

Організаційні засади взаємодії парламенту і уряду в контексті політичної реформи в Україні

Людмила Галаган,
виконуюча обов'язки завідуючої відділом
пошуку та обліку документів
Фонду Президентів України
Національної бібліотеки України
ім. В. Вернадського

Сучасний етап розвитку політичної системи України характеризується загостренням конфліктів у системі державної влади. Це вилилося, зокрема, у парламентську кризу, розквіт політичної корупції, різке зниження довіри громадян до політичних і державних владних інститутів.

Формування органів державної влади та реалізація ними владних повноважень в парламентсько-президентській республіці відбувається за такою досить вже усталеною схемою: у процесі вільних виборів громадяни обирають до парламенту депутатів від політичних партій; у такий же спосіб обирається президент (правда, в багатьох країнах главу держави обирають парламенти); партії, які здобувають найбільшу підтримку виборців, створюють у парламенті свої фракції, які й становлять парламентську більшість; парламентська більшість на основі домовленостей з фракціями, що входять до неї, формує партійний або коаліційний уряд; парламентська більшість і створений нею уряд становлять серцевину влади за рахунок отримання ними з боку парламенту певних повноважень (парламент має право призначати керівника уряду шляхом узгодження його кандидатури з парламентською більшістю, яку вносить на затвердження президент); затвердженню парламентом підлягає і склад уряду, за діяльність якого парламент несе повну відповідальність; за урядом закріплюється право на призначення керівників інших центральних органів виконавчої влади, внаслідок чого забезпечується вертикаль владних повноважень; всенародно обраний президент є гарантом конституційних прав і свобод громадян, суверенітету й територіальної цілісності держави; для виконання своїх функцій президент, згідно з конституцією, одержує певне

коло повноважень (вони можуть бути більшими чи меншими), але за всіх умов уряд залишається відповідальним перед парламентом.

В Україні зміни політичної моделі влади, що юридично були репрезентовані Законом № 2222 – IV „Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року і набрали чинності з 1 січня 2006 року, призвели до докорінної зміни політико-інституційних засад функціонування вищих органів державної влади. Тоді очікувалося, що нові організаційні засади взаємодії між Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України на основі парламентсько-урядової коаліції зміцнять зв'язок між законодавчою і виконавчою гілками влади, підвищать політичну відповідальність державної влади перед суспільством. Однак не так сталося, як гадалося. Суперечності й конфлікти між основними учасниками політичного процесу лише загострилися, і хоча основна мета реформування щодо перерозподілу повноважень була досягнута, домінування логіки політичної боротьби над логікою створення дієздатної, інституційно забезпеченої системи державного управління не дозволило здійснити реальні кроки до вдосконалення системи політико-владних інститутів та модернізації системи державного управління.

О. Макаров, аналізуючи цю проблему, зауважує, що „життєздатними є системи, в яких існує один центр прийняття рішень і кадрової політики, скажімо, в економічній сфері, і один – в оборонній сфері чи сфері безпеки. Так, життєздатною є парламентська республіка. Життєздатною є і президентська республіка. Як у період стабільності, так і особливо у перехідний період, в якому вічно перебуває Україна. І якщо комусь захотілося змінити систему влади в Україні так, щоб не залежати від однієї людини, треба було йти до кінця й запроваджувати суто парламентську модель” [1]. На думку інших дослідників, для наших умов дуже ризикованими можуть бути варіанти чистих форм державного правління (президентська чи парламентська республіка), оскільки вони дають можливість концентрувати в одних руках всю повноту влади, що в наших умовах недоцільно, зважаючи на невисокий рівень відповідальності політиків перед суспільством.

Ці та інші дискусійні питання політичного реформування перебувають у площині налагодження дієвого механізму поділу влади і, перш за все, налагодження взаємодії уряду і парламенту та їх спільної відповідальності за стан справ у суспільстві, перегляду обсягів повноважень органів державної влади, посилення контрольних функцій парламенту, уточнення процедури формування і відставки уряду, врегулювання проблеми створення та діяльності парламентської більшості, гарантування неможливості узурпації влади, а також захисту опозиційної меншості від всевладдя більшості.

Серед досліджень, присвячених аналізу нової моделі взаємовідносин у трикутнику „Президент - парламент – уряд” та напрямів оптимізації відносин в системі органів державної влади в Україні, можна відзначити,

зокрема, праці В. Мельниченка, І. Кресіної, Є. Перегуди, В. Королька, В. Шаповала. Особливо актуальними видаються дослідження суперечностей реалізації конституційних змін в контексті взаємовідносин гілок влади, зокрема питання взаємовідносин парламенту і уряду в системі вищих органів державної влади.

Мета статті полягає у висвітленні організаційних засад взаємодії парламенту і уряду в контексті політичної реформи в Україні та перерозподілу їх повноважень.

Після набуття чинності новою редакцією Конституції України політична система демонструвала зростання розбалансованості внаслідок нормативно-правової невизначеності розподілу сфер компетенції і процедурних питань у забезпеченні діяльності та взаємодії органів влади. Зростанню конфліктованості внутрішньополітичної ситуації сприяла й фундаментальна суперечність між потребою модернізації країни і низькими темпами суспільно-політичних та соціально-економічних реформ. Зрештою „протистояння в трикутнику „Президент – парламент – уряд” стало нагадувати боротьбу за перерозподіл владних повноважень, а не боротьбу за вдосконалення конституційної реформи” [2], що засвідчило очевидну її недосконалість.

У новій політичній моделі практично кожний орган влади опинився в ситуації невідповідності трьох складових функціонування: механізмів легітимізації (обрання, призначення, висловлення довіри); механізмів управління (прийняття рішень, ресурсна база, контроль за виконанням); механізмів відповідальності (нормативна база, звітність, припинення повноважень). Але найбільша вада реформи полягає в тому, що нинішня нормативно-правова база не передбачає інших правових шляхів виходу з глухого кута, в якому опинилися основні актори українського політикуму, окрім прийняття нових змін до Конституції. Нинішня редакція Основного Закону відкрила широкі можливості для силового „перетягування” повноважень, але не залишила шансів для їх правового розмежування.

Так, однією з характерних ознак діяльності владного трикутника в нових умовах стало суттєве посилення впливу парламенту на діяльність уряду. Основними механізмами їх взаємодії є безпосередня участь Верховної Ради у формуванні Кабінету Міністрів та визначенні напрямів його діяльності, здійснення парламентського контролю, участь Кабінету Міністрів у діяльності законодавчого органу за допомогою різних конституційних і регламентних процедур (право законодавчої ініціативи, розробка проекту Державного бюджету).

Світова практика свідчить, що парламентська модель, елементи якої запроваджені змінами до Конституції, передбачає вищу конкуренцію політичних сил і зростання нестабільності в діяльності органів влади, сформованих на коаліційній основі. Дослідники наголошують, що перехід

до тієї чи іншої системи влади, який передбачає „посилення ролі будь-якого політичного суб'єкта у процесі прийняття політичних рішень, має базуватися, насамперед, не на негативній програмі обмеження повноважень іншого суб'єкта, а навпаки, на позитивній програмі зростання першого” [3]. Так, підвищення ролі парламенту має спиратися не на обмеження повноважень Президента, а на зростання організованості, відповідальності, консолідації самого парламенту. Тобто „як тільки партійна система суспільства досягає певного рівня цивілізованого розвитку і забезпечує чітку партійну структурованість у парламенті, стабільну більшість у ньому, тоді зменшується імовірність позапартійної президентури. Зрозуміло, залежатиме це від формування партій справді парламентського типу, партій з високим рівнем парламентської культури і з розумінням необхідності йти на компроміси та формування коаліцій” [4].

З іншого ж боку, якщо парламентаризм як політична сила не може ефективно діяти, то виникає потреба мати нейтрального арбітра, який стояв би над партійними чварами. За таких обставин однією з головних підстав для критики стають відносини між виконавчою і законодавчою гілками влади. Оскільки нині такого поділу влади практично не існує, то виникає думка, що парламентська система дає надто багато влади саме виконавчим органам, а Прем'єр-міністр, до того ж, не може обиратися народом безпосередньо. Так, Президент не має права самостійно призначати главу уряду і відправляти його у відставку - тепер призначення робиться главою держави за пропозицією парламентської більшості, а право відставки уряду у нього взагалі відібране. Це ніби зменшує президентську сваволу у кадрових призначеннях, не допускає відставки уряду Президентом з політичних міркувань - це робить уряд більш стабільним і формує засади політичної відповідальності партій, які сформували уряд і подали кандидатуру Прем'єра. При цьому сама процедура призначення Прем'єр-міністра передбачає дієвий механізм розпуску парламенту. Якщо, наприклад, в старій системі Л. Кучма за жодних обставин не міг розпустити законодавчий орган, то в нових умовах ця можливість з'явилася, що, на думку багатьох дослідників, створює додаткові шанси для авторитаризму і не додає стабільності загалом політичній системі. Подібні ситуації виникають внаслідок невдалого використання принципу „стримувань і противаг”, а тому передбачають законодавче закріплення певних гарантій стабільного функціонування такої конструкції влади.

Компенсувати такі ризики в європейській традиції парламентаризму покликана відповідна політична культура, що включає норми відповідальної і принципової поведінки всіх політичних сил, представлених у парламенті. В Україні ж спроби налагодити взаємодію між інститутами влади після конституційних змін вилилися в численні порушення принципу політичної відповідальності в стінах парламенту, а також масштабними проявами

неефективного управління в діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів. У результаті, з одного боку, нездатність парламенту сформувати коаліцію і сформувати уряд може мати наслідком розпуск Верховної Ради та проведення нових виборів, з іншого - при розпаді парламентської більшості доля Кабінету Міністрів лишається невизначеною. Тому ключовим елементом для структурування парламенту і створення уряду стала парламентсько-урядова коаліція - новий для України політичний інститут, що мав зміцнити зв'язок між урядом і парламентом, а також підвищити політичну відповідальність влади перед суспільством.

Структурний аналіз поняття „парламентсько-урядова коаліція” засвідчує, що укладено союз між двома різнорівневими організаційними структурами: структурою представницької демократії, яка виражає інтереси народу як суверена, контролює їх забезпечення парламентськими методами, та структурою виконавчої влади, яка реалізує інтереси політико-економічних груп і виконує в межах Державного бюджету затверджений порядок завдань. Організація вищого ієрархічного рівня може генерувати організаційну систему нижчого рівня, контролювати її, спрямовувати, спонукати, але не укладати з нею союз. Такий союз у правовій державі є правовим та управлінським нонсенсом.

Попри це, досвід таких стабільних парламентських демократій, як Швеція і Данія, свідчить, що для створення успішної коаліції необхідне її базування на спільній програмі дій, яка однаково підтримується усіма партіями-учасниками, та створення в уряді ефективних органів політичної координації між партіями-учасниками в ході реалізації політики. В Україні ж домінують два підходи до створення коаліції: „розподіл посад” та визначення „ключових принципів” діяльності коаліції. Жодна політична сила на разі не обговорює можливість створення спільної програми дій уряду до моменту затвердження його кадрового складу, а тим більше не заглиблюється у ризики створення коаліції, тобто спірні питання державної політики. Цього не вимагає й українське законодавство.

Конкретизовані цілі коаліції депутатських фракцій, що формують уряд, закріплюються в угоді про створення коаліції, яка містить пріоритетні напрями реформування держави і суспільства. Однак зміст управлінської діяльності Кабінету Міністрів, законодавчих змін та уявлення про те, якою має стати країна за підсумком урядових реформ, формулюються, як правило, настільки спрощено, що перевірки на предмет виконання взагалі не підлягають („Угода про створення Антикризової коаліції”, „Угода про створення Коаліції демократичних сил”, „Угода про створення Коаліції національного розвитку” тощо).

Таким чином, одним з найважливіших механізмів взаємодії парламенту і уряду є безпосередня участь Верховної Ради у формуванні Кабінету Міністрів та визначення напрямів його діяльності. Відповідно до статті 8 Закону „Про Кабінет Міністрів України”, „подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем'єр-міністра України Президент

України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України...” [5]. Після сформування уряду наступним кроком у побудові взаємовідносин між Верховною Радою і Кабінетом Міністрів є схвалення Програми його діяльності – документа, над реалізацією якого політичні сили, що перемогли на виборах, працюють як у парламентській більшості, так і на урядових посадах. Такою є європейська практика, якій не суперечить і вітчизняне законодавство. Хоча Конституція України не передбачає строку схвалення Верховною Радою цього документа з моменту формування уряду, його зв’язок з конституційними повноваженнями Кабінету Міністрів та Прем’єр-міністра є досить чітким. Частина 5 Статті 114 Основного Закону встановлює, що „Прем’єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України” [6]. Однак Основний Закон не дає будь-якої відповіді на питання про те, чи є подання такої Програми на розгляд парламенту правом чи обов’язком Кабінету Міністрів, якими можуть бути наслідки несхвалення її, на який строк вона має затверджуватись і чи може парламент скасувати своє рішення про її схвалення. На більшість цих питань відповіді не дає і Закон „Про Кабінет Міністрів України”. Але ж така неврегульованість має неабияке значення хоча б з урахуванням того, що предметом щорічних звітів Кабінету Міністрів перед парламентом є хід та результати виконання Програми діяльності уряду (стаття 228 Регламенту Верховної Ради України). У Статті 87 Конституції закріплено положення, згідно з яким протягом року після дня схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів парламент не може розглядати питання про його відповідальність. З одного боку, ця норма захищає новосформований уряд від політичного тиску, а з іншого – фактично унеможливорює ефективний контроль за його діяльністю, оскільки будь-які порушення вимог Регламенту щодо підзвітності уряду перед парламентом не тягнуть жодних юридичних наслідків.

Схвалення запланованої діяльності Кабінету Міністрів не супроводжується зобов’язанням Верховної Ради сприяти виконанню затвердженої програми дій шляхом законотворчої діяльності у відповідному напрямі. Тому ініціювання питання вотуму довіри є „зброєю” лише в руках парламенту і не перетворюється на дієвий засіб „тиску” уряду на законодавчий орган за браком взаємної відповідальності.

Однією з форм спільної діяльності парламенту й уряду є їх участь у бюджетному процесі. Від злагоджених дій і досягнення згоди між Кабінетом Міністрів і Верховною Радою залежить доля головного фінансового документа країни і загальна економічна ситуація. Розроблений урядом проект закону про Держбюджет на поточний рік не пізніше 15 вересня кожного року подається до Верховної Ради, де, згідно з регламентними процедурами, після аналізу проекту профільним комітетом він подається на розгляд народних депутатів.

Одним з найважливіших механізмів співпраці гілок влади є здійснення ними взаємного контролю. Протягом строку повноважень Кабінету Міністрів основними інструментами впливу Верховної Ради на його діяльність є здійснення парламентського контролю у вигляді депутатських запитів, регулярних звітів Кабінету Міністрів, відповідної діяльності постійних і спеціальних комітетів Верховної Ради. Так, у деяких країнах (Велика Британія, Ірландія) запитам до уряду відводиться або один день на тиждень, або ж по одній годині протягом кількох днів на тиждень. Такий підхід сприяє тісній взаємодії парламенту з урядом, а відтак підвищує ефективність парламентського контролю. В українській практиці запитанням до уряду відводиться лише одна година на тиждень. У багатьох країнах ця форма контролю полягає у заслуховуванні відповідей уряду на попередньо (за 2 – 5 днів) надіслані письмові запитання або уточнюючих відповідей до додаткових усних запитань. Коло цих запитань і визначає тематику дня (години) уряду, а також перелік членів уряду, які мають бути присутніми на парламентському засіданні. Водночас, згідно з Регламентом Верховної Ради України, „година запитань” має чітко визначену тематику, Кабінет Міністрів має бути присутнім на „годині запитань” у повному складі, а попереднє письмове повідомлення уряду про зміст запитань, на які він має дати відповідь, є правом, а не обов’язком ініціаторів запитань (частини 6 статті 229 Регламенту). Це знижує контрольний потенціал „години запитань”.

Ще однією формою взаємодії законодавчого органу з виконавчою владою є Дні уряду у Верховній Раді, де парламентарі, окрім внесення окремих пропозицій та прийняття постанов, можуть ініціювати висловлення недовіри Кабінетові Міністрів у повному складі чи окремим його членам за результатами обговорення діяльності уряду у загальному конституційному порядку. Тим часом Положення про „День уряду України” у Верховній Раді України цього не передбачає.

Окреме місце у системі взаємовідносин Верховної Ради України і виконавчої влади належить повноваженням парламенту з притягнення уряду (або окремих його членів) до політичної відповідальності. Це питання Верховна Рада розглядає на пропозицію не менш як третини народних депутатів від її конституційного складу. За результатами розгляду парламент може ухвалити резолюцію про недовіру Кабінету Міністрів більшістю голосів. Обмеженням цього права, крім згаданого вже мораторію на розгляд питання про відповідальність уряду протягом року після затвердження програми його діяльності, є також заборона використовувати його більше одного разу протягом однієї чергової сесії.

Таким чином, політична реформа розв’язала низку принципово важливих на цьому етапі розвитку політичної системи України завдань державотворення. Вона запровадила парламентарно-президентську форму правління через посилення установчих, кадрових та контрольних функцій представницького органу, обмежила відповідні прерогативи

глави держави, закріпила парламентський спосіб формування уряду, створила більш відповідні режимові парламентаризму умови досягнення функціональної самостійності й збалансованого положення Кабінету Міністрів України в системі стримувань і противаг.

Але цілком очевидно, що ці напрями діяльності лишилися декларованими з огляду на такі особливості діяльності парламентської більшості та уряду, як невизначеність стратегічного підходу до здійснення реформ, а також несистемність у розв'язанні актуальних проблем державного будівництва і соціально-економічного розвитку; концентрація сил і уваги на розширенні власних владних повноважень і ресурсної бази для їх здійснення. Наслідком цієї практики стало зростання політичної напруги, протистояння інститутів влади в правовому полі, втрата керованості в стратегічно важливих сферах і напрямках державної політики. На думку експертів Національного інституту стратегічних досліджень, „однією з головних причин такої ситуації стала неефективність законодавчої гілки влади щодо підтримки дій уряду” [7].

Неузгодженість і фрагментарність внесених до Конституції поправок залишають відкритими низку питань щодо практичного здійснення нової системи розподілу функцій гілок влади, а тому ставлять під сумнів ефективність запровадженої форми правління в цілому.

Література:

1. **Макаров О.** Феномен влади: горизонти людського та політичного виміру. Монографія. – К.: Генеза, 2005. – 288 с. – С. 238.
2. **Метельова Т.** Дуєт політреформи й політкризи: торги з непередбачуваними наслідками // Народний депутат, 2005. – № 9/10. – С. 89.
3. **Кресіна І., Перегуда Є.** Політична реформа: проблеми і перспективи // Віче. – 2003. – № 3. – С. 17.
4. **Королько В.** Порівняльний аналіз форм державного правління і український тип демократії // Схід. – 1996. – № 7. – С. 11.
5. Закон України „Про Кабінет Міністрів України” // <http://www.kmu.gov.ua>
6. Конституція України // <http://www.president.gov.ua>
7. Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь. – К.: НІСД, 2007. – 264 с. – С. 26.