – 6.
4. **Про Кабінет** Міністрів України : Закон України від 16 трав. 2008 р. № 142 // Голос України. – 2008. – № 95.

5. **Про припинення** повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів : Указ Президента України від 9 жовт. 2008 р. // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 77. – С. 29.

6. **Shugart M.** Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics/ M. Shugart, J. Carey. – Cambridge, 1992.