

**ТЕМА VII. ПРОЦЕСИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ДИЗАЙНУ В
ДЕМОКРАТИЧНИХ СУСПІЛЬСТВАХ**

ОСНОВНІ ТЕЗИ

- Теоретичні засади конституційної інженерії, її роль в процесах демократичної модернізації суспільства.
- Порівняльний аналіз парламентської та президентської форм правління, умови ефективної діяльності парламентських систем.
- Вибірчі системи, їх вплив на конституційну систему. Формування коаліційних угод та умови їх стабільності.
- Особливості конституціоналізму в перехідних суспільствах.

7.1. Теоретичні засади конституційної інженерії.

Для формування неупередженої, об'єктивної думки з питання політичної реформи в Україні звернемося до теоретичних засад конституційної інженерії та їх ролі в політичній модернізації суспільства і легітимації політичної влади.

Як стверджує зокрема Дж.Сарторі, конституція не повинна прагнути до всеохоплюючого регулювання суспільного життя. Головна мета конституціоналізму - створення раціонального державного устрою, форми, що структурує та дисциплінує процеси прийняття державних рішень. Конституції встановлюють, яким чином повинні створюватися норми, але вони не вирішують і не повинні вирішувати, що встановлюється нормами. Тобто, конституції є насамперед процедурами, розробленими для забезпечення контрольованого використання влади.

Сучасна дискусія про парламентаризм та його переваги і недоліки пов'язана з теорією хвиль демократизації С.Хантінгтона. Проблема набула глобального характеру – питання широко обговорюється як в країнах розвиненої демократії, так і в тих країнах, що знаходяться в стадії демократичного транзиту.

Порівняльний аналіз президентської та парламентської форм правління отримав свій розвиток в книзі Д.Верні “Аналіз політичних систем”. Поняття “***парламентське правління***”, на його думку, означає, передусім, зближення виконавчих та законодавчих органів політичної влади. Парламент у цьому випадку начебто включає в себе і уряд, який формується переможцями парламентських виборів. Уряд в цій системі підзвітний виборцям через посередництво парламентської більшості або партії-переможця. Саме парламент стає центром формування політичного курсу, що, на думку Д.Верні, забезпечує йому певне домінування в державі, перетворює його на сцену, де розгортається політична гра.

На відміну від парламентського, ***президентське правління*** – це система жорсткого розподілу влади, в якій парламент залишається лише законодавчим зібранням. Виконавча влада автономна від нього, а главою уряду є глава держави, який призначає міністрів. Таким чином, президентське правління більш персоніфіковане, тут немає зближення виконавчої та законодавчої гілок влади. Якщо центр формування політичного курсу за парламентського правління знаходиться в парламенті, то при президенталізмі – їх два.

Таким чином, можна виділити наступні ***відмінності між парламентським та президентським правлінням***:

Перше – при системі парламентського правління глава уряду залежить від рівня довіри парламенту. Президентська ж система ґрунтується на виборах президента, наділеного конституційними повноваженнями на певний термін.

Друге – президент обирається прямо, або через колегію виборщиків, в той час, як прем'єр-міністр обирається парламентом та затверджується президентом.

Третє – система парламентського правління засновується на “колективній виконавчій владі”, в той час, як президентська – на персоніфікації уряду. Члени президентського кабінету підпорядковані президенту, в той час як члени уряду поділяють владу з главою кабінету.

Для держав, що здійснюють демократичний перехід дуже важливим є питання, чи може обрання певної форми правління допомогти прогресивному розвитку та стабілізації політичної системи?

Ф.Рігтс, автор книги “Президенталізм vs парламентаризм: наслідки для тріади Модерну” стверджує, що на перспективи демократії окрім інституціональних норм суттєво впливають також культурні норми, економічний розвиток, географічне положення, історичний досвід. Але ці чинники важко піддаються змінам, значно легше впливати на політику. Закони, навіть норми конституції. Тому є сенс зосередитися саме на інституціональних змінах, а під їх впливом поступово будуть трансформуватися і не інституціональні чинники.

Особливої ваги набуває питання, як системи правління впливають на здатність держави вирішувати актуальні проблеми сучасності. На думку Ф.Рігтса, держави та інші організації можуть вважатися сучасними, якщо вони здатні ефективно пов'язати інституціональну (базову) систему з управлінською (бюрократичною) підсистемою.

Оскільки в парламентських режимах відбувається зближення виконавчої та законодавчої влади, уряду та його лідеру необхідна підтримка парламентської більшості, щоб залишатися при владі. Це має два суттєвих наслідки. По-перше, інституціональна система в таких режимах є змішаною, тобто глава виконавчої влади підзвітний обраному парламенту та може втратити владу через висловлювання недовіри, є більше підстав уникнути конфліктів між

двома гілками влади. По-друге, контроль над бюрократією підсилюється завдяки зближенню влад. Це означає, що і працювати вони можуть більш ефективно, оскільки вони ефективніше контролюються.

Дуже важливим є висновок Х.Лінца про те, що парламентаризм надає гнучкості політичному процесові, натомість президентська система надає йому певної застиглості. Ця застиглість, звичайно, може розглядатися як додаткова стабільність. Але ця стабільність досягається коштом достатньо великої негнучкості. Зміна президента, що втратив довіру своєї партії чи народу. – пропозиція, яку вкрай важко реалізувати. Навіть, коли поляризація дійшла до насильства і беззаконня, впертий президент може і далі залишатися на посаді. На той час, коли складні процедури дозволяють усунути його від влади, для примирення конфлікту може бути запізно. Інтенсивний антагонізм, що лежить в основі таких криз президентського правління, не можна навіть почасти примирити в коридорах чи кулуарах законодавчого органу. Те, що в парламентській системі було б урядовою кризою, у президентській системі може стати повномасштабною кризою режиму.

Ф.Рігтз робить висновок, що ***парламентаризм є не стільки більш демократичним режимом, скільки більш стійким***. Це підтверджується, зокрема, результатами аналізу 135 країн в період між 1959 та 1990 роками А.Пшеворського та його співробітників. Вони прийшли до висновку, що парламентські системи мають більшу життєздатність, ніж президентські. За даними Х.Лінца, з 35 країн з стабільним демократичним режимом 25 є парламентськими демократіями, а президентськими – тільки 10. В той же час, недемократичні країни, як правило, є державами з президентською формою правління (70 із 91). Звичайно, ніхто з дослідників не стверджує категорично більшу демократичність парламентського режиму, але наголошується, що, вірогідно, демократичним принципам в більшій мірі відповідає парламентаризм.

В той же час, Ф.Ріггс стверджує, що перехід від президентських до парламентських форм правління є дуже складним, і всі сучасні демократії потрапляють у пастку своїх первинних форм (парламентських або президентських) за невеликими виключеннями. Не дивлячись на це, треба зосереджувати увагу не на обранні певної форми державного правління, а на визначенні реальних інституціональних можливостей зміцнення демократії в умовах конкретної країни.

Таким чином, дискусія про переваги та недоліки демократичних форм правління зводиться переважно до визначення ролі інститутів в політичному житті. В цьому контексті, актуальною видається позиція Дж.Істера, висловлена в його статті про президентську владу в країнах СНД. Він наголошує на тому, що значення мають не стільки формальні інститути, скільки завдання, які за рахунок встановлення тих чи інших норм вирішують конкуруючі групи правлячої еліти.

З точки зору демократизації необхідно визначити, як політичний режим на практиці сприяє захисту базових цінностей суспільства. Відомі випадки, коли правильно написані конституції або не виконувалися, або приводили до негативних наслідків політичного розвитку суспільства. Згадаємо хоча б радянську конституцію 1936 року, яка декларувала усі демократичні норми, а на практиці існував жахливий тоталітаризм.

Аналіз процесу політичного реформування в Україні, таким чином, повинен ґрунтуватися на усвідомленні того, що реально існуючі інститути в конкретній країні є результатом впливу об'єктивно-структурних та суб'єктивно-особистісних чинників. Важливо з'ясувати, чи буде парламентаризм сприяти встановленню консолідованої демократії в українському суспільстві.

Будь-яка політична сила, що перемогла на виборах, прагне консервації свого положення і для цього намагається використовувати ту форму правління, яка більш відповідає її владному статусу. Не дивлячись на всі ці негативні

фактори, треба відмітити, що є і деякі об'єктивні підстави для обрання Україною саме парламентської форми правління. Як стверджує Ф.Казін, наша країна є багатополярною. Вона має декілька рівнозначних політико-економічних центрів (Донецьк, Харків, Дніпропетровськ, Київ, Одеса, Львів), два культурних ареали (східний та західний) два культурних ареали (східний та західний), специфічну автономію Крим, декілька регіональних кланів (донецький, дніпропетровський, київський і т.і.) Таким чином, конкурентність українського політичного поля запрограмована її історико-культурними особливостями [3].

До того ж, хотілося б зауважити, що не буває однозначно “добрих” та “поганих” демократичних форм правління. І парламентська і президентська модель мають свої переваги та вади. Твердження про те, що парламентська форма республіканського правління є більш демократичною є явним перебільшенням і ґрунтується на нераціональній аргументації. Так, наприклад, доводиться, що парламентська система набула значного розповсюдження в передових європейських країнах, має більш високий рівень легітимності, унеможливорює концентрацію всієї влади в одному центрі.

Рівень легітимності парламентської форми правління може розглядатися як більш високий відносно до президентської республіки тільки у випадку функціонування парламенту, як спільного суб'єкту прийняття рішень. Але ж рішення в парламенті майже ніколи не приймаються одностайно усіма депутатами, відповідно і говорити про те, що вони відображають інтереси усіх громадян України не можна. До того ж в парламенті часто відбуваються непримиренні конфлікти, маніпуляції, бракує конструктивної співпраці, поваги до Конституції та законів.

В свою чергу на користь президентської форми правління говорить її значний потенціал в консолідації суспільства навкруги президента, який виступає символом нації та держави, що дуже важливо для України, яка одночасно формує і національну державу, і єдину політичну націю, і розробляє загальну стратегію розвитку суспільства.

Що ж стосується можливості узурпації влади однією особою, то вона існує і за президентських, і за парламентських форм правління. Визначальним тут є не система організації влади, а її сутність, політична культура основних суб'єктів політичного процесу, рівень їх демократичної налаштованості.

7.2. Процес політичного реформування в Україні.

Проаналізуємо основні положення політичної реформи в Україні. Як відомо, її центральною проблемою є підвищення збалансованості між різними гілками влади та рівномірний розподіл владних повноважень.

Розглядаючи проблему ефективності парламентського правління, більшість дослідників у якості головного індикатора працюючої демократії використовують поняття "**стабільність**". Логіка такого висновку полягає в наступному: якщо парламентська система одержує стабільний уряд, то це означає що і управління буде ефективним. І, навпаки, нестабільний уряд свідчить про неефективне управління. Ефективний уряд - це уряд, здатний виконувати проголошену ним політику. Щодо стабільності, то не можна механічно ототожнювати поняття стабільна демократія та стабільний уряд. На жаль уряди можуть бути при владі тривалий час і бути абсолютно безсилими. Проблема полягає не стільки в тривалості перебування уряду при владі, а в його можливості управляти. Стабільний уряд може бути сприятливою, але не достатньою умовою для ефективного управління. Таким чином, стабільний уряд є суттєвою, але не достатньою умовою для ефективного управління у тому разі, коли він проводить стабільну політику протягом усього терміну своєї роботи. До того ж, необхідно пам'ятати, що нестабільний уряд може бути стабільним "приховано", тобто за зовнішньою нестабільністю криється спадкоємність політики.

Іншим важливим чинником, що впливає на парламентські системи є **партійна дисципліна**. Дисципліновані партії є необхідною умовою для працюючих парламентських систем, за їх відсутності парламентські системи

стають непрацюючими. Підвищення стабільності та функціональності політичних партій прямо пов'язане з розвитком партійної дисципліни. Її відсутність, або незначний рівень, призводить до існування слабких партій, які то об'єднуються, то роз'єднуються, залежно від особистих бажань лідерів та домінуючих корпоративних інтересів. Суттєве значення партійна дисципліна має в першу чергу для партій, які входять до складу парламенту, що пояснюється необхідністю організованого голосування членів партії у парламентській фракції. При відсутності партійної дисципліни роль партій в політичній системі значно зменшується, вони розглядаються лише як тимчасовий засіб досягнення парламентського мандату. Після виконання цього завдання, парламентарі, дуже часто, забувають про ідеологічні, політичні та організаційні пріоритети, що дозволили їм перемагати в передвиборчій боротьбі. На жаль, партії та партійні блоки можуть бути реально діючими одиницями на виборчій арені і розгубити свою "реальність" в парламентській діяльності.

Для того, щоб уникнути цієї негативної ситуації, та підвищити дійсно конструктивний вплив партій на діяльність парламенту і уряду, необхідно зміцнювати їх здатність контролювати голосування та політичну діяльність своїх членів. Коаліційний уряд не може управляти без підтримки парламентської більшості, це означає, що партії, які підтримують уряд, повинні реально впливати на голосування своїх представників у парламенті, а це, в свою чергу, потребує існування партійної дисципліни. Звісно, тут не йдеться про відродження тоталітарних партій, де одноставність думки та залізна дисципліна забезпечувалися безальтернативністю та жорстким примусом. Як вважає Дж. Сарторі, *дисципліна голосування* не повинна бути результатом примусу та покарання. Він виділяє чотири групи факторів, що можуть сприяти організованому голосуванню в партійних фракціях парламенту:

1. Вплив з боку центрального органу партії.
2. Соціально-політична, ідеологічна згуртованість членів партії.

3. Особиста зацікавленість парламентарів, наприклад, в підтримці власного однопартійного уряду.
4. Наявність шкідливого впливу дисциплінованої партії-конкурента.

В практичній діяльності парламентів, як правило, існують усі ці різновиди партійної дисципліни в залежності від конкретної ситуації, типу партійного об'єднання тощо.

Наявність чіткої партійної дисципліни здатна значно підвищити послідовність законодавчої політики, якщо, звичайно, партія має реальну програму, а не лише набір передвиборчих закликів, знижує ступінь конфліктності в процесі обговорення законопроектів, послаблює деструктивний вплив вузькокорпоративних інтересів та лобістських груп.

Факторами підтримання партійної дисципліни є - **зміцнення та поширення партійної організації на всіх конституційних рівнях, аж до виборчого округу; фінансування виборчої кампанії кандидата через партію, а не безпосередньо**. Зрозуміло, що парламентарій, що отримав мандат завдяки своїй особистій команді і грошам не може ефективно контролюватися партією.

Стабілізуючим чинником парламентської діяльності партії виступає також **фракційна дисципліна**, яка може підтримуватися такими заходами:

- членам парламенту можуть дозволити залишити партію, за списками якої їх було обрано, але їм можуть заборонити приєднатися до інших партій: вони можуть приєднатися тільки до об'єднання незалежних членів парламенту;
- втрата мандату членом парламенту, що виходить з своєї фракції.

Роздроблений парламент, що складається з незалежних членів, які служать лише своїм виборчим округам, не може бути "працюючим парламентом". З іншого боку, варто розуміти, що партійна дисципліна голосування не є запереченням внутріпартійної демократії. У добре продуманому процесі прийняття рішень партійну лінію з питань, що будуть

винесені на парламент, спочатку варто обговорити і обміркувати з демократичною прямою усередині партійної структури.

У період зміни виборчої системи постає головне питання – в чому насправді проявляється сутність виборчих систем, тобто на що вони впливають і до чого призводять. М.Дюверже, який першим підняв це питання, сформулював такі два закони: по-перше, “виборча система на основі (відносної) більшості має тенденцію до партійного дуалізму”, і, по-друге, “системи повторних виборів на основі більшості і пропорційних представництв мають тенденцію до багатопартійності”.

Другий закон Дюверже чітко має на увазі, що ***пропорційне представництво має “ефект мультиплікатора”***. Пропорційне представництво має тенденцію до багатопартійності. Якщо мова йде про вплив пропорційного представництва на кількість партій в політичній системі, дуже важливо визначитися з критерієм підрахунку кількості партій. Це необхідно зробити, оскільки можна помилково вирішити, що варто підрахувати усі партії, що існують в будь-якій партійній системі. Необхідно враховувати не усі, а лише впливові партії, що визначають природу партійної системи. З цією метою Дж.Сарторі запропонував два ***правила для підрахунку партій***.

Правило 1. Партію меншості можна не враховувати, поки вона не розглядається як реальний або можливий учасник коаліції більшості. І, навпаки, партію меншості варто враховувати, незалежно від її розмірів, якщо вона вбачає своє призначення в тому, щоб через деякий час стати одним з союзників урядової більшості. Це правило слід застосовувати лише для партій, орієнтованих на уряд або ідеологічно близьких партнерів з коаліції.

Правило 2. Партію вважають значною, якщо її існування чи поява впливає на тактику партійної конкуренції партій, орієнтованих на уряд, і, особливо, коли вона змінює напрям конкуренції... або ліворуч, або праворуч, або в обох напрямках.

Таким чином, *значні партії повинні володіти або коаліційним потенціалом, або потенціалом, що шантажує*. Партії, які не володіють нічим із перерахованого вище, не слід враховувати.

Методи визначення справді впливових партій особливо важливі для парламентських систем. Саме в парламентських системах уряд відображає парламентська більшість, і “управлінська функція» сильно залежить від кількості та якості партій, які увійшли в уряд.

Аналіз досвіду функціонування виборчих систем доводить, що “ефект збільшення” пропорційного представництва частіш за все викликається історичними чинниками, а не сутнісними ознаками виборчої системи. Першою країною із системою пропорційного представництва була Бельгія (1899 р.), за нею іде Швеція (1907 р.). В інших країнах пропорційне представництво з’являється після Першої світової війни. Введення пропорційного представництва часто супроводжувалося наданням виборчого права, права участі в політичній діяльності виборців із нижчих верств, що звичайно потребувало нових партій, які б відображали їх власні інтереси. Таким чином, введення пропорційного представництва призвело до видалення перешкод; попереднім виборцям надали більше свободи для вираження їхнього першого волевиявлення, а нові виборці одержали свободу для голосування. Таким чином, якщо введення системи пропорційного представництва приводить до появи нових партій, ми фактично вказуємо не на ефекти системи пропорційного представництва, а на побічні ефекти, що є результатом усунення перешкод, які раніше існували. Роздроблення партійної системи в результаті пропорційної виборчої системи стане проблемою при надзвичайному плюралізмі (більше п’яти партій) і ще більшою проблемою при плюралізмі та поляризації. Цю проблему можна виправити за допомогою впровадження змішаної системи партійного представництва.

Незаперечною позитивною якістю пропорційного представництва є

рівний “пропорційний” розподіл голосів на місце в парламенті. Таким чином, є справедливість у представництві. Проте недоліки системи пропорційного представництва вбачають в тому, що вона може привести до надмірного партійного роздрібнення, а також в зниженні ефективності управління.

Звичайно, із пропорційною системою представництво стає чітко поділеним двостадійним процесом, під час якого виборці обирають лише парламент, а члени парламенту потім вирішують, хто буде входити в уряд і на який термін. Крім того, за системою пропорційного представництва більшість урядів є коаліційними. Але чи завжди коаліційні уряди є слабкими, чи дійсно вони сприяють неефективному, або непослідовному управлінню? Дійсно, управління залежить від коаліційного уряду.

По-перше, воно залежить від кількості партнерів, що входять у коаліцію. Коаліцією з двох партій легше управляти, чим коаліцією з п'яти. По-друге, і що більш важливо, управління залежить від того, чи є коаліції, незалежно від кількості партій, об'єднаними, чи знаходяться партії правлячої коаліції у згоді одна з одною, або ж налаштовані конфронтаційно. Стосовно цього ефекту вирішальною змінною є повна поляризація партійної системи.

Поляризація зводиться до наявності дистанції між партіями – чи ідеологічної, чи будь якої іншої. У поляризованій державі виборці та партії є далекими одна від одної, а це означає, що для них складно і не вигідно домовлятися. За таких умов коаліції є гетерогенними і конфліктними і не прямують до співробітництва. І навпаки, у відносно неполяризованій державі (яка характеризується прагматичним підходом до політики) зв'язок партії і виборців не ґрунтується на визначених принципах, вони відносно близькі один одному і тому можуть легко домовлятися. За таких умов коаліції є гомогенними і спроможними до ведення спільної гри. Таким чином, пропорційне представництво приводить до некерованості у випадку гетерогенних коаліцій між партнерами, які грають у гру з назвою “вето” по відношенню один до

одного. Коли справа дійсно в цьому, пропорційне представництво заслуговує на критику.

Незважаючи на вищевказані проблеми, варто пам'ятати, що коли було прийняте пропорційне представництво, воно стало найкориснішим і необхідним засобом для прогресивної інтеграції антисистемних, зовнішньо створених партій (головним чином, соціалістичних і католицьких) у ліберал-демократичну структуру.

Більшість виборів, що проводилися в Україні з 1991 року мали експериментальний, а не звичайний характер народного волевиявлення. Дискусія з приводу виборчих систем продемонструвала досить значну теоретичну обмеженість. Питання про вибір між пропорційною та мажоритарною системами набуло ідеологічного характеру, при тому що для спеціалістів ніколи не існувало „взагалі мажоритарних” чи „взагалі пропорційних” систем. Всі вони виступають в конкретних формах, властивих певним державам. Разом з недостатньою теоретичною розробкою проблема виборчої системи кожен раз відчуває на собі необхідність погоні за часом. Поспішати примушують офіційні строки реєстрації виборчих об'єднань та кандидатів. Головною метою стає отримання будь-яких правил передвиборчої боротьби, про якість або раціональну необхідність мова зазвичай не йде.

Можна сформулювати декілька ***правил та принципів для оцінки виборчого законодавства та намагання його реформувати.***

Перше: визнання будь-якої системи недосконалою – не аргумент на користь її зміни. Ідеальної системи взагалі не існує.

Друге: одна й та ж система може зовсім по-різному діяти в різних політико-культурних умовах та ситуаціях. Бувають ситуації, коли схожі наслідки отримують країни, що застосовують різні виборчі системи, або результат виборів не залежить від використаної системи. Третє: без необхідності краще не міняти існуючу виборчу систему, сама інерція може

виявитися позитивним фактором її покращення. З іншого боку іноді зміна системи може бути виправданою для того, щоб заспокоїти населення або уникнути політичної кризи.

Існує декілька теоретичних засад, яким повинна відповідати будь-яка виборча система:

1. Вона має бути простою та переконливою.
2. Система має бути „прозорою”, відкритою, для чого необхідні реальні механізми її перевірки, особливо у моменті підрахунку голосів.
3. Виборча система не повинна створювати ускладнень в звичайних механізмах роботи.

Треба мати на увазі також таку важливу обставину – немає системи, в яку був би вбудований механізм саморегулювання: як будь-який закон, що приймається в політичній боротьбі, виборчий закон – наслідок жорсткої конкуренції.

Ефективність парламентської системи безпосередньо пов'язана також з існуванням стабільної парламентської більшості. В Україні така більшість характеризується ситуативністю та нестабільністю, тому зміна конституції в бік парламентського формування уряду загрожує небезпекою урядових криз. Однак, з іншої точки зору, право формування уряду може стати потужним спонукальним чинником до структурування парламенту і партійного оформлення груп інтересів. До того ж це може знизити конфліктність між гілками влади, що теж надзвичайно важливо, виходячи з українських реалій.

Після парламентських виборів 2006 та 2007 років, а особливо під впливом коректив, внесених президентськими виборами 2010 року, у Верховній Раді постала необхідність створити широку коаліцію, яка буде складатися з досить різних політичних сил. Це створює реальну загрозу, що така коаліція не буде довготривалою та працездатною, а, натомість, нагадуватиме парламентську більшість 2002-2003 років. Така мегакоаліція може бути дуже нестабільною.

Оскільки політичні та комерційні інтереси її учасників будуть дуже різнитися, то навіть фактор відповідальності за формування уряду буде не в змозі її об'єднати.

Стійкість урядових коаліцій в українських умовах залежить від створення чіткого механізму їх формування та легітимізації. Такий механізм повинен спиратися на традиції політичного життя та культуру нашої країни, використовувати позитивний досвід інших країн. Якісним чинником збереження парламентських та урядових коаліцій є характер суб'єктів, які беруть в них участь. Головним є здатність політичних партій та депутатів, членів фракцій парламенту, виконати ті важливі функції, які покладає на них політична реформа. Усталені коаліційні союзи можуть створюватися лише на ґрунті міцних впливових політичних партій, здатних забезпечити ефективне функціонування законодавчої та виконавчої влади, відповідальність урядовців, дисципліну голосування в парламенті.

Життєздатність парламентської системи визначається не тільки наявністю згуртованої, налаштованої на співпрацю та колективну відповідальність правлячої коаліції. Надзвичайно важливою є також **проблема взаємовідносин парламенту та уряду**. Як відомо, існують різноманітні види парламентської відповідальності:

- резолюція довіри (обговорювана на вимогу уряду, наприклад, при затвердженні програми його дій);
- резолюція осуду (оголошення парламентом вотуму недовіри уряду з власної ініціативи - конструктивного (з пропозицією нового прем'єра) чи деструктивного); у деяких випадках (Польща, Італія, Україна до 1996 року) парламент може висловити недовіру окремому міністру;
- інтерпеляція (офіційне звернення парламенту до уряду за роз'ясненням щодо певного питання);
- запитання (усні й письмові) парламентів до уряду та його членів.

Конституція 1996 року та закони України передбачали застосування практично усіх класичних видів парламентської відповідальності уряду:

- резолюція довіри (при затвердженні програми дій уряду);
- резолюція осуду (обумовлена заборонаю розгляду цього питання більше одного разу протягом року після сесії і протягом року після схвалення дій уряду);
- інтерпеляція (відома в Україні як День уряду, коли попередньо встановлюється проблематика звітів уряду, який потім обговорюють депутати);
- запитання (усні й письмові запити парламентаріїв до уряду та його членів, відповіді на які є обов'язковими - звернення, що подаються депутатами особисто) і запити (підтримуються більшістю конституційного складу парламенту).

Зважаючи на значні недоліки, в Україні реалізація такої схеми не сприяла ані стабільності уряду, ані структуруванню парламенту і формуванню стабільної більшості. Щоб удосконалити систему відносин між гілками влади, варто внести до механізму парламентської відповідальності уряду деякі зміни, про ефективність яких свідчить світова практика:

1. Встановити, що незатвердження парламентом Програми дій уряду є оголошення вотуму недовіри. Парламент у двотижневий термін має призначити нового Прем'єра. Неспроможність зробити це повинна призводити до розпуску парламенту і призначення нових виборів.

2. Запровадити конструктивний вотум недовіри: у пропозиції про оголошення уряду недовіри має бути вказане прізвище нового Прем'єра. У разі прийняття цієї пропозиції названий кандидат стає новим Прем'єром.

3. Передбачити відповідальність окремих міністрів: депутати двома третинами голосів від конституційної більшості можуть оголосити недовіру певному міністру, що спричиняє його відставку. Новий міністр призначається за визначеною процедурою.

Введення таких норм зробило б більш раціональним зв'язок між парламентом і урядом та підвищило їх взаємну відповідальність.

Реалізація політичної реформи в Україні стикається також з проблемою політико-правового характеру. Поправки до Конституції, які було внесено не є нормами прямої дії. Тому виникає проблема їх імплементації та прийняття пакету конституційних законів, які пропишуть деталі функціонування вищих органів державної влади. Політична реформа потребує більш системного підходу, зокрема, прийняття законів про Кабінет міністрів, про Президента України, регламент Верховної Ради, Закон про імперативний мандат про опозицію, тощо. Прийняття таких законів дозволить організувати реалізацію ідей політичної реформи на практиці, чітко розмежувати владні повноваження, визначити відповідальність за їх здійснення, окреслить можливості інституційного впливу опозиційних підходів до прийняття політичних рішень. З цією метою необхідно також забезпечити проведення глибших реформ адміністративної та судової систем, місцевого самоврядування, вдосконалити виборчу систему.

Ці реформи є дуже важливими для сучасної України, яка вступає в новий етап політичної модернізації і потребує якісних змін у системі відносин між владою та громадянами. Політична модернізація в нашій країні повинна привести до створення не тільки формально, але й внутрішньо легітимної політичної системи, здатної ефективно управляти країною. З цієї точки зору необхідно розглядати і політичну реформу, суть якої полягає в зміні форми правління, виборчої системи та перерозподілі владних повноважень. Кожен з цих елементів виконує свої функції і водночас може відігравати позитивну роль тільки за умови системної відповідності, взаємозв'язку та спрямованості до спільної мети - прогресивного розвитку суспільства, створення умов для підвищення довіри народу до влади.

Всі ці аспекти політичної модернізації повинні знаходити законодавче

відображення в Основному Законі держави. Конституція дуже важливий документ, щоб бути інструментом торгу в політичній боротьбі. Нажаль політична ситуація в сучасній Україні переконує в кон'юнктурному відношенні до неї. Політичних акторів не цікавить Конституція або доля країни, їх цікавить лише власна перспектива.

Зміни в політичній системі обов'язково повинні бути актом згоди між основними політичними групами та силами, ґрунтуватися на консенсусі політичної еліти. Це мають бути деякі узгоджені правила гри тільки тоді вони будуть працювати. Якщо ж політична реформа буде проводитися в інтересах не всього суспільства, а окремих політичних сил, то вона буде заснована на конфлікті, і може принести більше шкоди, ніж користі.

Аналіз теоретичних положень політичної реформи в Україні та першого досвіду її реалізації показує, що і в теоретичному, і в практичному відношенні цей процес має переважно декларативний характер. По-перше, в теоретичному вимірі політична реформа ґрунтується на твердженні про більшу демократичну ефективність парламентської форми правління. В реальності, це уявлення майже нічим не підтверджується. Як відомо, і парламентські і президентські республіки є демократичними формами правління і ґрунтуються на тезі про суверенітет народу як єдиного джерела влади. Щодо можливостей узурпувати владу та перетворити політичну систему на авторитарну, то вони можуть мати місце за будь-якої форми правління. Так, в президентській республіці існує можливість захоплення влади президентом, в руках якого зосереджені великі ресурси та можливості виконавчої влади і який спирається на загальнонаціональну легітимність.

В умовах парламентського республіканського правління шлях до авторитарного переродження влади не менш очевидний. Одна партія, спираючись на фінансово-бюрократичні угруповання, перемагає на виборах, формує власний уряд, призначає прем'єр-міністра, усуває президента та

об'єднує всі важелі владного впливу в своїх руках. Таким чином, стає зрозумілим, що не від форми, а від сутності правління залежить реальна демократія в країні. Ця сутність визначається прагненням провідних політичних акторів до відкритого демократичного врядування, усвідомлення ними цінності демократії як для країни в цілому, так і для їх власних інтересів.

По-друге, різні політичні сили в Україні не мають єдиної чіткої точки зору щодо сутності парламентської республіки і намагаються за допомогою актуального терміну обґрунтувати власні інтереси та цілі. Так, Комуністична партія України виступає за парламентську республіку “без меж” аж до скасування посади президента і реанімації принципу народовладдя радянського зразку. Соціалістична партія у такий спосіб намагається продемонструвати свою відданість європейським зразкам державного правління. Партія регіонів прагне використати парламентську риторіку для закріплення за собою максимального обсягу повноважень і усунення від реального владного впливу Президента, який уособлює політичних конкурентів. І майже ніхто не зацікавлений в об'єктивному ґрунтовному аналізі, за яких умов парламентсько-президентська (знову ж таки змішана, чітко не визначена) республіка може бути життєздатною в реаліях українського політичного життя.

По-третє, розглядаючи проблему ефективності парламентського правління, більшість дослідників у якості головного індикатора працюючої демократії використовують поняття “стабільність уряду”. Перспективи створення стабільно діючого, здатного виконувати проголошену ним політику уряду в нашій країні, на жаль, не великі. Про це свідчить, зокрема, той факт, що процес створення урядової коаліції перевершив усі часові терміни і має багато шансів перетворитися на постійно діючий, перманентний. Така ситуація означає, що насправді відсутні об'єктивні причини для створення стабільного уряду за умови постійного перетасовування правлячої коаліції. Як може ефективно працювати уряд, частина міністрів якого, начебто працює, начебто і у

відставці одночасно, і навіть закон про функціонування якого досі не прийнятий з причин протилежного трактування в середовищі Президента України та Прем'єр-міністра? Тобто з точки зору критерію стабільності правлячої коаліції в парламенті та створення на її ґрунті ефективного уряду вплив політичної реформи поки що є негативним.

Причина цього пов'язана, зокрема, з іншим важливим чинником, що впливає на парламентські системи – зрілістю партій як головних суб'єктів політичного процесу. Підвищення стабільності та функціональності політичних партій потребує розвитку партійної дисципліни. Її відсутність, або незначний рівень, призводить до існування слабких партій, які то об'єднуються, то роз'єднуються, залежно від особистих бажань лідерів та домінуючих корпоративних інтересів. Суттєве значення партійна дисципліна має в першу чергу для партій, які входять до складу парламенту, що пояснюється необхідністю організованого голосування членів партії у парламентській фракції. Роздроблений парламент, що складається з незалежних членів, які служать лише окремим суспільним групам чи територіям, не може бути дієздатним як в законодавчому процесі, так і в співпраці з урядом. Тут треба зауважити, що партійна дисципліна не протиставляється внутріпартійній демократії, а діє з нею у системному зв'язку. Партійну лінію з питань, що будуть винесені обговорення в парламенті, спочатку треба демократично обговорити та узгодити усередині партійної організації, після прийняття рішення необхідно проявити дисципліну в його виконанні. Політичні партії України, у більшості своїй знаходяться ще на етапі створення чіткої організаційної структури та побудови внутріпартійних відносин, тому оцінки їх як провідних суб'єктів політичного процесу є досить проблематичними.

Таким чином, можна дійти висновку про невідповідність форми правління у вигляді змішаної республіки до реалій неконсолідованого українського суспільства, яке досі не визначилося з метою розвитку та основними політико-

правовими засадами суспільного устрою. На нашу думку, більш придатною в такій ситуації буде форма правління, заснована на чіткому розподілі повноважень законодавчої, виконавчої та судової влади в президентському або парламентському форматі.

В той же час, відмова від процесу політичного реформування не вдається доцільною, вона внесе подальше підвищення конфліктності та неузгодженості в діях політичних акторів. Тому, вихід з цієї складної ситуації вбачається в активній конструктивній співпраці всіх політичних сил з метою вироблення загальноприйнятого шляху подальшого реформування політичної системи. Одним з елементів такої співпраці може бути проведення відкритих круглих столів, які стануть не тільки інструментом обговорення дискусійних проблем, але й постійно діючим каналом інформації для суспільства. Це зробить владу більш відповідальною, прозорою та зрозумілою для всіх громадян.

Досить позитивним прикладом такої співпраці політичних сил вже було проведення за ініціативою Президента України круглого столу по обговоренню Універсалу національної єдності. Широка дискусія в прямому ефірі дозволила громадянам довідатися про позиції провідних політичних сил з ключових питань розвитку країни, усвідомити їх аргументи та зробити власні висновки. І як би скептично політики та експерти не оцінювали текст Універсалу та виконання його положень, в гострий момент політичної кризи, саме практика відкритого обговорення дозволила уникнути розпуску парламенту, зменшити протистояння і розпочати роботу законодавчого органу влади.

Конституційна реформа не забезпечила політичної стабільності суспільства та не стала поштовхом до подальшого позитивного розвитку країни. Більш зате, реалізація нових конституційних положень провокувала цілу низку конфліктів між органами державної влади та політичними силами. Виникло системне протиріччя між рівнем легітимності Президента України та його новими конституційними повноваженнями. Політичні зобов'язання голови

держави виявилися незабезпеченими обсягом владних повноважень. Це викликало тенденцію до спрощення повноважень інституту президента у новій системі влади, загрозу втрати ним своєї ролі не лише в сенсі здійснення відповідного політичного курсу, а й як інститут захисту національних інтересів, гарантування прав і свобод громадян та цілісності і незалежності Української держави.

Політичні сили, що представлені у парламенті, не мають достатнього політичного взаєморозуміння щодо сутності та впливу політичної реформи. Представники парламентської більшості підтримують конституційні зміни, опозиція вимагає їх скасування чи істотного перегляду. Розгортається війна політико-правових тлумачень чинних конституційних норм, коли кожен владний інститут намагається відстоювати власне розуміння положень Основного Закону. Така дискусія відображає більш глибоку проблему – намагання окремих суб'єктів політичного процесу зосередити в своїх руках основні владні ресурси, встановити контроль над головними державними органами і забезпечити домінування окремих корпоративних та суспільних груп. Таким чином, виникає тенденція до монополізації політики та згортання демократичних процесів, що виявляється зниженні відкритості держави, обмеженні можливостей громадян впливати на політичні процеси, і, відповідно, втраті державою легітимності в очах суспільства.

До того ж, нові конституційні положення не забезпечують достатньої ефективності взаємодії між різними владними і політичними інститутами. Це унеможлиблює вироблення цілісного політичного курсу та його успішну реалізацію. В новій моделі державного правління залишається невизначеним чіткий розподіл повноважень і визначення функцій між головними політичними інститутами: Президентом, парламентською більшістю, парламентською опозицією та Кабінетом Міністрів. Значною мірою дискредитується діяльність

органів судової влади. Така ситуація ставить під загрозу не тільки демократичний, але й правовий характер держави.

Таким чином, функціонування влади в сучасному українському суспільстві неспроможне забезпечити позитивний розвиток на ґрунті національного консенсусу і забезпечення рівних умов для реалізації політики національних інтересів, представництва усіх суспільних груп.

Політична реформа може бути успішною лише тоді, коли вона набуде системного характеру і буде не лише декларувати демократичні цілі, але й чітко визначить механізми їх реалізації, врахування позиції та балансу інтересів різних суспільних груп.

Питання та завдання для перевірки

1. Визначте роль конституції у процесах демократичної модернізації суспільства.
2. Розкрийте основні риси парламентської та президентської форм правління.
3. В чому полягає роль партійної дисципліни за парламентської форми правління.
4. Порівняйте мажоритарну та пропорційну виборчі системи.
5. Проаналізуйте досвід використання виборчих систем.
6. Розкрийте принципи створення коаліційних угод в межах парламентських систем.
7. Розкрийте специфіку створення та функціонування Конституції в Україні.

Рекомендована та використана література:

1. Дюверже М. Политические партии / А.Д. Кириллов (науч.ред.), Л.А. Зимина (пер.с фр.). — М. : Академический Проект, 2002. — 558с.[84, с.247, 269]
2. Елисеев С.М. Выйти из “Бермудского треугольника”. К методологии исследования посткоммунистических трансформаций // ПОЛИС. – 2002. - № 6. – С.71-82.
3. Казин Ф.А. Конституционная реформа в Украине. От президентской республики к парламентской // [http://politex.info/content/view/88/40/ 2.02.2007/](http://politex.info/content/view/88/40/2.02.2007/) - 20.12.2006.
4. Лейпгарт А. Мажоритарна та консенсусна модель демократії // Демократія: Антологія / Упоряд. О.Проценко. – К.:Смолоскип, 2005. – С.774-801.[138 с.805-814]
5. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні: Моногр. / О.О.Кордун, К.О.Ващенко, Р.М. Павленко. – К.: МАУП. 2000. – 248 с. [180, с.123-130];
6. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів. - К.: АртЕк, 2001. - 224 с.245, с.281-282]
7. Салмин А.М. Современная демократия: очерки становления. — 2.изд., расшир. и испр. — М.: Ad Marginem, 1997. — 448с.[241, с.20-21]
8. Easter G. M. Preference for Presidentialism, Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS // World Politics. 1997. January. Vol. 9. N2.
9. Linz J. The Perils of Presidentialism // Journal of Democracy. 1990. Vol. 1. N 2. – p. 51-59. [324, с. 204]
10. Lane J. A. Constitutions and Political Theory. Manchester University Press, 1996.
11. Przeworski A. Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. – Cambridg, UK: Cembridg University Press, 1991. – 498 p.

12. Ridds F.W. Presidentialism vs parliamentarism implication for the triad of moderniry // <http://www2.hawaii.edu/~fredr/6-lap9a.htm>
13. Verny D.V. The Analysis of Political. N.Y, 1959, 657 p.342