

Удосконалення форми правління як перспективний напрямок конституційної реформи в Україні

10-річчя чинної Конституції дає привід не тільки для ретроспективного аналізу здобутків української державності, але й для з'ясування перспектив її подальшого розвитку. У даному контексті неабиякий науковий інтерес і практичну значущість має проблема форми правління Української держави, яка була й залишається наріжним каменем усіх політико-правових реформ. Вимоги демократизації й гуманізації державного життя, утвердження верховенства права й законності, підвищення ефективності державної влади – все це в кінцевому рахунку зводиться до питання про оптимізацію інституційно-функціональної організації влади та своєчасне приведення існуючої форми правління у відповідність з динамічно змінюваними суспільними відносинами.

За підсумками критичного аналізу форму правління в Україні за роки незалежності можна зробити висновок, що загальний вектор реформування радянської системи організації влади, обраний на початку 1990-х років, себе виправдав. «Лідерська» модель республіканської форми правління, яка спочатку тяжіла до латиноамериканського, а згодом – до французького зразка, була адекватною реакцією на потреби українського суспільства в революційному оновленні політичної, економічної та соціальної систем. Потужний інститут глави держави, попри всі авторитарні тенденції, був головною рушійною силою і флагманом усіх запроваджуваних реформ. Широке повноваження, помножені на силу авторитету одноосібного глави держави – лідера нації, – давали змогу втримувати українське суспільство у фарватері реформ, іноді непопулярних серед населення, «жертвуючи» за необхідності урядом, який відправлявся у відставку кожного разу, коли невдоволення реформами серед населення набувало загрозливих розмірів.

Конституція 1996 р. ознаменувала собою завершення етапу болісного, іноді навіть шокового реформування українського суспільства. На зміну політиці виживання мала прийти політика стабілізації й розвитку. Звісно, що за таких умов організація державної влади на засадах «кризового менеджменту» мала відійти в минуле. Відповідно, мала зазнати змін й форма правління. Політична еліта країни почала віддавати перевагу центральноєвропейським зразкам республіканської форми правління перед французькою, а тим більш – перед російською моделями. У підсумку, на початку 2000-х років необхідність мас-

штабної конституційної реформи, і насамперед – реформи існуючої форми правління – була визнана навіть на найвищому державному рівні.

На сьогодні можна цілком впевнено стверджувати, що необхідність конституційної реформи визнається переважною більшістю вітчизняних фахівців-державознавців, політиків та громадських діячів. Глибоку зацікавленість у реформуванні державного ладу виявили й широкі верстви пересічних громадян, що чітко позначилося під час всенародного обговорення запропонованих змін до Конституції, проведеного у 2001-2002 рр. До робочої групи Міністерства юстиції з опрацювання пропозицій, висловлених у ході всенародного обговорення президентського законопроекту про внесення змін до Конституції, надійшло близько 800 тисяч пропозицій громадян. Слід відзначити, що саме завдяки громадській думці були відхилені пропозиції щодо переходу до двопалатної структури Верховної Ради України та внутрішньопарламентського способу обрання глави держави. Тому запроваджена з 1 січня 2006 р. конституційна реформа є результатом не тільки копіткої праці фахівців-державознавців, але й відображає усталені уявлення переважної більшості українських громадян про оптимальну організацію державної влади. Заперечення чи критичні зауваження щодо реформи стосуються переважно процедури прийняття відповідних змін до Конституції, їх системності, а не змісту чи вихідних засад.

Перший етап конституційної реформи завершився прийняттям Закону № 2222-IV від 8 грудня 2004 р. Переважна більшість новел даного Закону стосується форми правління, зокрема порядку формування, компетенції вищих органів державної влади та порядку взаємодії між ними. Це є цілком закономірним з огляду на те, що форма правління є провідним елементом форми держави і найбільш швидко реагує на зміни в суспільному середовищі та змістовних характеристиках державної влади. Від якості цих змін значною мірою залежать перспективи подальших етапів конституційної реформи, у тому числі й територіальної організації публічної влади, муніципальна реформа тощо.

Деякі автори стверджують, що здійснена реформа призвела до розбалансування державного механізму і в деяких випадках породила додаткові передумови для політичних криз. На наш погляд, наявні проблеми зумовлені не стільки недоліками здійснених змін, скільки неусталеністю політико-правової практики. Результати парламентських виборів 2006 р. засвідчили певний паритет політичних уподобань українських громадян і призвели до своєрідного «політичного пугу», коли виникли певні труднощі щодо формування парламентської коаліції. Однак наявні проблеми зумовлені здебільшого не помилками у принципових позиціях щодо реформування Основного Закону, а низьким рівнем розвитку політичної системи, ідеологічним розшаруванням українського суспільства, сформованим у попередні роки незалежності.

Досвід провідних країн західної демократії переконливо свідчить, що становлення парламентаризму вимагає досить тривалого часу, іноді багатьох десятиліть. Україна ж робить тільки перші кроки на цьому шляху. Тому необхідно, щоб відбулися відповідні зміни у суспільній свідомості, сформувався неписаний правила міжпартійного діалогу, зміцнилася партійна система, більш усталені стали норми плюралістичної демократії. Тільки тоді можна вести мову про дійсний потенціал оновленої форми правління та подальші перспективи її розвитку. Слід також мати на увазі, що напівпрезидентська республіка є найбільш складною з усіх сучасних форм правління і має багато моделей та варіантів внутрішньої організації. Чимало елементів загального механізму вироблення й прийняття владних рішень у ній приховані за фасадом конституційних формулювань і являють собою результат тривалого демократичного розвитку країни. На жаль, в українській політико-правовій теорії та практиці переважають вкрай загальні, «контурні» характеристики тих чи інших форм правління та зайве формалізовані уявлення про їх елементний склад. Особливо це стосується саме напівпрезидентської республіки. У підсумку – прагнення якомога детальніше закріпити ті чи інші механізми у позитивному праві, що призводить до зайвого формалізму та гальмує політичний процес.

Наявні на сьогодні труднощі у функціонуванні оновленої форми правління не повинні слугувати перепоною на шляху до подальшого здійснення конституційної реформи. Варто пам'ятати, що Конституція, як і позитивне право взагалі, не може бути ідеальною. Тому рівень розвитку держави в даному контексті має визначатися не стільки філігранністю законодавчої техніки, скільки здатністю суб'єктів політико-правових відносин пристосовувати конституційні приписи до реалій повсякденного життя і водночас спрямовувати свою поведінку в русло тих фундаментальних принципів, що становлять засади конституційного ладу. Найбільш яскравий приклад саме такого підходу дають нам Сполучені Штати та Великобританія, конституції яких далекі від стандартів XXI століття, що не заважає їм бути провідними країнами світу.

При здійсненні конституційної реформи слід пам'ятати, що форма правління не обмежується організацією влади на найвищому, політичному рівні, а охоплює всю інституційно-функціональну організацію державної влади в цілому. Тому всі рівні державної організації (найвищий, центральний, місцевий) мають бути приведені до «спільного знаменника»; у противному разі невідворотними є внутрішні протиріччя й кризи державного механізму, справжнє розбалансування його елементів. Це означає, що конституційна реформа, започаткована Законом № 2222-IV, має бути продовжена і доведена до свого логічного завершення – розбудови сучасного, економічного й ефективного державного механізму, здатного працювати в умовах демократії та за активної ролі інститутів громадянського суспільства.