

Svitlana SOROKA

Czarnomorski Państwowy Uniwersytet im. Petra Mogyły, Ukraina

Взаимодействие законодательной и исполнительной власти в Украине после президентских выборов 2010 года

Знаковым событием после избрания Президентом Украины В. Ф. Януковича стала отмена Конституционным Судом Украины политической реформы 2004 года и возобновления действия Конституции в ее первичной редакции 1996 года, что повернуло государство от парламентско-президентской к президентско-парламентской форме правления. Решение Конституционного Суда от 30 сентября 2010 года вызвало неоднозначные оценки экспертов и ведущих международных организаций, в частности, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Венецианской Комиссии и Европейского Парламента, которые выразили рекомендации относительно необходимости проведения системной Конституционной реформы в Украине. Президент Украины В. Ф. Янукович поддержал идею конституционных изменений в Украине и 21 февраля 2011 года подписал Указ „О поддержке инициативы относительно создания Конституционной Ассамблеи”, которая должна разработать новую редакцию Конституции Украины¹. Какими будут изменения в Конституции Украины пока что непонятно. Будет ли это попытка опять повернуть страну к парламентско-президентской форме правления, или наоборот усилить президентскую власть.

Для того, чтобы понять каким образом изменились взаимоотношения законодательной и исполнительной власти после президентских выборов 2010 года в Украине проанализируем изменения внесенные в Конституцию Украины в 2004 году и особенности их практической реализации.

¹ Дано старт конституційній реформі в Україні. Офіційний сайт Президента України, www.president.gov.ua/news/19377.html, odczyt z dn. 19.05.2011.

Закон „О внесении изменений в Конституцию Украины” принятый 8 декабря 2004 года и вступивший в силу в 2006 году, заметно повлиял на характер отношений между органами государственной власти: ослабилась власть Президента, в то же время увеличилось значение Верховной Рады и Кабинета Министров Украины. Такие изменения стали полностью обоснованными принимая во внимание то, что инициаторы конституционных изменений основными задачами политической реформы ставили необходимость обеспечения участия парламента в формировании правительства, сделав его производным от парламентского большинства, и усиления его статуса. Конструкция реформированной системы сдержек и противовесов должна была противодействовать авторитарным тенденциям, главным инициатором которых в условиях президентско-парламентской республики был Президент Украины. Парламентско-президентская форма правления, в частности, должна была препятствовать возможности Президента подчинить себе исполнительную вертикаль, за результаты деятельности которой он формально не отвечал². Важно, что наибольший прирост статуса и властных полномочий получил Кабинет Министров, который превратился в полностью самостоятельный орган государственной власти.

Теоретически изменения в Конституцию должны были оптимизировать взаимоотношения органов государственной власти. Однако достичь таких целей на практике так и не удалось. Для лучшего понимания ситуации автор представил основные изменения, которые коснулись взаимодействия ветвей власти, в виде таблицы.

Таблица

Взаимодействие законодательной и исполнительной власти в контексте конституционных изменений

Формы взаимодействия	Согласно Конституции Украины 1996 года	Согласно Закону „Про внесение изменений в Конституцию Украины” 2004 года
1	2	3
Формирование правительства	Премьер-министр назначается Президентом по согласию более чем половины конституционного состава	Премьер-министр назначается Верховной Радой Украины по предоставлению Президента. Кандидатуру для

² Р. Мартинюк, *Оцінка ефективності змішаної форми правління в сучасній Україні*, „Підприємництво, господарство і право” 2008, № 11, с. 54.

1	2	3
	Верховной Рады Украины. Персональный состав Кабинета Министров назначается Президентом по предоставлению Премьер-министра	назначения на должность Премьер-министра вносит Президент по предложению коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины или депутатской фракции, в состав которой входят большинство народных депутатов Украины от конституционного состава Верховной Рады. Министр обороны, Министр иностранных дел назначаются Верховной Радой Украины по предоставлению Президента, другие члены Кабинета Министров назначаются Верховной Радой Украины по предоставлению Премьер-министра
Отставка правительства	Президент прекращает полномочия Премьер-министра и принимает решение о его отставке. Отставка Премьер-министра имеет следствием отставку всего состава Кабинета Министров Украины	Верховная Рада Украины решает вопрос об отставке Премьер-министра, членов Кабинета Министров Украины. Отставка Премьер-министра имеет следствием отставку всего состава Кабинета Министров Украины
Ответственность, подконтрольность, подотчетность	Кабинет Министров Украины несет ответственность перед Президентом и подконтролен и подотчетен Верховной Раде Украины	Кабинет Министров Украины несет ответственность перед Президентом и Верховной Радой Украины, подконтролен и подотчетен Верховной Раде Украины
Сложение полномочий правительства	Кабинет Министров складывает полномочия перед новоизбранным Президентом Украины	Кабинет Министров складывает полномочия перед новоизбранной Верховной Радой Украины.
Резолюция недоверия правительству	Верховная Рада Украины по предложению не менее как одной трети народных депутатов ее конституционного состава может рассмотреть вопрос об ответственности Кабинета Министров и принять резолюцию недоверия большинством от конституционного состава Верховной Рады Украины. Вопрос об ответственности Кабинета Министров Украины не может рассматриваться Верховной Радой Украины более одного раза в течение одной очередной сессии, а также на протяжении года после одобрения Программы деятельности Кабинета Министров	Верховная Рада Украины по предложению Президента или не менее как одной трети народных депутатов от конституционного состава Верховной Рады Украины может рассмотреть вопрос об ответственности Кабинета Министров и принять резолюцию недоверия большинством от конституционного состава Верховной Рады Украины. Вопрос об ответственности Кабинета Министров Украины не может рассматриваться Верховной Радой Украины более одного раза в течение одной очередной сессии, а также на протяжении года после одобрения Программы деятельности Кабинета Министров или

1	2	3
		в течение последней сессии Верховной Рады
Роспуск парламента	Президент Украины прекращает полномочия Верховной Рады Украины, если в течение тридцати дней одной очередной сессии пленарные заседания не могут начаться	Президент Украины имеет право досрочно прекратить полномочия Верховной Рады, если: 1) в течение одного месяца не сформирована коалиция депутатских фракций; 2) в течение шестидесяти дней после отставки Кабинета Министров не сформирован персональный состав правительства; 3) в течение тридцати дней одной очередной сессии пленарные заседания не могут начаться. Решение о досрочном прекращении полномочий Верховной Рады Украины принимается Президентом после консультаций с Председателем Верховной Рады, его заместителями и председателями депутатских фракций

Как видно из приведенной таблицы, после введения конституционных изменений часть полномочий Президента Украины была передана Верховной Раде. Это и назначение Премьер-министра, членов правительства и отправления их в отставку. Сложение полномочий правительства тоже происходило перед новоизбранной Верховной Радой, а не новоизбранным Президентом. Кабинет Министров стал ответственным не только перед Президентом, но и перед Верховной Радой. Такие изменения дали основания говорить о переходе от президентско-парламентской к парламентско-президентской форме правления. Хотя, по мнению автора, такое утверждение является спорным. Наряду с потерей полномочий Президент Украины получил новые рычаги влияния на парламент и правительство, а именно дополнительные возможности для роспуска Верховной Рады и право инициировать процедуру привлечения правительства к ответственности. Также у него остались, хотя и ограниченные, полномочия относительно формирования правительства. В подтверждение мнения автора следует навести расчет индекса формы правления (ИФП) в Украине. После внедрения реформы учеными было зафиксировано изменение ИФП с +4 (преимущество президентской власти) до 0 (уравновешивание президентских и парла-

ментских полномочий)³. По другим подсчетам ИФП изменился в 2006 году с +6 до +3 с преимуществом президентской власти, означая что Украина осталась президентско-парламентской республикой⁴.

Новая редакция Конституции предусматривала изменение процедуры формирования правительства. Если раньше Премьер-министр назначался Президентом Украины при согласии Верховной Рады Украины, а персональный состав Кабинета Министров лично Президентом по предоставлению Премьер-министра, то теперь Премьер-министр Украины, Министр иностранных дел и Министр обороны назначались Верховной Радой по предоставлению Президента, а другие члены правительства по предоставлению Премьер-министра. Это создало не только дуализм в сфере исполнительной власти, но и особенное разделение внутри самого правительства. Подчиненные Президенту министры должны были реализовывать его курс, а другие курс Премьер-министра, создавая угрозу коллегиальности работы членов правительства в случае, если политические взгляды и политический курс президента и премьер-министра не совпадают. При таких условиях конфликты между правительством и президентом становились неизбежными.

В описанной ситуации эффективность управления зависела бы от возможности налаживания компромисса между правительством и президентом. В основном, согласно практики, президент должен уступать собственные полномочия, потому что вопросы управления государственными делами сосредоточиваются в руках правительства. Для такого „сосуществования” президента и правительства готова не каждая государственная система. Как отмечает Р. Мартинюк, лишь высокий уровень политико-правовой культуры государственных должностных лиц, подкрепленный императивными процессуальными нормами конституции, которые устанавливают обязательные механизмы взаимодействия высших органов государственной власти в осуществлении их совместных полномочий могут

³ О. И. Зазнаев, *Парламентаризация в постсоветских странах*, „Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки” 2009, Т. 151, № 1, с. 122.

⁴ Н. А. Борисов, *Конституционные альтернативы Украины: назад в будущее?*, „Власть” 2011, № 2, с. 66.

предупредить полный хаос государственно-политической жизни⁵. Опыт 2006–2010 годов в Украине засвидетельствовал, что достичь такого понимания между правительством и президентом не удалось.

Другой особенностью процедуры формирования правительства в Украине стало введение нового для украинского парламента сообщества – коалиции депутатских фракций, которая выдвигала кандидатуру премьер-министра президенту. Следует отметить, что к числу стран где формируются коалиционные правительства принадлежат Бельгия, Германия, Дания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Швеция. Однако это страны с уже устоявшимися традициями формирования правительства, а Украина как известно таких традиций не имеет. Поэтому введение института коалиции депутатских фракций усложнило и до того не совершенную процедуру формирования правительства, которая впоследствии вызывала значительное количество конфликтов между органами государственной власти. По мнению экспертов Лаборатории законодательных инициатив закрепления на конституционном уровне понятия парламентского большинства, порядка образования парламентского большинства, последствий его не образования или прекращения существования стало ощутимым шагом назад в развитии конституционного регулирования общественных отношений, потому что во всех демократических странах принципы создания и деятельности парламентского большинства относятся к категории политических и не подлежат регулированию законодательными нормами⁶.

Законодательное регулирование процедуры создания и функционирования коалиции к тому же было несовершенным и значительно усложняло процесс формирования и деятельности правительства. Это позволило экспертам Национального института стратегических исследований трактовать коалицию депутатских фракций как полуправильную институцию⁷. В течение всего периода наблюдались

⁵ Р. Мартинюк, *Компетенційний дуалізм виконавчої влади: державно-правовий досвід П'ятої Французької Республіки та України*, „Право України” 2011, № 1, с. 202.

⁶ *Матеріали конференції „Конституційна реформа та консолідована демократія: роль громадянського суспільства, влади і опозиції”*, м. Київ, 5 березня 2008 року, http://parliament.org.ua/index.php?action=news&ar_id=1744&as=0, одczyt z dn. 19.05.2011.

⁷ *Інституційний зміст і перспективи завершення конституційної реформи*, Національний інститут стратегічних досліджень України (відділ страте-

проблемы с формированием и функционированием парламентской коалиции. Для предотвращения кризисных ситуаций и в угоду определенным политическим силам Верховная Рада изменяла положения Регламента, которые регулируют порядок создания коалиции. Так, в августе 2006 года Регламент был дополнен рядом положений, в частности:

- продолжение срока предложения относительно кандидатуры Премьер-министра и министров в случае прекращения деятельности коалиции или заключения нового текста коалиционного соглашения;
- сохранение коалиции в случае выхода части ее членов, если при этом численный состав коалиции не становится меньше, чем определено Конституцией Украины⁸.

Очередной раз проблема создания коалиции возникла в феврале 2010 года после победы В. Ф. Януковича на президентских выборах. Численность коалиции в составе Партии регионов, блока В. Литвина и Коммунистической партии была на семь голосов меньше необходимого большинства из 226 членов. В начале марта Верховная Рада внесла изменения в Закон о Регламенте в части формирования правящей коалиции. Новые положения предусматривали, что парламентское большинство создается отдельными депутатами, которые поддерживают такую коалицию. Эти изменения к Регламенту позволили сформировать новую правящую коалицию. Согласно вывода Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), эта законодательная поправка противоречит статье 83 Конституции, согласно которой правящая коалиция в Верховной Раде должна быть сформирована „коалицией депутатских фракций”, а не отдельных депутатов. В соответствии с решением Конституционного суда относительно конституционности ст. 13 Закона „О статусе народных депутатов Украины”, принятому в июне 2008 года, выход или не вхождение во фракцию политической партии, по списку которой депутат был избран, противоречит Конституции. По решению Конституционного Суда, „пребывания депутата парламентской фракции

гічних комунікацій), <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Marrch/03.htm>, odczyt z dn. 19.05.2011.

⁸ *Постанова Верховної Ради України „Про внесення змін до статей 64–66 Регламенту Верховної Ради України”, <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=74-16>, odczyt z dn. 18.05.2011.*

политической партии (избирательного блока ли партий), по списку которой он был избран, является его конституционным долгом, а не правом". Однако, 6 апреля 2010 Конституционный Суд Украины дал другое толкование по этому вопросу, которое предоставило право отдельным депутатам в Верховной Раде Украины принять участие в формировании парламентской коалиции⁹.

Завершая анализ процедуры формирования правительства, следует отметить, что вообще в нее было заложено очень много моментов, которые могли повлечь конфликты между органами государственного управления. Большинство из них проявили себя сразу после внедрения реформы, другие были возможны лишь гипотетически. Среди последних можно указать, например, отсутствие четких условий, при которых персональный состав правительства можно считать сформированным. Вследствие этого у главы государства возникала бы возможность искусственно создавать основания для досрочного прекращения полномочий парламента, если в течение 60-ти дней после отставки правительства не сформирован новый персональный состав Кабинета Министров, а сам Президент не внес кандидатуру Министра обороны и Министра иностранных дел¹⁰. Подобные последствия имела бы ситуация, когда Верховная Рада сформировала коалицию и внесла кандидатуру Премьер-министра в конце 60-дневного срока, отведенного на эти процедуры, но Президент имеет время на рассмотрение этой кандидатуры, которое выходит за пределы 60 дней, отведенных на формирование коалиции и правительства.

Изменения Конституции 2004 года коснулись и процедуры освобождения членов правительства от должностей. И хотя в новой редакции Конституции было четко прописано, что вопрос об отставке правительства решает Верховная Рада, но закономерным являлся вопрос относительно увольнения министров, которые назначаются по предложению Президента Украины. По логике, таким правом мог быть наделен сам Президент, Премьер-министр, или коалиция депу-

⁹ *Висновок Європейської Комісії за демократію через право „Про конституційну ситуацію в Україні” від 17 грудня 2010 року*, http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a36, odczyt z dn. 19.05.2011.

¹⁰ *Матеріали конференції „Конституційна реформа та консолідована демократія: роль громадянського суспільства, влади і опозиції”*, м. Київ, 5 березня 2008 року, http://parliament.org.ua/index.php?action=news&ar_id=1744&as=0, odczyt z dn. 19.05.2011.

татских фракций. Однако в Конституции Украины отсутствовали указания относительно того, каким образом это должно происходить. Такая законодательная неопределенность стала источником конфликтов между Президентом Украины, правительством и парламентским большинством. В этом контексте следует привести пример отправления в отставку Верховной Радой Украины Министра иностранных дел Б. Тарасюка, которое вызвало неоднозначную реакцию Президента. В ответ на действия парламента Президент выдал беспрецедентный по своему содержанию Указ „О продолжении выполнения Министром иностранных дел Украины Б. Тарасюком своих должностных обязанностей”¹¹, превысив таким образом свои полномочия.

Несоблюдением конституционных норм характеризовался и случай отправления в отставку правительства Ю. Єханурова односторонним решением Верховной Рады в январе 2006 года. Постановление Верховной Рады Украины „Об отставке Премьер-министра Украины, членов Кабинета Министров Украины” от 10 января 2006 года¹² было по существу незаконным, потому что принять такое решение Верховная Рада имела право лишь после предыдущего заявления правительства о сложении полномочий, а правительство такого заявления не делало. Теоретически правительство могло быть отправлено в отставку на основании резолюции недоверия Верховной Рады, однако это противоречило бы ст. 87 Конституции, где прописано что парламент не может выразить недоверие на протяжении года после одобрения Программы деятельности Кабинета Министров Украины. А следовательно понятно, что парламент нарушил законодательство с целью любой ценой отправить правительство в отставку, а уже через полгода 26 июля 2006 года отменил собственное постановление.

Важно, что именно компетенция Президента прекращать полномочия правительства всегда были камнем преткновения существую-

¹¹ Указ Президента України «Про продовження виконання Міністром закордонних справ України Б. Тарасюком своїх посадових обов'язків» № 1033/2006 від 5 грудня 2006 року, <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1033%2F2006>, odczyt z dn. 18.05.2011.

¹² Постанова Верховної Ради України „Про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України” № 3295-IV від 10 січня 2006 року, <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3295-15>, odczyt z dn. 18.05.2011.

ющей системы взаимодействия ветвей власти. Конституция Украины 1996 года формально позволяла Президенту единоличным решением, без любой мотивации, прекратить полномочия отдельного члена Кабинета Министров Украины, любого другого руководителя органа исполнительной власти, или даже отправить весь состав Правительства в отставку. Именно сбалансирование этих полномочий, по мнению исследователей Центра политико-правовых реформ, позволило бы решить большинство проблем заложенных в Конституцию 1996 года, путем: а) лишения главы государства права единолично принимать решение об отставке Кабинета Министров Украины; б) установления обязанности главы государства получать согласие Верховной Рады не только при назначении, но и при прекращении полномочий Премьер-министра; в) установления обязанности главы государства получать согласие Премьер-министра при освобождении отдельных членов правительства или руководителей других органов исполнительной власти, которых назначает глава государства по предоставлению Премьер-министра¹³. А изменения внесенные в Конституцию в 2004 году, фактически провозгласив принцип ответственности правительства перед главой государства, механизма этой ответственности не предусмотрели и Президент не получил права влиять на процедуру лишения полномочий правительства.

Важную роль во взаимодействии правительства и парламента играет институт роспуска парламента главой государства. Изменения Конституции 2004 года предоставили возможность Президенту распускать парламент не только в случае, когда в течение тридцати дней очередной сессии пленарные заседания не могут начаться, а также если в течение одного месяца в Верховной Раде Украины не сформирована коалиция депутатских фракций и в течение шестидесяти дней после отставки Кабинета Министров Украины не сформирован персональный состав Кабинета Министров Украины. Решение о досрочном прекращении полномочий Верховной Рады Украины принимается после консультаций с Председателем Верховной Рады Украины, его заместителями и председателями депутатских фракций в Верховной Раде Украины. Такие изменения были полностью обоснованными и отвечали традициям европейской демократии.

¹³ І. Коліушко, В. Тимошук, *Чи потрібні зміни до конституції?*, „Юридичний журнал” 2005, № 3, <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1618>, одczyt z dn. 18.05.2011.

Однако на практике даже таких расширенных возможностей для роспуска парламента президенту было недостаточно. Теряя влияние на деятельность правительства и парламента в апреле 2007 года Президент Украины В. Ющенко прибегнул к роспуску парламента, но по причинам которые не были предвидены Конституцией. В качестве обоснования роспуска в Указе Президента отмечалось нарушение конституционных норм относительно формирования коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины, а именно включение в состав коалиции отдельных народных депутатов на принципах индивидуального или группового членства, которые являются грубым нарушением статьи 83 Конституции Украины. Данная статья предусматривает формирование коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины по результатам выборов и на основе согласования политических позиций исключительно депутатскими фракциями¹⁴. Следовательно в ответ на нарушение конституционных норм законодательным органом Президент тоже нарушил их, принимая неконституционный по своей сути Указ.

Однако на этом цепь антиправовых актов изданных государственными органами не прекратилась. В ответ на действия Президента Верховная Рада Украины приняла Постановление в котором определила Указ Президента таким, который не влечет за собой конституционно-правовых последствий, в связи с нарушением Конституции Украины. Хотя очевидным является то, что выводы о соответствии нормативных актов Конституции может давать исключительно Конституционный Суд. Отказ Кабинета Министров финансировать выборы привела к изданию Президентом еще трех указов о роспуске Верховной Рады и назначении досрочных выборов. Также не соответствующим Конституции Украины следует квалифицировать Постановление Верховной Рады Украины „О выборах Президента Украины и народных депутатов Украины” от 30 апреля 2007 года, так как парламент не имел права назначать досрочные парламентские выборы, а основания для выборов Президента отсутствовали, поскольку действующий Президент не ушел в отставку. Это далеко не полный перечень конституционных нарушений органами государственной власти в отмеченный период. Важно отметить, что

¹⁴ Указ Президента України „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” № 264/2007 від 2 квітня 2007 року, <http://zakon.ra-da.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=264%2F2007>, odczyt z dn. 18.05.2011.

единственным органом, который мог стабилизировать ситуацию в государстве был Конституционный Суд, но и он был дискредитирован, поддавался постоянному давлению со стороны Секретариата Президента, правительства и парламента, потому не мог принять объективного и непредвзятого решения. Противостояние в который раз закончилось путем „неформального внутриэлитного соглашения”, как его называет российский исследователь Н. А. Борисов¹⁵ [10, с. 210]. 27 мая 2007 года было принято общее заявление Президента Украины, Председателя Верховной Рады Украины и Премьер-министра Украины относительно неотложных мероприятий, направленных на разрешение политического кризиса путем проведения внеочередных выборов в Верховную Раду Украины.

Нарушение конституционных норм во время внедрения политической реформы не стало новым явлением для управленческой деятельности органов государственной власти. В связи с этим следует привести мнение П. Даньери, который отмечает, что рассматривая обязательность законов в Украине возникает вопрос можно ли говорить о законах в стране, в которой они постоянно игнорируются. Особенностью украинской ситуации является то, что законы не полностью игнорируются, а избирательно внедряются в жизнь. Это приводит к концентрации власти в руках тех, кто выбирает как и под кого применять закон. Принимая во внимание это, Украина имеет не „верховенство закона”, а „верховенство законами” (власть над законами)¹⁶.

Следующим моментом, на котором следует остановиться при рассмотрении практической реализации конституционной реформы, является то насколько возможной была бы ее реализация при других общественно-политических и государственных условиях в Украине. Исследователи считают, что значение введенных конституционных процедур могло бы приобрести в известной степени формальный характер при условии сочетания ряда факторов: наличия устоявшейся партийной системы с малым количеством влиятельных центристских партий; действием принципа партийной дисциплины,

¹⁵ Н. А. Борисов, *Политические события на Украине – 2007: „вечное возвращение”, политический кризис или путь к консолидации демократии?*, „Вестник Российского государственного гуманитарного университета” 2008, № 1, с. 210.

¹⁶ Paul J. D’Anieri, *Understanding Ukrainian politics: power, politics, and institutional design*, New York 2007, p. 50.

который обеспечивал бы тесное сотрудничество парламентского большинства и образованного им правительства, обеспечивал бы функциональную целостность всего государственного механизма; высокого уровня политической и правовой культуры государственных должностных лиц, следовательно, готовности властных структур к конструктивному сотрудничеству¹⁷. Учитывая это следует акцентировать на том, что неэффективность проведенных реформ можно было предусмотреть. Система государственного управления, введенная конституционными изменениями 2004 года, была частично подобна системе, которая действовала в 1991–1995 годах до принятия Конституционного Соглашения 1995 года, когда парламент и Президент находились в постоянной борьбе за контроль над правительством. В тот период Премьер-министр номинально контролировал Кабинет Министров, а парламент и Президент разделили контроль над правительством. Парламент и Президент боролись за возможность управлять главой правительства, а последний, в свою очередь, за независимость от обоих.

Таким образом практическая реализация изменений Конституции, принятых в 2004 году имела такие характерные черты:

1. Невозможность эффективного функционирования системы государственного управления. Закреплен был дуализм власти, однако распределение происходило не только между ветвями власти, но и внутри их. Вместо установления системы сдержек и противовесов была создана система перекрывания полномочий¹⁸. Это проявилось в противоборстве при назначении министров, постоянной борьбе между парламентом и Президентом Украины за право влияния на деятельность правительства при проведении государственной политики.

2. Для периода внедрения конституционной реформы в практику характерным стало нарушение конституционных норм основными субъектами государственного управления. В результате этого были дискредитированы важные принципы демократического правления и авторитет институтов арбитража, основным из которых является Конституционный Суд Украины. Практика засвидетельствовала, что Конституционный Суд не стал арбитром в противостоянии между

¹⁷ Р. Маргинюк, *Оцінка ефективності змішаної форми правління в сучасній Україні*, „Підприємництво, господарство і право” 2008, № 11, с. 54.

¹⁸ Р. J. D’Anieri, *op. cit.*, p. 146.

ветвями власти, как в силу давления на него, так и в силу недоверия к нему всех участников конфликта. Принятые с нарушением Конституции Украины изменения Основного Закона внедрялись аналогичным образом.

После того как Президентом Украины в феврале 2010 года стал В. Ф. Янукович актуализировался вопрос о пересмотре Конституции Украины. В июле 2010 года 252 народных депутата Украины обратились в Конституционный Суд с прошением признать таким, который не отвечает Конституции Закон Украины „О внесении изменений в Конституцию Украины” № 2222 от 8 декабря 2004 года. 30 сентября 2010 года Конституционный Суд Украины принял решение о признании данного закона неконституционным „из-за нарушения конституционной процедуры его рассмотрения и принятия”¹⁹. Главным аргументом является то, что Верховная Рада превысила свои полномочия, закрепленные в статье 159 Конституции, поскольку она не может изменить Конституцию без заключения Конституционного Суда. Действительно, в соответствии со статьей 159 Конституции, проект закона о внесении изменений в Конституцию может быть рассмотрен Верховным Советом „по получении заключения Конституционного Суда Украины относительно соответствия законопроекта требованиям статей 157 и 158 этой Конституции”.

В связи с этим напомним, что проект Закона № 4180 „О внесении изменений в Конституцию Украины”, взятый за основу получил заключение Конституционного Суда от 12 октября 2004 г., который признал его таким что отвечает требованиям ст. 157–158 Конституции Украины. Однако законопроект не имел необходимой поддержки парламента и с целью обеспечения такой поддержки состоялась новая корректировка его текста. На голосование 8 декабря в 2004 г. для принятия в целом был предложенный текст законопроекта, который содержал достаточно существенные отличия от варианта, проверенного Конституционным Судом. Невзирая на это парламент проголосовал за принятие проекта в целом, после чего законопроект в зале заседаний Верховной Рады Украины был подписан Председателем Верховной Рады и присутствующим на заседании Президен-

¹⁹ Рішення Конституційного Суду України № 20-пн/2010 від 30 вересня 2010 року, <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v020p710-10>, оdczyt z dn. 19.05.2011.

том Украины, став законом. Таким образом, при голосовании за конституционный законопроект было нарушено ряд процедурных норм:

- „пакетное” голосование не предусмотрено Конституцией Украины;
- к тексту законопроекта об изменениях Конституции в процессе обсуждения и принятия вносились содержательные изменения, что не допускается по получении заключения Конституционного Суда и требует согласно законодательству повторного представления законопроекта этому органу²⁰.

Оценивая решение, принятое Конституционным Судом, следует сказать о его негативном влиянии на конституционный процесс в Украине путем создания прецедента, в соответствии с которым любые изменения, внесенные к Конституцию, даже через 10–20 лет после введение их в действие, могут быть пересмотрены и отменены в связи с процедурными нарушениями, допущенными во время их принятия²¹. В то же время, следует отметить, что и отказ от признания Закона Украины „О внесении изменений в Конституцию Украины” 2004 года неконституционным значил бы, что парламент и в дальнейшем при принятии изменений в Конституцию может нарушать любые конституционные требования процедуры рассмотрения и принятия изменений, не остерегаясь контроля со стороны Конституционного Суда Украины.

Отмена конституционной реформы 2004 года и возвращение к редакции Конституции Украины 1996 года повлекла следующие изменения во взаимодействии парламента и правительства:

- 1) существование коалиции депутатских фракций не предусмотрено и ее формирование не является обязательным;
- 2) Верховная Рада Украины перестала формировать исполнительную власть, а лишь дает согласие на назначение Президентом Украины Премьер-министра Украины;
- 3) возобновлена роль Президента Украины в формировании органов власти и назначении государственных служащих. Он назначает при согласии Верховной Рады Украины Премьер-министра Украины, прекращает его полномочия и принимает решение об его

²⁰ *Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії*, за ред. А. І. Кудряченка, Київ 2007, с. 143.

²¹ *Напрями та шляхи подальшого реформування системи влади в Україні. Аналітична доповідь*, „Національна безпека та оборона” 2007, № 1(85), с. 29.

отставке; назначает по предоставлению Премьер-министра членов Кабинета Министров Украины, руководителей других центральных органов исполнительной власти и прекращает их полномочия на этих должностях; образует, реорганизовывает и ликвидирует министерства и другие центральные органы исполнительной власти;

- 4) Президент Украины потерял 2 дополнительных основания для досрочного прекращения полномочий Верховной Рады Украины, осталась только 1 основание – если в течение 30 дней очередной сессии пленарные заседания не могут начаться;
- 5) Кабинет Министров Украины ответственен только перед Президентом Украины, а Верховной Раде Украины – подконтролен и подотчетен;
- 6) Кабинет Министров Украины складывает полномочия перед новоизбранным Президентом Украины;
- 7) члены Кабинета Министров Украины заявляют о своей отставке Президенту Украины.

Возобновление Конституции Украины в ее первичной редакции возвратило и все проблемы во взаимодействии органов государственной власти, которые существовали до принятия политической реформы 2004 года, среди которых: несбалансированный характер системы власти; снижения политического влияния Верховной Рады как представительского органа; подчинение исполнительной власти, в частности правительства и местных администраций, Президенту Украины, который, однако, не несет ответственности за результаты ее деятельности; отсутствие эффективных механизмов влияния парламента на систему исполнительной власти и политической связи между Верховной Радой (депутатским большинством) и Кабинетом Министров как предпосылки их конструктивного взаимодействия; недостаточность и неэффективность системы сдержек и противовесов между Президентом и Верховной Радой (в частности, отсутствие реальных возможностей для роспуска Парламента Президентом и для осуществления Парламентом процедуры импичмента), отсутствие действенных механизмов парламентского контроля²².

²² Конституційний процес в Україні 1996–2004 рр.: протиріччя та компроміси. Аналітична доповідь, “Національна безпека та оборона” 2007, № 1(85), с. 4.

Современная модель государственного управления характеризуется самостоятельностью правительства и других органов исполнительной власти, их полной подконтрольностью и подчиненностью Президенту Украины В. Ф. Януковичу. Значительно ослабился контроль Верховной Рады за Кабинетом Министров Украины и исполнительной вертикалью в целом. Такая модель была закреплена также в принятом 7 октября 2010 года Законе „О Кабинете Министров Украины”. Законодатели пошли даже дальше в сторону увеличения влияния Президента на деятельность правительства, закрепив в ст. 10 Закона положение о том, что Программа деятельности Кабинета Министров Украины базируется на предвыборной программе Президента Украины²³. Такая модель системы власти является фактически приближенной к неограниченному президентскому правлению и достаточно эффективна в существующих общественно-политических условиях, когда значительные расхождения между правительством и парламентом отсутствуют. Парламент поддерживает правительство и законодательно реализует его политику. В случае потери правительством поддержки большинства в Верховной Раде Украины могут опять в полную силу проявиться все дефекты заложенные в систему государственной власти в соответствии с Конституцией 1996 года, что повлечет повторение конфликтов полномочий между органами государственной власти.

Подытоживая следует отметить, что сегодня, имея негативный опыт внедрения изменений в Конституцию в 2006–2010 годах, следует подойти к конституционному процессу более взвешенно. Конституционная реформа 2004 года ввела ряд изменений, которые должны были трансформировать форму правления к парламентско-президентской, но некоторые из них фактически не были апробированы ни в одной стране мира, а потому эффект таких изменений был полностью непредсказуем. Следовало усовершенствовать систему управления в тех аспектах, которые уже давно требуют изменений, нерешенными они являются и до сих пор:

- 1) Сделать обязательным утверждение Программы Кабинета Министров Украины во время формирования правительства (инвеститура правительству). Парламентская инвеститура является

²³ Закон України „Про Кабінет Міністрів України” № 2591-VI від 7 жовтня 2010 року, <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2591-17>, одczyt z dn. 18.05.2011.

механизмом обеспечения реального участия парламента в формировании правительства и предусматривает вотум доверия кандидату на должность премьер-министра и программе действий нового правительства. В Украине инвеститура правительства и Программа деятельности правительства не связаны между собой. Это придает смешанной форме правления в Украине особую исключительность. Украина является единственной страной с такой формой правления, где Программу деятельности правительства можно утвердить когда-либо, или не утвердить вообще, то есть правительство теоретически может функционировать без программы.

- 2) Ввести институт вотума доверия правительству, в частности в связи с принятием отдельных законопроектов, что оптимизирует взаимодействие правительства и парламента.
- 3) Позволить Президенту Украины досрочно распускать парламента в ответ на вотум недоверия правительству, или вообще без ограничений. Даже если эти полномочия Президент не будет использовать на практике, он будет иметь важный ресурс для контроля парламента, а парламента будет иметь стимул не провоцировать конфликты с правительством и Президентом.
- 4) Рассмотреть возможность введения конструктивного вотума недоверия правительству.
- 5) Ввести индивидуальный вотум недоверия членам правительства.
- 6) Увеличить влияние правительства на законодательную деятельность Верховной Рады Украины путем предоставления ему возможности влиять на формирование повестки дня парламента и предоставления приоритетности правительственным законопроектам.
- 7) Решить вопрос о назначении Президента главой исполнительной власти в случае, если Украина останется президентско-парламентской республикой.
- 8) Предусмотреть санкции относительно должностных лиц и органов государственной власти в случае невыполнения ими процедур, определенных Конституцией и законами Украины.

Автор исходит из того, что в современных условиях можно вести речь об изменении системы государственного правления на парламента-президентскую или оставить президентско-парламентскую форму с определенным расширением влияния парламента на правительство и увеличение его независимости при принятии решений от Президента. В ближайшее время нет перспектив превращения Украины в парламента-президентскую республику. Европейский опыт свидетель-

ствуєт, що ефективність такої форми правління возможна тільки в умовах високої ступені національного єдинства, розвинутих і відповідальних політичних партій, низького рівня політичної корупції, стабільної економіки. То єсть таких передумов, котріє в Україні відсутніють.

Współdziałanie władzy ustawodawczej i wykonawczej na Ukrainie po wyborach prezydenckich w roku 2010

Summary

Odkąd B. Janukowycz został prezydentem Ukrainy w 2010 państwowy system władzy doświadczył poważnych przemian. We wrześniu 2010 r. ukraiński Trybunał Konstytucyjny odrzucił przyjęte w 2004 r. zmiany konstytucji ponownie przekształcając Ukrainę w republikę o ustroju para-prezydenckim. Spowodowało to zmianę charakteru stosunków łączących władzę ustawodawczą i wykonawczą. Zwiększyły się uprawnienia prezydenta w zakresie formowania i kontroli Rady Ministrów, które uprzednio leżały w gestii parlamentu. Tym samym, obecnie prezydent Ukrainy jest autorem podstaw polityki państwowej. Autor artykułu próbuje dokonać analizy pozytywnych i negatywnych skutków zmian państwowości współczesnej Ukrainy.

The Co-operation between the Legislative and Executive Powers in Ukraine after the Presidential Elections in 2010

Summary

Since B. Yanukovich was elected President of Ukraine in 2010 a great deal has changed in the state power system. In September 2010 the Constitutional Court of Ukraine abolished the amendments to the Constitution adopted in 2004, and Ukraine became a semi-presidential republic again. It caused a change in the character of the co-operation between the legislative and executive powers in the country. The President was granted more plenary powers in the forming and control of the Council of Ministers that earlier belonged to parliament. Thus the President of Ukraine forms the main basis of public policy today. In this article the author tries to analyse the positive and negative consequences of these constitutional changes in modern Ukraine.

