

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

Е. А. Слинько

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 28 августа 2010 г.

Аннотация: *статья исследует процесс государственного строительства в Украине во время переходного периода. Развитие и модернизация политических институтов встречали значительные трудности с момента получения страной независимости. Дуализм власти иногда усиливал кризис политической системы вплоть до внесения поправок в Конституцию. В статье дается анализ украинской политической системы, проблем Конституционного устройства и возможных путей их решения.*

Ключевые слова: *конституция, политические институты, дуализм власти, реформы.*

Abstract: *the article is devoted to the process of state-building in Ukraine during the transition period. The development and modernization of political institutions in the country has been troubled since the independence. Power dualism has strengthened and the crisis political system has deepened in Ukraine after the Constitution was amended. The article gives the analysis of defining Ukrainian political system, problems of constitutional framework and legal attempts to find the solution.*

Key words: *constitution, political institutions, power dualism, reforms.*

Украина переживает переходный период от советской республики к демократическому государству европейского образца. Такие периоды существования государства обычно связаны с процессами становления государственности и суверенитета, консолидации власти и оздоровления политического ландшафта. В этих условиях поиск оптимальной формы правления и формы государственного устройства оправдан и необходим.

На пути к европейской интеграции достаточно важным вопросом является стабильность в формировании и функционировании органов государственной власти, что позволяет четко разграничить и дифференцировать компетенцию, полномочия, не ограничивая тот или иной государственный институт в выполнении своих функций. Закрепленный Конституцией Украины принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную является основой построения и функционирования государственного механизма. Достаточно актуальным вопросом является проблема взаимоотношений разных государственных институтов, а также их ответственность. На сегодняшний день возникает ряд противоречий и ошибок в реализации и соблюдении данным коллегиальным органом положений Основного Закона.

Принятие Конституции Украины 1996 г. происходило на фоне ожесточенной политической борьбы Президента Украины Л. Кучмы с рядом политических сил, в частности, с Верховной Радой Украины. Нестабильность политической системы привела к закреплению в Конституции Украины 1996 г. дуализма власти [1]. Президент был главой исполнительной власти, обладал ведущей ролью в формировании Кабинета министров и в контроле над ним. Однако все акты президента должны были скрепляться подписями премьер-министра либо ответственного министра [1]. Подобное двоевластие лишь подчеркивало и обостряло противостояние между ветвями и институтами власти, способствовало углублению соперничества между президентом и премьер-министром.

Конституционные изменения 2004 г. были призваны устранить дуализм власти, но их непроработанность и незавершенность привели к ухудшению ситуации. Остановимся подробнее на некоторых противоречиях, существующих в действующей редакции Конституции Украины, и на их последствиях. Детально проблемы функционирования конституционного законодательства излагают, в частности, эксперты Лаборатории законодательных инициатив Д. Ковриженко, А. Чебаненко и В. Шрамович [2], а также эксперты отдела стратегических коммуникаций Национального института стратегических исследований Украины [3].

Определение формы правления в Украине с 1996 по 2006 г. как президентской республике осложняет существование должности премьер-министра. О. Процюк определяет украинскую систему до внесения поправок в Конституцию в 2004 г. как президентско-парламентскую республику, так как парламент играл некоторую формальную роль в формировании Кабинета министров [4]. Это верно терминологически, но фактически парламентский контроль над Кабинетом был слабым, основные полномочия в данной сфере принадлежали Президенту. Более того, А. Степан и С. Скач характеризуют полупрезидентскую республику как систему, «где существуют президент, избираемый прямым голосованием, и премьер-министр, одобренный большинством в парламенте» [5]. В период с 1996 по 2006 г. Премьер-министру Украины не требовалось такое большинство, поэтому П. Д'Аньери классифицирует существовавшую тогда систему как президентскую [6]. Но в президентской республике одно лицо занимает пост как главы государства, так и главы правительства.

Одной из основных проблем, порожденных новой редакцией Конституции Украины, является сложная и противоречивая процедура формирования Кабинета министров Украины, существующая и по сей день. Министр иностранных дел Украины и министр обороны Украины назначаются Верховной Радой по представлению Президента Украины, а остальные – по представлению премьер-министра Украины [7]. Это явственно создает дуализм власти, так как разделение властей происходит не между ветвями власти, а внутри правительства. Министр иностранных дел и министр обороны воплощают курс президента Украины, тогда как остальные министры – курс премьер-министра Украины. Возникает угроза коллегиальности работы членов правительства в случае, если политические взгляды, а соответственно, и политический курс президента и премьер-министра не совпадают. В украинских условиях многолетнего конфликта и противостояния между президентом и премьер-министром подобный дуализм может привести и приводил к параличу исполнительной власти.

Согласно ст. 114 Конституции Украины, кандидатуру на должность премьер-министра вносит президент по предложению коалиции депутатских фракций. В п. 9 ст. 106 Конституции Украины говорится, что президент должен внести представление о назначении премьер-министра не позднее, чем на пятнадцатый день после получения предложения Верховной Рады Украины [7, ст. 106].

Однако в Конституции Украины не указано, каким образом должны действовать ветви власти, если президент не согласится с предложением коалиции депутатских фракций относительно кандидатуры премьер-министра и не внесет представление о назначении данной кандидатуры в парламент в указанный срок. Возможна ситуация, при которой президент не будет согласен и с другими кандидатурами, решающего же слова ни президенту, ни Верховной Раде Конституция Украины не предоставляет. Если же процесс формирования правительства не завершится за шестьдесят дней, то президент может действовать согласно п. 2 ст. 90 и распустить парламент [7, ст. 90].

Таким образом, конституционно закреплено основание возникновения кризисной политической ситуации вследствие отсутствия согласия между президентом Украины и Верховной Радой Украины.

Вызывает опасения также неоднозначность порядка освобождения от должности членов Кабинета министров. Достаточно нечеткими являются конституционные положения, определяющие право Верховной Рады Украины решать вопрос освобождения от должности членов Кабинета министров [7, ст. 85].

В Конституции Украины нет указаний на то, каким образом должны быть освобождены от должности министры, назначаемые по представлению президента Украины. Специальные положения об освобождении от должности министра обороны и министра иностранных дел в Конституции отсутствуют. Согласно логике Конституции Украины, таким правом могут обладать либо президент Украины, либо премьер-министр Украины, либо коалиция депутатских фракций Верховной Рады Украины. Очевидно, подобная законодательная неопределенность является неисчерпаемым источником конфликтов между Президентом Украины, парламентским большинством и правительством.

В Конституции Украины закреплен также конфликт легитимности между президентом Украины и Кабинетом министров Украины. С одной стороны, Конституция определяет статус президента как главы государства, гаранта государственного суверенитета, территориальной целостности и соблюдения прав и свобод человека и гражданина [7, ст. 102]. Президент также наделен полномочиями относительно руководства внешнеполитической деятельностью, вопросами национальной безопасности, а также широкими кадровыми полномочиями в данных сферах [7, ст. 106]. Тот факт, что президент

избирается на всенародных выборах [7, ст. 103], также говорит в пользу высокого уровня легитимности.

С другой стороны, правительство также имеет полномочия относительно государственного суверенитета, осуществления внутренней и внешней политики, защиты Конституции и т.д. [7, ст. 116]. Правительство формируется Верховной Радой Украины, следовательно, позиции политических сил, представленных в Верховной Раде Украины, влияют на формирование правительства и на его политический курс. А народные депутаты Верховной Рады Украины избираются посредством всенародного голосования [7, ст. 76]. Таким образом, политические программы народных депутатов Украины также легитимны вследствие поддержки граждан на парламентских выборах.

Из сказанного следует, что президент Украины и правительство Украины обладают весьма схожими сферами ответственности и компетенцией, а также одинаковым уровнем легитимности. Верно также и то, что четкого разделения полномочий между данными двумя институтами Конституция не зафиксировала. Это порождает двоевластие и основу для конфликта между ветвями власти. Указанные обстоятельства негативно влияют и на такие факторы, как целостность и последовательность государственной политики, объективное представительство интересов граждан, становление и стабилизация партийной системы и проч.

Нельзя оставить без внимания и весьма усложненную процедуру снятия президента Украины с поста в порядке импичмента. Согласно ст. 111 Конституции Украины данная процедура требует создания специальной следственной комиссии, голосования конституционного большинства народных депутатов Верховной Рады Украины за вынесение обвинения президенту Украины (две трети от конституционного состава) и за снятие президента с поста (три четверти от конституционного состава), а также заключений Конституционного Суда Украины и Верховного Суда Украины [7, ст. 111]. Сложность процедуры снижает вероятность ее осуществления, а потому приводит к нарушению баланса между ветвями власти и к снижению эффективности государственного аппарата.

Следует отметить и обстоятельство, затрудняющее работу Верховной Рады Украины. Ч. 6 ст. 81 Конституции Украины предусматривает существование императивного мандата, закрепляющего членство народного депутата Украины в той партии либо блоке, от которых он был

избран. В случае нарушения данного условия, полномочия народного депутата Украины досрочно прекращаются [7, ст. 81]. Однако в Конституции Украины не предусмотрена ответственность народного депутата Верховной Рады Украины за голосование, противоречащее официальной политике партии. Помимо этого, императивный мандат не всегда соблюдается. Таким образом, данное правило носит декларативный характер и не соответствует реальному раскладу политических сил в Верховной Раде Украины.

Необходимо остановиться и на двух особенностях новой редакции Конституции Украины, подчеркивающих, что ее содержание противоречит цели, с которой она была принята. Очевидно, что одной из основных задач новой редакции Конституции было сокращение полномочий президента Украины. Напомним, что в редакции Конституции Украины 1996 г. все акты президента Украины подлежали контрассигнации (скреплению подписи) [1]. Однако ст. 106 действующей редакции Конституции Украины предусматривает, что подписями должны скрепляться лишь акты президента Украины, затрагивающие вопросы, отраженные в п. 5, 18, 21 и 23 данной статьи [7, ст. 106]. Акты президента Украины по другим вопросам контрассигнации на подлежат, что способствует укреплению президентской власти.

Аналогичным противоречием может считаться п. 15 ст. 106 Конституции Украины, гласящий, что «Президент Украины приостанавливает действие актов Кабинета Министров Украины по мотивам несоответствия их Конституции с одновременным обращением к Конституционному Суду Украины относительно их конституционности». Учитывая, что новая редакция Конституции превратила Кабинет министров Украины в высший орган в системе органов исполнительной власти [7, ст. 106, ст. 113], а президент данного статуса лишился, остается неясным, чем продиктовано право президента приостанавливать действие актов Кабинета министров.

Недостатки и противоречия действующей редакции Конституции Украины заключены и ее разделах, посвященных функционированию прокуратуры, судебной системы Украины, Высшего совета юстиции и Конституционного Суда Украины. Отметим, что расширение прав прокуратуры вызывает сомнение в своей целесообразности. Теперь в п. 5 ст. 121 Конституции Украины указывается, что «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдением законов относительно данных вопро-

сов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами и служащими» является обязанностью прокуратуры [7, ст. 121]. Аналитики придиричиво относятся к наделению прокуратуры функцией всеобщего надзора, считая его пережитком времен Советского Союза.

В ходе анализа новой редакции Конституции Украины нами было выявлено законодательное закрепление дуализма власти, разделение не между ветвями власти, а внутри данных ветвей. Этот фактор препятствует успешному протеканию политического процесса в Украине, что было показано на примере частотных политических кризисов и постоянного соперничества между президентом Украины и премьер-министром Украины вплоть до января 2010 г. Столкновение между политическими силами вышло за рамки столкновения идентичностей либо идеологий. Конфликт между Президентом Украины В. Ющенко и премьер-министром Украины Ю. Тимошенко свидетельствовал об ожесточенном противостоянии политических сил, имеющих похожие идеологию и идентичность, пришедших к власти под общими лозунгами. Во многом подобное противостояние спровоцировано противоречивостью и недоработанностью правового поля Украины, в особенности, Конституции Украины, а также отсутствием традиций государственности.

Так как действующая редакция Конституции Украины признана неудачной всеми политическими силами, предпринимался ряд попыток создать новый проект Конституции Украины. Одна из последних попыток была предпринята весной 2009 г. президентом Украины В. Ющенко. Наиболее радикальным изменением, предлагаемым президентом, является введение в унитарной Украине двухпалатного парламента. В состав верхней палаты (сената) президент предложил ввести по три сенатора, избираемых на шесть лет в Автономной Республике Крым, каждой области, городе Киеве, а также в общинах, приравненных по статусу к области, а также бывших президентов Украины, кроме тех, которые были сняты с поста в порядке импичмента. Стоит обратить внимание, что сенат предлагалось наделить весьма широкими полномочиями.

Норма о введении двухпалатного парламента является спорной. Разумеется, вторая палата позволяет учитывать региональные особенности страны, повысить качество законотворческого процесса, обеспечивает стабильность и непрерывность функционирования политико-правовой

системы страны в целом и усиливает парламента институционально как ветвь власти. Но едва ли правомерно введение двухпалатного парламента в унитарном государстве, в котором президент назначает глав государственных администраций. Это делает сенат органом, подконтрольным президенту. Согласно законопроекту, объем полномочий Президента значительно расширен, что не способствует развитию системы сдержек и противовесов и демократизации государства. Сильный Сенат лишь усугубит ситуацию, не устранив дуализм власти и создав серьезный крен в сторону президентской республики, тогда как в течение всего времени с момента принятия Конституции Украины политический процесс развивался в направлении парламентарной республики.

Основные недостатки Основного Закона в его нынешней редакции можно исправить в порядке, предусмотренном непосредственно самим Основным Законом. «Сердцем» конституционной реформы являются перераспределение властных полномочий в треугольнике «президент – парламента – правительство» и реформирование местного самоуправления (что, в том числе, предусматривает ослабление роли Президента в осуществлении исполнительной власти). Внесение изменений в ряд положений Конституции Украины потребует проведения всеукраинского референдума, правовое регулирование которого является крайне несовершенным. Таким образом, после избрания президентом Украины В. Януковича и формирования нового правительства попытки оздоровить политическую жизнь могут вернуться в русло конституционных реформ.

В спокойный год, который обещает Украине политическое затишье, возможно формирование новой, более цивилизованной конфигурации власти, которая при поддержке гражданского общества и на западе, и на востоке страны сможет стимулировать создание отвечающей вызовам времени новой партийно-политической структуры.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституція України 1996 р. – Режим доступа: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
2. Ковриженко Д. Конституційна реформа та консолідована демократія : роль громадянського суспільства, влади і опозиції / Д. Ковриженко, А. Чебаненко, В. Шрамович // Часопис Парламент. – 2008. – № 2.
3. Інституційний зміст і перспективи завершення конституційної реформи // Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступа: <http://www.niss.gov.ua>

4. *Oleh Protsyk*. Troubled Semi-Presidentialism : Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine / Protsyk Oleh // *Europe-Asia Studied* 55. – 2003. – № 7. – 1077-95.

5. *Alfred Stepan*. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation : Parliamentarism versus Presidentialism / Stepan Alfred, Skach Cindy. – *World Politics*, 46. – 1993. – № 1. – October 3-4.

6. *Anieri Paul J*. Understanding Ukrainian politics : power, politics and institutional design // Paul J. Anieri. – New York, 2006.

7. Конституція України. – 1996 (последняя редакция от 28.04.2009) // *Відомості Верховної Ради*. – 1996. – № 30. – Режим доступа: <http://www.rada.gov.ua>

Воронежский государственный университет

Слинко Е. А., аспирантка кафедры международных отношений и регионоведения

E-mail: elena.slinko@mail.ru

Тел.: 8-910-243-22-27

Voronezh State University

Slinko E. A., Post-graduate Student of the International Relations and Regional Studies Department

E-mail: elena.slinko@mail.ru

Tel.: 8-910-243-22-27