

# аз

аналітичні  
записки

2014

березень

Олексій  
СИДОРЧУК

Форма правління  
в Україні:

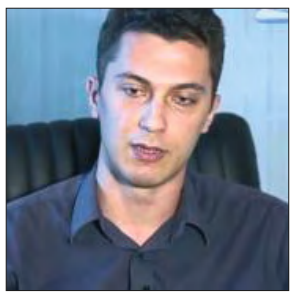
пропозиції  
подальшого  
реформування

Конституційна  
реформа

# аз



Фонд «Демократичні ініціативи  
імені Ілька Кучеріва»



**Олексій СИДОРЧУК**  
аналітик Фонду  
«Демократичні ініціативи»  
імені Ілька Кучеріва

## Форма правління в Україні: пропозиції подальшого реформування

### Вступ

Масові акції протестів, що почалися наприкінці листопада 2013 р. та завершилися усуненням Президента Віктора Януковича від влади, створенням нової парламентської більшості та нового уряду і поверненням дієположень конституційної реформи 2004 р., оголили цілу низку проблем у системі державного управління України. Однією з стрижневих стала надмірна роль Президента в політичній системі країни. Завдяки конституційним і законодавчим змінам протягом 2010–2011 рр., зосередженню неформальних важелів впливу на всіх провідних політичних акторів, обмеженню політичного плюралізму та усуненню політичних конкурентів колишньому Президенту Віктору Януковичу вдалося стати домінантним актором політичної системи. У результаті цього всі ключові державні рішення було передано на відкуп однієї людини. З іншого боку, було ліквідовано всі основні механізми підзвітності Президента перед іншими політичними інститутами і населенням загалом. Відмова підписувати Угоду про асоціацію з ЄС, яка спричинила загальноукраїнський протест,

стала гротескним виявом волюнтаристської поведінки Президента, наділеного практично необмеженими повноваженнями та не обтяженого будь-якими стримувальними чинниками. Попри те, що це рішення формально ухвалив уряд, насправді було очевидно, що його ухвалив Президент і лише делегував його уряд, аби зняти з себе — принаймні частину – відповідальності за нього.

Подібна здатність одного політичного актора вирішувати долю країни, не боячись понести за це ніяку відповідальність принаймні до наступних президентських виборів, гостро засвідчила існування серйозного дисбалансу всередині конституційної системи України, передусім — у розподілі повноважень між трьома гілками влади. Відповідно, цілком очікуваним стало те, що одразу після початку масових протестів на порядку денному постало питання щодо можливості повернутися до Конституції в редакції змін 2004 р., які передбачали суттєве обмеження повноважень Президента. Вона тим більше набувала актуальності внаслідок продовження волюнтаристської поведінки Президента Янукови-

ча під час вуличних протистоянь, яка знов і знов порушувала питання про необхідність серйозного обмеження його конституційних повноважень. Апогеєм цього стали криваві події 18 і 20 лютого, в результаті яких від рук правоохоронців загинуло близько 100 людей, тоді як глава держави продовжував заперечувати власну причетність до смертей на вулицях.

Повна безкарність Президента у цій ситуації поставили руба питання не лише про його відсторонення від влади, а й про способи уникнення будь-яких подібних прецедентів у майбутньому. Результатом цього, зрештою, стало рішення Верховної Ради про повернення до положень конституційної реформи 2004 р. Втім, було очевидно, що відновлення Конституції-2004 є лише тимчасовим кроком, спрямованим на вирішення проблеми надмірних президентських повноважень лише в короткій перспективі. Наочною була необхідність внести подальші зміни до Конституції у повній відповідності до конституційної процедури. З огляду на це 4 березня парламент створив тимчасову комісію з розробки ново-

го проекту основного закону. Очевидно, що ця проблема перебуватиме на порядку денному українського політикуму та суспільства ще довгий час, а спосіб її розв'язання може багато в чому визначити подальші перспективи демократизації української політичної системи.

У цій записці буде проаналізовано витoki і головні симптоми проблеми надмірних президентських повноважень. При цьому увага буде зосереджена на конституційному тексті як головному нормативному джерелі розподілу влади між основними інститутами. У цьому контексті в центрі уваги перебуватиме форма правління як система організації та розподілу повноважень і відповідальності між основними органами влади та можливість її модифікації з метою усунення наявних прорахунків. У другій частині буде представлено рекомендації щодо можливих подальших змін до Конституції у сфері відносин Президента, парламенту й уряду, які змогли б не лише усунути прогалини Конституції 1996 р., а й покращити нині чинний основний закон.



## Опис проблеми

Проблема надмірних президентських повноважень не нова для України. Її ознаки почали виявляти себе ще під час першого президентського терміну Леоніда Кучми у 1994–1999 рр. і особливо загострилися під час його другої каденції на початку 2000-х рр. Тоді стали очевидними дисбаланси в повноваженнях, закладені в Конституції 1996 р., яка встановлювала напівпрезидентську, а точніше президент-парламентську<sup>1</sup>, форму правління. Ключові протиріччя цієї конституційної моделі випливали з двоїстої структури виконавчої влади, яку очолювали відразу дві «голови» — Президент і Прем'єр-міністр. Ця розділеність виконавчої влади заклала потенційну небезпеку перманентних конфліктів за повноваження між двома акторами, які представляли ці інститути. Водночас конституційні положення надавали суттєву перевагу Президентові. Він володів прямою легітимністю, адже обирався на виборах і не ніс політичної відповідальності за свої дії протягом п'яти років своєї каденції. Прем'єр-міністр, у свою чергу, не мав народного мандата легітимності, адже призначався парламентом за поданням Президента, і

був відповідальним як перед Президентом, так і перед Верховною Радою.

Така ситуація нерівності давала Президентові стимули втручатися в діяльність Прем'єр-міністра й уряду, спираючись на свої конкурентні переваги, та розширювати свої повноваження в межах виконавчої влади за рахунок глави уряду. Кабінет міністрів, у свою чергу, був надто слабким інституційно, аби опиратися подібній експансії Президента. Ця слабкість полягала перш за все у його подвійній відповідальності перед главою держави і парламентом — згідно з Конституцією 1996 р., обидва могли відправити уряд, а також будь-якого міністра, у відставку. Відповідно, уряд був змушений лавірувати між двома інститутами, які могли стояти на кардинально нових позиціях, та приділяти непропорційно багато уваги власному виживанню. Зрозуміло, що за таких умов його здатність ефективно здійснювати державні політики була суттєво обмеженою.

Парламент, який згідно з Конституцією, також був причетний до формування Кабінету міністрів та міг відправити його у відставку, водночас не міг конкурувати з Пре-

зидентом за реальний вплив на уряд. З одного боку, здатність Верховної Ради діяти як єдиний актор була априорі обмежена її колегіальною природою. З іншого боку, Конституція не передбачала жодних механізмів парламентської відповідальності уряду (за винятком відставки останнього) — наприклад, обов'язку парламенту затверджувати програму діяльності уряду чи формування уряду на основі парламентської коаліції. У результаті парламент опинявся у програтійній позиції щодо Президента стосовно здатності визначати склад і напрями діяльності уряду.

Всі вищезазначені інституційні особливості створювали передумови для домінування Президента над Кабінетом міністрів. При цьому украй загрозливим для прозорості та підзвітності політичної системи було те, що Президент мав можливість уникати відповідальності за дії уряду. Іншими словами, він міг де-факто контролювати діяльність Кабінету міністрів, однак перекладати на нього всю відповідальність за невдачі державних політик. Передумови для цього створювала сама президент-парламентська форма правління, яка наділяла Президента потужними

важелями впливу на уряд, а всю політичну відповідальність за діяльність виконавчої гілки влади покладала на Кабінет міністрів. Крім того, в умовах подвійної відповідальності уряду Президент для повного контролю над ним потребував бодай відсутності опору з боку парламенту, а отже, мав стимули впливати на його політичну позицію. А що парламент був інституційно слабший, ніж Президент, то останній мав можливість встановити певний рівень контролю і над законодавчим органом. У сухому залишку Конституція 1996 р. створювала сприятливі умови для домінування Президента над Кабінетом міністрів за відсутності реальної відповідальності першого й ослаблення парламенту.

Загрози, закладені в конституційній моделі 1996 р., наочно виявили себе під час президентства Кучми. Йому вдалося використати конституційні та законодавчі важелі для того, аби визначати кандидатури Прем'єр-міністрів і здебільшого контролювати їхню діяльність. У разі ж, якщо глава уряду намагався виходити з-під контролю Президента, останній міг загрожувати йому звільненням з посади та за потреби реалізувати це

<sup>1</sup> Президент-парламентська форма правління, згідно з Метью Шугартом і Джоном Кері, передбачає існування всенародно обраного Президента поруч із Прем'єр-міністром і міністрами, відповідальними і перед парламентом, і перед Президентом. Інший різновид напівпрезидентського типу правління – прем'єр-президентський – відрізняється від попереднього тим, що він передбачає відповідальність уряду лише перед парламентом (Shugart M. S., Carey J. M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics / Matthew S. Shugart, John M. Carey. – Cambridge: Cambridge University Press, 1992. – P. 23-25.).

## Опис проблеми

на практиці. У підсумку більшість Прем'єр-міністрів того часу діяли в руслі Президента, а ті з них, які намагалися вести самостійну політику — зокрема, Павло Лазаренко та згодом Віктор Ющенко — були зміщені зі своїх посад. Президентів Кучмі також вдалося установити певний рівень контролю над парламентом, звівши вплив законодавчого органу на уряд до мінімуму, хоча йому самому з різних причин так і не вдалося сформувати постійно діючу лояльну до себе більшість.

Залишкові тенденції сильного Президента проявили себе і протягом 2005 р., коли новий Президент Ющенко намагався використати наявні в нього важелі — зокрема, через підконтрольну йому Раду національної безпеки та оборони — заради контролю над діяльністю уряду Юлії Тимошенко, а після того, як ця спроба не завершилася очікуваним результатом, звільнив цього Прем'єр-міністра. Після набуття чинності конституційних змін 2004 р., що встановили прем'єр-президентський тип напівпрезидентської форми правління, з 1 січня 2006 р. президентське домінування в політичній системі країни остаточно зійшло нанівець. Попри те, що нова конституційна

модель обернулася власними вадами, як-то конкуренція всередині самого Кабінету міністрів та конфлікт між Президентом і Прем'єр-міністром, дисбаланс необмеженого президентського правління було тимчасово подолано. У результаті протягом 2006–2010 рр. ключову роль у системі влади відігравав Прем'єр-міністр, однак його повноваження та статус не дозволяли йому набути такої самої монополістичної ролі, яку до того відігравав Президент. У цьому контексті показовою стала спроба Прем'єр-міністра Януковича в 2007 році шляхом підкупу й шантажу «сколотити» конституційну більшість у парламенті заради того, аби змінити Конституцію, звівши повноваження Президента нанівець. Тоді ці дії Януковича було зупинено указом Президента Ющенка про розпуск парламенту і призначення позачергових виборів, що в підсумку убезпечило політичну систему України від загроз монополізації влади. Подібна модель, яка створила кілька незалежних центрів впливу в межах виконавчої влади, мала відчутні позитивні наслідки для демократичної консолідації українського політичного режиму.

Конституційна модель 2004 р. дала збій після приходу до влади Президента Януковича на початку 2010 р. Користуючись своєю свіжішою (порівняно з парламентом) легітимністю, він зумів швидко сформувати лояльну більшість у Верховній Раді та призначити керований уряд на чолі з Миколою Азаровим. Однак досягнення неформального статусу домінуючого політичного актора виявилось для нього недостатнім, в результаті чого завдяки рішенням Конституційного суду, який був укомплектований лояльними до Президента суддями, 30 вересня того ж року в Україні було скасовано конституційну реформу 2004 р. і повернуто Конституцію в редакції 1996 р. Це рішення стало грубим порушенням основних підвалин конституціоналізму, яким Конституційний суд незаконно перебрав на себе виняткові повноваження Верховної Ради щодо зміни Конституції. Однак зосередження в руках Президента ключових ресурсів та відсутність на той час будь-яких інших носіїв вето<sup>2</sup> призвела до того, що всі провідні політичні актори були змушені ухвалити це рішення.

Повернення конституційної моделі 1996 р.

дало Януковичу ще й формальні підстави для його необмеженого домінування, дозволивши досить швидко встановити корумпований і клептократичний режим персоналістського типу. При цьому ступінь контролю Януковича над поведінкою інших політичних акторів став куди вищим, ніж будь-коли за часів президентства Кучми. З усією гостротою далася визнаки прихована міна президент-парламентської форми правління — всевладдя Президента за відсутності будь-якої його відповідальності за свої дії. Особливо яскраво це виявлялося в стосунках Януковича з Азаровим, якого він (як і Кучма раніше) часто використовував як цапа-відбувайла за невдачі державних політик, передусім в економічній сфері та сфері боротьби з корупцією. Однак апогеєм такого стану «безмежних повноважень без відповідальності» стало вже загадане рішення де-факто зупинити європейську інтеграцію, що й спричинило масові протести. Сам перебіг протестів знову засвідчив небезпеку необмеженого президентського домінування. В ході протистояння, яке час від часу переростало в силові сутички, жоден політичний актор всередині

<sup>2</sup> Носій вето, згідно з Джорджем Цебелісом, є політичним актором, згода якого необхідна для зміни статус-кво (Tsebelis G. Veto Players: How Political Institutions Work / George Tsebelis. – Princeton: Princeton University Press, 2002. – P. 36.).

## Опис проблеми

країни довгий час виявлявся неспроможним чинити вплив на Президента Януковича, аби той здійснив конкретні кроки для врегулювання конфлікту. Мало того, волюнтаризм у діях Президента набув гротескних форм, що виявили себе в невинуватому застосуванні насильства до мирних протестувальників, використанні непропорційних силових методів для умиротворення насильницьких дій окремих груп повсталих, безпідставному переслідуванні та жорсткому поводженні з активістами руху опору, дозволі на застосування вогнепальної та іншої зброї проти мітингувальників і, зрештою, відмові брати на себе будь-яку відповідальність за ескалацію насильства в Києві та регіонах. Дії Януковича під час періоду масових акцій протесту наочно засвідчили повну відсутність будь-яких інституційних стримувань і противаг в ешелонах вищих органів державної влади. При цьому передумови для їх руйнування, як можна було побачити, з наведеного вище аналізу, було закладено в самій моделі Конституції 1996 р.

Нова політична реальність, в яку Україна де-факто увійшла 22 лютого 2014 р. разом

із усуненням Януковича з посади Президента та поверненням дії конституційних положень 2004 р., може знову виявити всі переваги та прорахунки старої прем'єр-президентської моделі. Очевидно, що функціонування нової-старої конституційної системи зможе наочно проявити себе лише після проведення позачергових президентських виборів, запланованих на 25 травня. Проте вже зараз є обґрунтовані підозри щодо повернення практики перманентних конфліктів усередині виконавчої гілки влади, спровокованих двозначними і суперечливими повноваженнями Конституції 2004 р. Відповідно, попри те, що повернення цієї конституційної моделі є безперечним кроком уперед у контексті обмеження деструктивного потенціалу президентського інституту та зміцнення уряду й парламенту, вона так само потребує подальшого вдосконалення.

## Рекомендації

Зважаючи на те, що певну частину прогалин конституційної моделі 1996 р. вже було усунуто завдяки поверненню до Конституції-2004, у цьому розділі акцент буде зроблено на можливих подальших змінах до основного закону, які могли б справити додатковий позитивний вплив на демократизацію української політичної системи. При визначенні таких рекомендацій до уваги будуть братися дві основні загрози, які в різні часи проявляли себе в інституційному розвитку України: загроза монополізації влади одним політичним актором і загроза надмірної конфліктності усередині виконавчої гілки влади та між нею і законодавчою гілкою. Відповідно, вироблені рекомендації спрямовані передусім на те, аби усунути передумови для актуалізації цих двох загроз. Поза тим, варто зауважити, що на цьому етапі політичної історії незалежної України перша загроза видається більш небезпечною (свідченням чого стали хоча би події останніх місяців), тому більше уваги буде зосереджено на потенційних механізмах нівелювання саме доцентрових тенденцій в українській політичній системі.

Цей розділ поділено на три основні части-

ни. У кожній із них буде запропоновано рекомендації щодо конституційних змін у статусі і повноваженнях Президента, парламенту й уряду, відповідно. Наприкінці буде зроблено загальний підсумок щодо основної суті пропонувананих тут рекомендацій.

### Президент

Зважаючи на те, що протягом історії незалежної України саме Президент був головним джерелом авторитарних імпульсів, зміна його конституційних прерогатив видається особливо значимою. Авторитарний потенціал Президента, як було проаналізовано вище, полягав у поєднанні прямої легітимності та значних повноважень у царині виконавчої влади, які спонукали його розширювати їх за рахунок інституційно слабшого Прем'єр-міністра. При цьому особливістю конституційної моделі 1996 р. було те, що за таких умов Президент міг позбутися відповідальності за свої дії, переклавши її на голову уряду. Конституція в редакції 2004 р. зняла частину цих проблем, суттєво обмеживши виконавчі повноваження Президента, зокрема



## Рекомендації

забравши в нього право призначати міністрів і звільняти уряд та поставивши у другорядну роль в процесі призначення Прем'єр-міністра. Поза тим, навіть відносно незначні виконавчі повноваження у Президента, які ми бачили на початку каденції Януковича, все ж можуть створити серйозні проблеми для інституційного балансу політичної системи. З іншого боку, як показала історія невдалих спроб того ж Януковича де-факто узурпувати владу в 2007 р., позиція Президента як носія прямого народного мандату може відіграти і позитивну роль у збереженні конституційного ладу в країні.

Відповідно, загальна модель президентського статусу в запропонованій конституційній редакції передбачає збереження всенародних виборів Президента, однак позбавлення його усіх повноважень у галузі виконавчої влади. Це дасть змогу усунути будь-які передумови для зловживання ним власною прямою легітимністю заради прирощування повноважень за рахунок уряду, однак зберегти його можливість виступати в ролі арбітра і за необхідності запобігати спробам інших політичних акторів узурпува-

ти державну владу. З цією метою пропонується внести такі зміни до Конституції в розділі президентських повноважень:

1. Президент і надалі має обиратися на прямих виборах, однак термін його каденції можна зменшити до чотирьох років, що відобразило б загальне зменшення обсягу його повноважень.

2. Президент має відігравати суто формальну роль у процесі формування уряду. Чинне формулювання відповідної статті Конституції є в цілому задовільним, однак, аби уникнути ситуації 2006 р., коли Президент Ющенко перебрав конституційний ліміт із внесенням кандидатури Януковича до парламенту, можна передбачити, що нездатність Президента внести запропоновану парламентською коаліцією кандидатуру в 15-денний термін дає право парламенту голосувати за його призначення самостійно.

3. Президента слід позбавити права пропонувати кандидатури міністрів оборони та закордонних справ. Це не лише дасть змогу прибрати важливе джерело конфліктів усередині Кабінету міністрів, а й не допустити зловживання Президентом армією в умо-

вах політичних протистоянь на кшталт подій Майдану. Слід так само ліквідувати статус Президента як Верховного головнокомандувача та всі пов'язані з цим повноваження у сфері оборони та армії. Так само необхідно позбавити Президента повноважень здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, обмеживши його права у цій сфері дипломатичними і представницькими функціями.

4. Президента варто позбавити права призначати і звільняти Генерального прокурора та пропонувати кандидатуру голови Служби безпеки. Це необхідно з аналогічних міркувань усунення президентського контролю над силовими структурами.

5. Варто модифікувати право Президента призупиняти акти Кабінету міністрів. Аби глава держави не зловживав цим правом і таким чином не перешкоджав налагодженій діяльності уряду, він має зберегти право подавати акти Кабінету міністрів на розгляд Конституційного суду, однак на час їх розгляду їхня дія не повинна припинятися.

6. Президента варто позбавити права призначати і контролювати діяльність голів

місцевих державних адміністрацій. Це завершить процес позбавлення Президента будь-яких повноважень у сфері виконавчої влади.

7. Необхідно ліквідувати всі повноваження Президента щодо впливу на судову гілку влади, зокрема його право утворювати суди та призначати третину суддів Конституційного суду. Це має унеможливити безумовне підкорення судової системи Президенту, яке мало місце протягом 2010–2013 років.

8. Право Президента накладати вето слід зберегти, однак кількість голосів, необхідних для подолання вето, можна зменшити до простої більшості від конституційного складу. Це унеможливить зловживання Президентом цим правом.

9. Право Президента достроково припинити повноваження Верховної Ради слід зберегти, однак доцільно прибрати одну з умов — нездатність парламенту утворити коаліцію протягом 30 днів після початку своєї каденції. Нездатність парламенту вчасно сформувати уряд видається достатньою умовою для розпуску його Президентом.

Рекомендації

Парламент

Головна проблема парламенту у контексті донедавна наявної в Україні форми правління полягала у відсутності його інституційного зв'язку з урядом, що часто робило його пасивним спостерігачем президентського домінування над виконавчою гілкою влади. Помітною перешкодою для становлення парламенту як самостійного інституту була також його роздробленість, яка проявляла себе у великій кількості позафракційних депутатів і поділі та розпорошенні парламентських фракцій. Попри те, що основна причина останнього лежить у виборчій системі, конституційна інженерія в галузі форми правління також здатна позитивно вплинути на ситуацію.

Конституційна модель 2004 р. здатна частково вирішити ці проблеми завдяки механізму обов'язкового формування парламентської коаліції у складі парламентських фракцій і призначення нею Прем'єр-міністра. Сприятливим для фракційної дисципліни може стати також імперативний мандат, що покликаний унеможливити формування пар-

ламентської більшості шляхом підкupu, залякування і тиску, як це мало місце в 2007 і 2010 рр. Утім, видається, що кілька додаткових механізмів необхідно запровадити для того, аби, з одного боку, зробити парламент більш впливовим політичним інститутом і, з іншого – прибрати будь-які підстави для внутрішнього роздроблення законодавчого органу. Заради цього пропонуються такі зміни:

1. Необхідно посилити норму про формування коаліції на основі парламентських фракцій, наприклад, прямо заборонити входження до коаліції народних депутатів, які не входять до жодної з фракцій, що утворили коаліцію, а також передбачити, що коаліція, сформована з порушенням цього принципу, вважається нікчемною.

2. Слід також конкретизувати норму про імперативний мандат народного депутата, зокрема усунути згадку про те, що позбавлення депутата, що вийшов із фракції, утвореної політичною партією, у виборчому списку якої він був, мандата відбувається на основі закону. Більш доцільним виглядало б автоматичне позбавлення мандата без будь-яких додаткових рішень чи прийняття будь-яких актів.

3. Варто розглянути можливість запровадження конструктивного вотуму недовіри, який передбачатиме, що парламент може відправити уряд у відставку лише за умови одночасного висунення кандидатури нового Прем'єр-міністра парламентською коаліцією. Це дозволить мінімізувати шанси урядової нестабільності та невиправдано частих змін урядів.

Уряд

Ахілесовою п'ятою уряду, як уже зазначалося, протягом років існування президент-парламентської моделі в Україні була його подвійна відповідальність одночасно перед Президентом і парламентом. Конституція в редакції 2004 р. усунула цю проблему, залишивши право звільняти уряд лише парламенту. Очікується, що це значно посилить самостійну роль уряду в процесі вироблення та здійснення державних політик. Крім того, формування Кабінету міністрів на основі парламентської коаліції також може посилити позиції уряду, дозволивши йому спиратися на постійну підтримку народних депутатів.

Однак можна виокремити кілька додаткових рекомендацій щодо конституційної ролі Кабінету міністрів у політичній системі України, які б передбачали надання йому статусу вищого органу державної виконавчої влади. Таким чином, Прем'єр-міністр став би єдиною «головою» виконавчої гілки, що міг самостійно визначати основи державних політик і нести відповідальність за їх здійснення перед парламентом. У цьому контексті такі рекомендації можна вважати доцільними:

1. Уряду слід передати всі повноваження в сфері виконавчої влади, які раніше мав Президент, зокрема керування зовнішньою та оборонною політикою. Відтак Кабінет міністрів зосередив би в своїх руках контроль і над внутрішньою, і над зовнішньою політикою, що унеможливило б конфлікти Президента з Прем'єр-міністром щодо пріоритетів зовнішньої політики зразка 2006–2009 років.

2. Щоб уникнути будь-яких непорозумінь і усунути ґрунт для конфліктів, доцільно було б передбачити норму щодо того, що всі повноваження держави, якими не наділені будь-які інші владні інститути, виконуються Кабінетом міністрів. Таке положення містить-



## Висновки

ся, наприклад, у Конституції Польщі 1997 р.

3. Кабінету міністрів слід передати ексклюзивний контроль над місцевими державними адміністраціями, зробивши останні відповідальними тільки перед урядом. Це дозволить вибудувати чітку ієрархію виконавчої влади на місцях.

Таким чином, запропоновані конституційні зміни покликані вдосконалити чинну в Україні конституційну модель, яка хоч і виправила низку суттєвих прогалин Конституції 1996 р., однак усе ж недостатньо повно реалізує ідею обмеження президентських повноважень. Суть запропонованих змін полягає у позбавленні Президента всіх наявних у нього повноважень у галузі виконавчої влади та передачу їх урядові, що зробить останній ключовим інститутом політичної системи. Президент, у свою чергу, за умов відсутності будь-яких конституційних важелів щодо реалізації чи впливу на проведення державних політик не матиме жодних можливостей забирати в уряду його повноваження чи — тим паче — підпорядковувати його собі. Крім того, суттєве зниження ролі Президента в політичній системі дасть змогу зняти напругу президентських виборів, які протягом усіх років незалежності розглядалися ключовими політичними акторами як «гра з нульовою сумою», де переможець отримував усе, а переможений — нічого. Натомість центральна роль перейде до парламентських виборів, змагання на яких апріорі носить менш

конфліктний характер, адже передбачає подальшу необхідність переговорів і формування коаліції в майбутньому парламенті.

З іншого боку, Президент збереже свій прямий народний мандат і механізми стримування інших інститутів від спроб монополізувати владу. Це проявлятиметься передусім у збереженні права розпуску парламенту та поданні актів Кабінету міністрів і законів на розгляд Конституційного суду на предмет їх відповідності основному закону. Авторитет Президента, отриманий від його кредиту народної довіри, дасть змогу йому в разі необхідності застосовувати механізми стримування владних апетитів інших політичних акторів. Крім того, посилення положень про фракційне формування коаліції та імперативний мандат дозволить уникнути непрямих спроб узурпувати владу через підкуп та залякування окремих депутатів.

Зрозуміло, що запропоновані зміни не гарантують зникнення будь-яких передумов для монополізації влади в Україні. З одного боку, будь-які норми потребують відповідної поведінки акторів для того, аби реалізувати свій позитивний потенціал. З другого — змін

потребує ціла низка інших галузей, що їх регулює Конституція та звичайні закони — зокрема, виборча система, партії та їх фінансування, судова система тощо. Крім того, запропоновані зміни до Конституції є радше одним із бачень, що, безумовно, потребує подальшого обговорення та доопрацювання. Однак, на нашу думку, представлені рекомендації можуть суттєво зменшити стимули для політичних акторів, насамперед Президента, до монополізації влади і в той же час усувають перешкоди до формування консолідованої виконавчої гілки влади на чолі з Кабінетом міністрів, яка при цьому нестиме відповідальність за свої дії перед парламентом. Описані рекомендації, звісно, не є рецептом від усіх бід, однак можуть обмежити потенціал небезпечної для демократичного розвитку країни поведінки політичних акторів.



### Конституційна реформа

Інформаційно-аналітичне видання  
«Аналітичні записки»

Тема:

«Форма правління в Україні:  
пропозиції подальшого реформування»

Видання здійснено в рамках проекту «Громадський соціологічний Консорціум» за фінансової підтримки Європейського Союзу, програми Matra Посольства Королівства Нідерландів, Міжнародного Фонду «Відродження», а також у рамках проекту «Стимулювання діалогу щодо транзитних процесів» за фінансування Національного фонду підтримки демократії США.

Автор: Олексій СИДОРЧУК  
аналітик Фонду «Демократичні ініціативи  
імені Ілька Кучеріва»

Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва»  
Для листів: а/с В-271, м. Київ, 01001, Україна  
Телефон: (380 44) 581-3317  
E-mail: dif@dif.org.ua  
<http://www.dif.org.ua>

При передруку або частковому використанні матеріалів посилання на Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» обов'язкове.

© Благодійний фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», 2014

Поліграфічні послуги: ФОП І.П.Артюшенко  
Адреса друкарні:  
Вул. Виборзька, 84 м.Київ, Україна  
+380 442277817; +380503588088  
Формат 84x104/16. Папір крейд.  
Тираж 150 прим.

2014

березень



Фонд «Демократичні ініціативи  
імені Ілька Кучеріва»