

Федеральні збори, що складаються з нижньої палати — Державної думи та верхньої — Ради Федерації. Новий орган законодавчої влади Росії сьогодні зосередив увагу на законодавчій роботі, практично не втручаючись у перебіг поточної політики, як це було раніше.

Повертаючись до українських реалій, зазначимо, що їхня динаміка і політичний зміст багато у чому спричинені також боротьбою за повноваження гілок влади. Імпульсом до загострення міжвладних відносин стали події грудня 2004 р., внаслідок яких було започатковано реалізацію проекту з політичної реформи, що набула чинності 1 січня 2006 р. Принципово важливим моментом, що стосується конституційних змін, став обсяг повноважень у системі владних відносин, насамперед між парламентом і президентом, з одного боку, та президентом і урядом, з другого. Згідно з нормами чинної конституції, парламент суттєво зміцнив свої позиції в частині формування уряду — тепер він не лише затверджується законодавчим органом, а й формується парламентською більшістю, а відтак уряд — центральна ланка виконавчої влади — із підпорядкування президентіві фактично перейшов у підпорядкування парламенту.

Такі зміни у повноваженнях законодавчого органу влади та президента дали підстави для визначення вітчизняної форми правління як парламентсько-президентської, тоді як раніше, відповідно до конституції 1996 р., модель влади носила характер президентсько-парламентської республіки. Постають запитання: чи пішли такі зміни на користь державі і суспільству? Чи зросли ефективність державного управління та якість демократії внаслідок здійснених реформ? Як показав подальший перебіг подій, політична ситуація у країні не лише не стабілізувалася, а й набула ще більшої загостреності та розбалансованості. Змінити ситуацію на краще був покликаний Закон «Про Кабінет Міністрів України», яким передбачається повернення президентіві деяких утрачених раніше повноважень.

Напівпрезидентська модель влади: зарубіжний та вітчизняний досвід

Є великі сумніви в тому, що зроблені зміни суттєво вплинули на демократизацію суспільства, а якість управління стала відчутною на всіх рівнях владної піраміди. Досить сказати, що впродовж усього майже дворічного періоду життя країни в умовах парламентсько-президентської форми правління вона перебувала у стані перманентних конфліктів і криз між гілками влади. Особливо руйнівними і небезпечними для суспільства і держави вони стали на вищих щаблях влади, насамперед у трикутнику «президент — прем'єр — спікер». Протистояння досягло апогею наприкінці весни 2007 р. внаслідок ситуації, що склалася навколо Генеральної прокуратури. Учасниками конфлікту стали силові структури держави. Країна опинилася за крок від громадянської конфронтації. Внаслідок жорсткого протистояння коаліції та опозиції навколо питань

ня про дострокові парламентські вибори фактично було виведено з гри судову гілку влади. Внаслідок конфлікту навколо Конституційного Суду сталася зміна його голови. Глибока криза охопила також місцеві суди.

Навряд чи є потреба нагадувати ситуацію, що склалася у самій Верховній Раді. Внаслідок указу президента від 3 квітня 2007 р. та низки наступних указів, а також дій парламентської опозиції, яка оголосила про добровільне складання депутатських повноважень, Верховна Рада фактично втратила легітимність. Не лише політологи та політики, а й лідери сусідніх держав всерйоз заговорили про можливість силового сценарію виходу з кризи та встановлення диктатури в країні. Представники та прихильники владної коаліції звинуватили президента у бонапартистських планах⁸⁴.

Ці та інші факти і обставини свідчать лише про те, що система влади, яка виникла внаслідок політичної реформи, не призвела до стабілізації в країні. Замість очікуваної консолідації суспільства одержали реанімацію конфронтаційних сценаріїв зразка 2004 р. Замість того, щоб посилити демократичну складову влади і управління, країна одержала парламент, не підконтрольний суспільству, адже внаслідок недосконалої моделі виборчої системи на пропорційній основі було повністю втрачено зворотній зв'язок між депутатським корпусом і виборчими округами. Очевидно, що природа політичної кризи весни – літа 2007 р. полягає у неспроможності парламенту стати органом усенародного, а не корпоративного інтересу, а також у відсутності з боку конкуруючих сторін спроможності домовлятися на конструктивній основі.

Отже, політична криза 2007 р. виявила недосконалість влади, сформованої за моделлю напівпрезидентської форми правління. Як наслідок, з'явилися проекти конституційних змін, що їх мають намір внести та ухвалити представники як владної коаліції, так і опозиції. Принциповою новацією конституційних змін, що стосується конструкції влади, на наш погляд, є позиція щодо повноважень глави держави, а отже, й парламенту та уряду, з одного боку, та структура нового законодавчого органу влади, з другого.

На наш погляд, серцевиною тексту оновленої конституції має стати не лише система влади як така, а стратегічне бачення розвитку країни з позиції тих тенденцій, що відбуваються у сучасному світі і найповніше відбиваються у процесах глобалізації. Враховуючи, що вітчизняна політична система несе на собі значний спадок минулого, варто було б чітко усвідомити і закласти у підвалини нової конструкції Основного Закону концепцію модернізації політичної системи. Її сутністю має стати формула влади, здатної відповідати викликам XXI ст. Отже, і конституція, і форма правління не є самоціллю політичної реформи. Такі цілі можуть ставити перед собою окремі політики чи політичні сили. Метацією нової конституції має стати розв'язання завдань модернізації усієї і політичної, і судової, і соціальної та економічної систем розвитку країни.

Якщо такі завдання не будуть сформульовані, а питання модернізації не будуть визначені як головні пріоритети в ході формулювання концепції нового Основного Закону, можна сміливо стверджувати, що його спіткає доля попередніх документів аналогічного змісту.

У виступі на урочистому засіданні з нагоди річниці Дня Конституції 27 червня 2007 р. Президент України В.Ющенко торкнувся деяких питань, які можна віднести до категорії стратегічного бачення перспектив розвитку країни. Зокрема, це стосується аспектів внутрішньої політики, спрямованих на зміцнення і розвиток української ідентичності, адже суспільство і країна не можуть тривалий час перебувати у стані так званої подвійної ідентичності, що було певною мірою припустимим для пострадянського перехідного етапу розвитку української нації. Так само це відноситься і до зовнішньої політики, де йдеться про європейський вибір та європейську інтеграцію нашої країни як такої, що формується на ключових засадах європейських цінностей. Не оминув своєю увагою президент і можливої структури майбутнього законодавчого органу влади, висловивши припущення щодо його двопалатної моделі. Зазначені тези викликали жваву дискусію як серед політичних еліт, так і експертного товариства. На сторінках деяких впливових видань можна було прочитати коментарі на кшталт того, що своїм баченням проекту політичної реформи президент має на меті — «зниження ролі Верховної Ради в системі влади України»⁸⁵.

Можливо, це і так, але хто довів, що підвищення такої ролі є благом для України? Принаймні аналіз ситуації як у сфері державної політики, так і управління, що склалася після уведення в дію, хай навіть частково, політичної реформи, свідчить про інше. Дезорганізація управління досягла такого рівня, що серед населення все гостріше відчувається потяг до «сильної руки». Відомі усім ситуації з процедурою контрастисгнації при кадрових призначеннях, конфлікти між президентом та урядом з приводу заміщень посад голів державних адміністрацій, відсутність будь-якої координації дій з приводу виконання указів глави держави, по суті бойкот окремих його законодавчих ініціатив, перебирання на себе тим чи тим органом влади фактично судових функцій, коли той чи той високопосадовець дозволяв собі коментувати законність чи незаконність указів, постанов чи інших правових актів будь-якого органу влади, є свідченням розбалансованості влади як такої та втрати нею ознак системності, а отже, й дієвих механізмів державного управління. Усе це наслідки скороспілої політичної реформи, яка розбалансувала владу в Україні.

Виходячи з такої ситуації, варто замислитися над тим, якою мала би бути українська модель влади: президентською, парламентською чи змішаною? На жаль, широкої, а головне фахової дискусії з цих ключових питань державного устрою в країні ще не відбулося. Тож, за великим рахунком, ця проблема зі сфери громадської уваги переміщається у тінь

владних кабінетів і кулуарних торгів, які, як показує вітчизняний досвід, далекі від інтересів пересічних громадян. А отже, будь-яка конструкція влади, вибудована чи то парламентськими, чи то президентськими, чи то урядовими «технологами», не матиме достатньої легітимності. Референдум як засіб легітимації тих чи тих проектів організації влади без фахової експертизи та широкого громадського обговорення навряд чи може розглядатися панацеєю розв'язання цього складного питання. У зв'язку з цим вважаємо за потрібне висловити деякі міркування з приводу оптимальної для України форми правління та організації державної влади.

Політична система для України

Як було зазначено, в основу конституційної реформи має бути покладено наріжний камінь будівлі, тривалість якої повинна розраховуватися не на одне-два покоління громадян нашої країни, а на досить тривалий термін життя української нації. Це необхідно для стабільності системи, впевненості у тому, що ніяка одноосібна воля — добра вона чи погана — не буде у змозі її ліквідувати чи реформувати під себе. Отже, критерій надійності як фундаментальний принцип організації влади є необхідною умовою її модернізації. Очевидно, що затверджувати новий проект конституції доцільно на референдумі, але перед тим необхідно ухвалити новий закон про всеукраїнський референдум.

Після визначення базових засад, які формують парадигму суспільно-державного устрою, необхідно визначити пріоритети і цінності, на яких повинна триматися політична організація суспільства. Ідеться про розумне поєднання національних традицій, особливостей характеру і менталітету нації, що формувався нелінійно, стрибкоподібно, а інколи і через прірви катастроф. Унаслідок цього Україна має досить відчутні регіональні особливості, які, проте, не слід абсолютизувати, а тим більше поглиблювати регіональний розкол по осі «схід — захід». Проте глибоке розуміння регіональної специфіки країни дозволить врахувати як історичні, мовно-культурно, конфесійні, так і економічні та геополітичні інтереси народу, що населяє відповідні території країни. Головний акцент необхідно робити на пріоритетах ідей і цінностей соборності нашої країни, які мають домінувати над ідеями регіональної специфіки.

Безперечно, нова модель влади має враховувати аспекти зміцнення засад територіального та регіонального самоврядування, впровадження принципів децентралізації управління як засіб подолання бюрократизму та корупції у владі. Враховуючи зазначені обставини, можна приступити до обговорення, власне, проблеми організації влади, а саме: яка із трьох популярних на сьогодні у світі демократичних моделей найбільше пасує реалізації фундаментальних принципів демократії, свободи і незалежності.

Навряд чи є необхідність детально зупинятися на змішаній фор-