

ПАРЛАМЕНТСЬКА РЕСПУБЛІКА В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ Й ПЕРЕШКОДИ

Коліух В. В.,

доктор політичних наук,

професор кафедри політичних наук

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті висвітлюються можливості оптимізації системи державної влади в Україні з метою подолання владного дуалізму. Доведено, що наявна парламентсько-президентська модель є причиною конкуренції та конфліктів між президентським і парламентсько-урядовим центрами влади. Протириччя між ними можуть нівелюватися в разі належності президента, прем'єр-міністра й парламентської більшості до однієї політичної сили. Однак надійною запорукою стабільності влади може бути лише усунення об'єктивних передумов суперництва. Такими передумовами є насамперед конфлікт легітимностей (і парламент, і президент обираються на загальних виборах) і можливість подвійного впливу на виконавчу вертикаль. Водночас політична культура українського суспільства, актуальна громадська думка та кризова ситуація в державі зумовлюють необхідність не лише сильної та консолідованої, а й високоперсоніфікованої влади. Отже, найбільш прийнятною для України серед демократичних парламентських форм правління є канцлерська республіка. Вона характеризується передусім особливим конституційним статусом глави уряду та виконавчої влади (прем'єр-міністра) як лідера політичної сили, що виграла парламентські вибори. За умов скасування загальних виборів глави держави прем'єр-міністр фактично поєднуватиме президентську й парламентську легітимності. Одноосібно очолюючи виконавчу гілку влади, такий «сильний» прем'єр унеможливуватиме ситуацію владного дуалізму. Проте перехід до канцлерського правління, крім відповідних конституційних змін, вимагатиме також реформування виборчого законодавства та партійної системи. У кожному разі головною метою трансформації системи влади в Україні має бути усунення управлінського дуалізму з одночасним забезпеченням чіткої системи стримувань і противаг у дусі європейських стандартів демократії.

Ключові слова: система влади, форма державного правління, виконавча влада, дуалізм виконавчої влади, парламентська республіка, канцлерська модель, конституційне реформування.

Постановка проблеми. У контексті пошуку оптимальної форми державного правління для України значного поширення набула ідея переходу до парламентської республіки, прихильниками якої нині є чимало вітчизняних політиків першого ешелону. Так, ті чи ті варіанти «парламентаризації» системи влади (аж до скасування інституту президента) озвучувалися в програмах таких учасників президентських виборів-2019, як Р. Безсмертний, О. Вілкул, Ю. Кармазін, О. Мороз [7–9; 15]. Кандидат на посаду президента Ю. Тимошенко на старті своєї виборчої кампанії висловлювала намір побудувати в Україні республіку канцлерського типу [14]. Серед кандидатів у президенти протилежну позицію – встановлення суто президентського правління з ліквідацією посади прем'єр-міністра – задекларував лише О. Ляшко [13].

Серед партій-учасників позачергових виборів до Верховної Ради України 21 липня 2019 року політична партія «Опозиційна платформа – За життя» (в підсумку отримала 13,05% голосів виборців) обстоювала необхідність переходу до парламентської республіки [10], а партія «Сила і Честь» (3,82% голосів) – суттєве обмеження повноважень глави держави [12]. Натомість за поєднання президентом функцій керівника держави й виконавчої влади виступила лише відверто «непрохідна» партія «Патріот» (0,11%) [11, с. 12].

Предметом дослідницького інтересу українських політологів і державознавців неодноразово була проблематика республіканської форми правління й, зокрема, канцлерської республіки як особливого різновиду парламентського правління (В. Авер'янов, Я. Бариська, І. Коліушко, В. Шаповал, П. Шляхтун тощо). Водночас в Україні досі відчувається брак системного й разом із тим динамічного наукового осмислення перспектив еволюції вітчизняної демократії з урахуванням новітніх суспільно-політичних реалій і викликів.

Мета статті – висвітлити можливості оптимізації системи державної влади в Україні з метою подолання владного дуалізму.

Виклад основного матеріалу. Критична позиція багатьох дослідників і періодичні заклики до реформування системи влади зумовлюються загальною незбалансованістю та іншими недоліками змішаної парламентсько-президентської моделі як продукту певного політичного компромісу. В умовах змішаного правління постійне відтворення інституціонального конфлікту в трикутнику «парламент – уряд – президент» часто є абсолютно природним і закономірним, оскільки два центри влади – Парламент і Президент – наділені електоральними мандатами (обираються на прямих загальнонаціональних виборах). Полярність цих двох політичних інститутів від початку закладено у змішані форми врядування як елемент системи стримувань і противаг. Змішані системи є складнішими за умовно чисті парламентські чи президентські моделі, проте передбачають існування більшої кількості запобіжників автократизації політичного режиму.

На перший погляд у межах так званої «змішаної моделі» можливе подолання недоліків обох класичних форм державного правління й синтез їх позитивних рис. Інколи її називають напівпрезидентською, проте доцільніше виділяти парламентсько-президентську і президентсько-парламентську республіки залежно від того, яка гілка влади займає пріоритетне становище під час формування уряду та як розподілено виконавчу владу між президентом та урядом. Глава держави тут не обов'язково є одноосібним носієм виконавчої влади, а, як правило, розділяє ці повноваження з прем'єр-міністром, який очолює уряд. Так виникає подвійна структура (дуалізм) виконавчої влади з двома лідерами.

Президент юридично не належить до жодної з гілок влади, проте він наділений значними повноваженнями. До загальних повноважень президента, що знаходять конкретний вияв у всіх інших його функціях, належить утілення ідеї національної єдності, наступництва державної влади. Президент проголошується також гарантом національної незалежності й територіальної цілісності, а іноді й своєрідним арбітром, координує діяльність державних органів. Право глави держави на призначення міністрів і керівництво роботою уряду має більш обмежений характер у парламентських республіках, ніж у президентських, оскільки уряд тут формується з урахуванням розстановки партійних сил у парламенті, а його главою є не президент, а прем'єр-міністр.

У змішаних республіках глава держави зазвичай призначає на посаду прем'єр-міністра одного з лідерів партії (блоку партій), що перемогла на парламентських виборах, а за його ініціативи – решту міністрів. Для більшості змішаних республік характерною є подвійна відповідальність уряду – перед президентом і перед парламентом. У таких республіках глава держави може розпустити парламент і за власної ініціативи. У розглянутій моделі республік спостерігається менш чітке (ніж у президентській) розмежування виконавчої та законодавчої гілок влади й посилення (порівняно з парламентською) виконавчої гілки влади.

Перевагою змішаної форми є поєднання стабільності президентського посту та відповідальності уряду перед парламентом, але головним недоліком, що нерідко девальвує всі позитивні риси, – складність поділу виконавчих повноважень між президентом і прем'єр-міністром. У країнах зі слабкими демократичними традиціями це призводить до посилення ролі президента, розбалансованості в діях виконавчої та законодавчої гілок влади, що можна спостерігати на прикладі України.

Українська Конституція 1996 року, замість балансу гілок влади, оформила систему їх «взаємодоторканності», що її не усунуто й конституційною реформою 2004 року. Конституція в редакції 2004 року, ухвалена з метою подолання «президентського авторитаризму», насправді перетворює проголошений поділ влади на поділ влади насамперед між президентом і прем'єром, кожен із яких прагне перетягти на свій бік Верховну Раду України.

Фактично йдеться про розрив владних повноважень, який у теорії держави і права отримав визначення біцефалізму, тобто дослівно «двоголовості», що виникає внаслідок функціонування двох об'єктивно конкурентних центрів сили в межах однієї гілки влади – виконавчої. В умовах такої «двоголовості» конфлікт між прем'єром і президентом буквально заохочується самим їхнім статусом майже рівнозначних за впливом на владу політичних функціонерів, що вкрай небезпечно через велику ймовірність виникнення клінчу між цими найбільш потужними з погляду контролю за силовими й економічними важелями можновладцями.

Причому в молодих демократіях (до яких належить й Україна) змішана форма правління є конфліктогенною не лише в конституційно-правовому, а й в інституційному вимірі, адже змішане правління критично залежне від постійної взаємодії різноманітних інституцій між собою, що виливається в практичні механізми спільного прийняття рішень. Для ефективності цієї моделі потрібна наявність розвинених інституцій: парламентаризму в законодавчому органі; президента та його допоміжних структур, що діють у межах своїх повноважень; органів державної влади, керівники яких не можуть самостійно визначати вектор діяльності органу залежно від своєї політичної афілійованості; неза-

лежного конституційного суду; органів правопорядку, які виконують свої функції, а не є каральним інструментом певної політичної групи; рівновіддаленої від усіх політичних суб'єктів судової гілки влади. Ці елементи – водночас і передумови, і наслідки функціонування змішаної форми правління. Якщо бодай один із них випадає, починаються проблеми з усією системою. Сьогодні в нашій державі є серйозні проблеми з кожним елементом, тому наслідок неефективності змішаної форми правління є абсолютно логічним.

За таких умов необхідний рівень злагодженості й порозуміння між прем'єром і президентом стає можливим виключно на ґрунті їх належності до однієї політичної сили, наслідком чого є перебирання на себе повноважень останнім уже в тіньовому режимі. Проте частіше прем'єр-міністр, що реально керує урядом, уже не хоче бути лише «технічним» виконавцем президентської волі. Він прагне посісти його місце або перетворити президента на церемоніального розпорядника, перебравши на себе всю повноту влади, що рано чи пізно призводить до гострого конфлікту між главами держави та уряду.

Аналізуючи перспективи конституційного реформування української влади, автор уже наводив аргументи на користь посилення інституту глави уряду й запровадження парламентського обрання глави держави (і, відповідно, відмови від загальнонаціональних президентських виборів) [3–6], що мало б покласти край конфліктів легітимностей і виконавському дуалізмові.

Збалансування державного механізму шляхом вирішального зміцнення парламентсько-урядового центру влади, безумовно, відповідало б задекларованому на найвищому рівні європейському демократичному вибору нашої держави. Однак у питанні зміни форми правління варто виходити насамперед із вітчизняних реалій.

Передусім просування України до розвиненої парламентської демократії істотно стримується слабкістю самого парламенту внаслідок низки обставин. По-перше, політико-правова культура українського суспільства залишається не до кінця адекватною вимогам демократичного представництва. Діяльність обмеженого у своїх функціях парламенту не сприяла утвердженню в суспільній свідомості розуміння його самоцінності. Суспільство сьогодні не готове захищати парламент. По-друге, монополізація партіями висування кандидатів у представницькі органи публічної влади не відповідає рівневі розвитку самих партій. Парламентські вибори набувають форми плебісциту насамперед конкретним лідерам. По-третє, виборче законодавство («закриті» списки, 5-відсотковий бар'єр тощо) не зорієнтоване на забезпечення належного політичного представництва суспільних інтересів. По-четверте, умовою дієздатності парламенту вважається наявність не менш як 2/3 депутатів від його конституційного складу. Тим самим парламентська меншість, якщо вона становить понад третину депутатського корпусу, має можливість заблокувати роботу Верховної Ради. По-п'яте, істотні перешкоди самостійній позиції представлених у парламенті політичних сил виникають унаслідок зовнішнього впливу наділеного значними повноваженнями глави держави на окремі парламентські угруповання.

Навіть обраний без жодних зловживань колегіальний законодавчий орган має свої нездоланні системні вади: саме внаслідок прагнення максимально врахувати в процесі законотворення побажання й забаганки членів різних фракцій, які представляють інтереси подекуди протилежних за інтересами політичних сил, неминуче відбувається узгодження підходів за принципом «ні вашим, ні нашим». У підсумку зміст законопроекту неминуче має надто компромісний усереднений характер, що явно не йде на користь ефективності майбутнього закону, часто вихолощуючи його до невпізнанності й нівелюючи закладені розробниками в документ позитиви.

Крім того, саме внаслідок необхідності складної процедури обговорень та узгоджень за карколомної зміни ситуації в будь-які періоди динамічних змін прийняті внаслідок тривалого узгоджувального процесу законодавчі акти зі значною ймовірністю просто не встигатимуть за швидким перебігом подій і, знов-таки, нерідко ставатимуть неефективними, а подекуди й шкідливими вже в момент свого ухвалення.

Іншою очевидною перешкодою для впровадження парламентського правління є недостатня суспільна легітимність таких змін. Українці наразі не готові до радикального перегляду статусу глави держави. Так, у 2018 р., згідно з опитуванням Центру Разумкова щодо найбільш прийнятної для України форми правління, парламентська республіка (за якої уряд призначається і звільняється Верховною Радою, а посада президента або скасовується взагалі або його обирають у парламенті) дістала найменшу підтримку респондентів (11%), поступившись навіть чистому «президенталізмові», коли президент є главою держави, може призначати і звільняти прем'єр-міністра й уряд і визначає всю політику держави (15,3%) [2, с. 16]. Схожі результати отримано й соціологами Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва навесні 2019 р.: парламентську форму правління підтримує 6% громадян, президентську – 14%, 58% вважає найбільш прийнятними для України ті чи ті варіанти поєднання президентської та парламентської республіки; при цьому 40% переконані, що повноваження президента варто залишити в чинному обсязі, 25% громадян виступають за розширення функцій

глави держави та надання йому права формувати уряд і лише 9% вважає, що вибори президента варто перенести в парламент, залишивши за ним тільки повноваження Головнокомандувача Збройних Сил [1, с. 1–2].

Компромiсним варіантом «на перспективу» може видаватися такий специфічний різновид парламентської демократії, як т. зв. «канцлерська республіка». Оскільки саме канцлерська модель із її особливим високим статусом глави уряду чи не найбільше відповідає орієнтованій на персоналії (а не на ідеології) вітчизняній політичній традиції. Сильна та впізнана особистість зі значними повноваженнями на чолі Кабінету Міністрів може бути вдалим компромісом між «персоноцентризмом», патерналізмом і латентним авторитаризмом українців і необхідністю подальшої демократизації та «європеїзації» системи влади. Наприклад, «Новий курс» Ю. Тимошенко передбачав всенародне обрання канцлера, який буде йти як кандидат на чолі партійного списку, й, отже, одночасні вибори канцлера та більшості в парламенті, що сприятиме формуванню чіткої вертикалі виконавчої влади та прибере двовладдя [14].

Також під час парламентської кампанії-2019 одразу декілька її суб'єктів («Опозиційна платформа – За життя», «Батьківщина», «Українська стратегія Гройсмана», «Сила і честь» тощо) наголошували на тому, що на цих виборах українці фактично обирають керівника виконавчої влади. Причому прем'єрський («канцлерський») рейтинг лідерів «Батьківщини» та «УС» помітно перевищував електоральну підтримку очолюваних ними політичних сил.

Утім у сучасній Україні існує чимало чинників, які перешкоджатимуть упровадженню будь-яких форм суто парламентського врядування, зокрема й такої «напівавторитарної», як канцлерська республіка. Навіть не беручи до уваги певну обмеженість антикризових можливостей реального «канцлеризму» (а отже, його малоприсадибність в умовах гострої всеохопної кризи, зовнішньої агресії й втрати територій), варто зупинитися на об'єктивних перешкодах упровадженню «канцлеризму», що випливають із вітчизняної суспільно-політичної дійсності.

По-перше, ні обраний за списком конкретної політичної сили (партії-переможця) прем'єр-«канцлер», ані «парламентський» президент як продукт міжфракційного компромісу за визначенням не можуть виконувати функції надпартійного та надгрупового «арбітра нації», якщо й не у формально-інституціональному, то в моральному і практичному сенсах.

По-друге, канцлерська модель урядування назагал є малосумісною зі всенародним обранням глави держави, що від нього наразі не готові відмовитися українці. Перевага зазначеної моделі полягає якраз у можливості поєднання канцлером як переможцем єдиних загальнонаціональних виборів обох видів демократичної легітимності – парламентської (як лідера партії-переможця) та президентської (як фактичного глави держави). Посилення ж парламентсько-урядового центру влади за одночасного збереження «сильного мандата» президента здатне лише пролонгувати конфлікт легітимностей і стимулювати новий виток протистояння на владному Олімпі. Своєю чергою, відмова від загальних президентських виборів також нестиме свої ризики, хоча й відповідатиме найбільш поширеній у сучасних європейських демократіях формі правління – парламентській республіці.

Загалом будь-який із різновидів парламентського правління є прийнятним лише для країн із авторитетними конкурентоспроможними партіями, здатними на основі відчутної суспільної підтримки та взаємних компромісів сформувати в парламенті дієву коаліцію, а згодом й уряд (не лише з представників однієї – провладної – політсили). Водночас в Україні протягом більшої частини її історії після 1991 р. суспільна довіра до партій як політичного інституту є недостатньою.

До того ж якщо не обов'язковою, то бажаною умовою забезпечення стабільності канцлерської моделі є непритаманний українській державній традиції бікамералізм, адже за конституційно «слабкого» президента політичною противагою партикуляризмові різношерстого депутатського корпусу може бути насамперед верхня палата парламенту, що формується на основі непартійного (найчастіше регіонального) представництва.

Висновки. Отже, логіка оптимізації системи влади в Україні, зрештою, має привести суспільство й політичний клас до остаточного вибору на користь однієї з двох моделей: президентської – з усенародним обранням глави держави й виконавчої влади в одній особі, або канцлерської (прем'єрської) – із сильним прем'єром і, найімовірніше, «парламентським» президентом. Причому європейській політичній традиції однозначно більше відповідатиме саме другий варіант. Утім безвідносно до свого конституційного визначення та інституційного дизайну нова система влади в Україні має насамперед покінути з президентсько-урядовим управлінським дуалізмом, забезпечивши натомість чіткий баланс стримувань і противаг. Рівень довіри до нової влади, продемонстрований народом України на президентських і парламентських виборах 2019 року, дає їй широкий арсенал можливостей для успішного реформування конституційного устрою України з метою його наближення до світових стандартів ефективної демократії.

Kolyukh V. Parliamentary republic in Ukraine: prospects and obstacles

The scope of this paper concentrates on the possibility of optimizing the system of state power in Ukraine in order to overcome power dualism. It is proved that the existing parliamentary-presidential model is the cause of competition and conflicts between the presidential and parliamentary-government centers of power. The contradictions between them can be eliminated if the president, prime minister and parliamentary majority belong to the same political force. However, a reliable guarantee of the stability of power can only be the removal of the objective premises of rivalry. Such prerequisites are, first of all, the conflict of legitimacy (both parliament and the president are elected in general elections) and the possibility of double influence on the executive vertical. At the same time, the political culture of Ukrainian society, public opinion is relevant and the crisis situation in the state necessitates not only a strong and consolidated, but also a highly personified power. Consequently, the Chancellor's Republic is the most acceptable for Ukraine of democratic parliamentary forms of government. It is characterized primarily by the special constitutional status of the head of government and the executive branch (prime minister) as the leader of the political force that won the parliamentary elections. When the general election of the head of state is canceled, the prime minister actually combines presidential and parliamentary legitimacy. By single-handedly leading the executive branch of the government, such a "strong" prime minister will make impossible the situation of power dualism. However, the transition to chancellor rule, in addition to the relevant constitutional amendments, will also require reform of the electoral law and the party system. In any case, the main goal of transforming the system of power in Ukraine should be the elimination of managerial dualism while ensuring a clear system of checks and balances in the spirit of European standards of democracy.

Key words: power system, form of government, executive branch, dualism of the executive branch, parliamentary republic, chancellor model, constitutional reform.

Література:

1. Дебати кандидатів у президенти: чи потрібні вони виборцям? І про що?: Опитування. Київ : Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, 2019. 5 с.
2. За півроку до виборів: рейтинги кандидатів і партій, мотивації вибору, очікування громадян: Загальнонаціональне опитування. Київ : Центр Разумкова, 2018. 28 с.
3. Колюх В. Дуалізм исполнительнои власти: конституционные предпосылки и средства ограничения. *Право и политика. Научный журнал*. Москва : NOTA BENE, 2015. № 6. С. 759–765.
4. Колюх В. Обрання глави держави як спосіб реалізації установчої функції парламенту. *Юридичні наукові дискусії як фактор сталого розвитку правової доктрини та законодавства* : матеріали Міжнародної наукової конференції, 10–11 квітня 2015 р. : у 2 ч. Київ : Центр правових наукових досліджень, 2015. Ч. I. С. 29–32.
5. Колюх В. Прямі президентські вибори в Україні: за і проти. *Віче*. 2009. № 18. С. 20–22.
6. Колюх В. Трансформація форми державного правління в контексті конституційних змін в Україні. *Політологічний вісник* : збірник наукових праць. 2015. Вип. 78. С. 374–384.
7. Передвиборна програма кандидата в президенти України Олександра Мороза. *Голос України*. 2019. № 43–44 (7 049–7 050). С. 24–25.
8. Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Безсмертного Романа Петровича: Маніфест «Про майбутнє». *Голос України*. 2019. № 43–44 (7 049–7 050). С. 31.
9. Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Вілкула О.Ю. «Мир та розвиток: 4 кроки до успіху». *Голос України*. 2019. № 43–44 (7 049–7 050). С. 22–23.
10. Передвиборна програма політичної партії «Опозиційна платформа – За життя». *Голос України*. 2019. № 129 (7 135). С. 4.
11. Передвиборна програма політичної партії «Патріот». *Голос України*. 2019. № 129 (7 135). С. 11–12.
12. Передвиборна програма політичної партії «Сила і Честь». *Голос України*. 2019. № 129 (7 135). С. 5.
13. Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Ляшка Олега Валерійовича «План Ляшка». *Голос України*. 2019. № 43–44 (7 049–7 050). С. 21.
14. Юлія Тимошенко: Слід змінити модель управління країною – висуваю 16 пропозицій до нової Конституції. URL: <https://www.tymoshenko.ua/news/slid-zminyty-model-upravlinnya-krayinoyu-vysuvayu-16-propozytzij-do-novoyi-konstytutsiy/>.
15. Юрій Кармазін. Передвиборна програма кандидата в президенти України «Сімнадцять досягнень успіху разом з Народом та забезпечення диктатури Конституції України». *Голос України*. 2019. № 43–44 (7 049–7 050). С. 37.