

ПРО ПЕРСПЕКТИВИ ПОЛІТИЧНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються перспективи проведення політичної реформи в Україні. Аналізується ступінь відповідності орієнтацій політичних сил щодо зміни форми державного правління стану суспільних настроїв. Вивчаються структурні та процесуальні обмежувачі реформування.

Ключові слова: політична реформа, форма державного правління, президентські вибори.

В статье исследуются перспективы проведения политической реформы в Украине. Анализируется степень соответствия ориентаций политических сил относительно изменения формы государственного правления состоянию общественных настроений. Изучаются структурные и процессуальные ограничители реформирования.

Ключевые слова: политическая реформа, форма государственного правления, президентские выборы.

The prospects of the conducting of political reform are explored. Accordance of orientations of political forces to the change of form of state rule is analysed in relation of the state of public moods. The structural and judicial factors of reformation are studied.

Key words: political reform, form of government, presidential elections.

На недоліки реформи 2004 р. та необхідність повернення до цього питання упродовж останніх років неодноразово вказували політики, науковці, інші політичні експерти. На користь цього свідчили й перманентні кризові явища в українській політиці. Аналіз подій під час передвиборної кампанії 2009–2010 рр. говорить про можливість постановки питання про новий етап політичної реформи в практичну площину.

Проблема подальшого політичного реформування охоплює цілу низку сфер суспільного життя. Зокрема, на думку А. Єрмолаєва, йдеться, як мінімум, про реформу місцевого самоврядування, вертикаль виконавчої влади, судову реформа¹. Погоджуючись з цим, ми повинні все ж визнати, що найбільший резонанс може викликати питання про еволюцію форми державного правління, на що вказують висловлювання багатьох політичних діячів.

Автор ставить за мету проаналізувати деякі чинники, які впливатимуть найближчим часом на еволюцію форми державного правління. Отже, ми намагатимемося реалізувати певною мірою прогностичну функцію політичної науки. Цілком зрозуміло, що майбутні політичні події (стаття готувалася до проведення другого туру президентських виборів) можуть внести істотні корективи до сценаріїв. Але це зовсім не означає неможливості проведення аналізу даного питання вже сьогодні. По-перше, деякі чинники реформування еволюціонують повільно, тому певні структурні обмеження, актуальні сьогодні, вірогідно, збережуться й найближчим часом. По-друге, аналіз динаміки політичних альтернатив з точки зору саморефлексії науки так само важливий, як і аналіз самого об'єкта дослідження.

До проблеми подальшого реформування, як вже зазначалося вище, упродовж останніх років, зверталися самі політики, науковці², політтехнологи. При цьому

© ПЕРЕГУДА Євген Вікторович – кандидат політичних наук, завідувач кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури

склалася певна палітра методологічних підходів. Зокрема, в науковій сфері продовжує значною мірою домінувати нормативістський підхід, хоча деякі зсуви помітні й тут. Дослідники, зокрема, зазначають, що «конституційні зміни не можуть довільно визначатись основними учасниками політичного процесу з мотивів політичної кон'юнктури», хоча й змушені визнавати, що «лише відповідність конституційних приписів політичним реаліям може забезпечити більшу ефективність конституційно-правового регулювання (владних відносин)»³.

Водночас структури, які займаються політичним консалтингом, схильні до процесуального підходу. Як зауважував ще у 2006 р. один з відомих політичних експертів, «від того, чим закінчиться коаліційний процес, яким буде співвідношення сил між прем'єром та коаліцією, прем'єром та більшістю, залежатиме результат трансформації політичної системи. Або вона переходить до реальної парламентської моделі, або українська політична система трансформується в модель напівпрезидентіалізму...»⁴.

Не заперечуючи повністю нормативістського підходу, необхідно визнати, що конкретні події реформування, його зміст стають наслідком ситуативних чинників, а позиції політичних сил можуть змінюватися діаметрально, залежно від того, які посади, яке місце в політичній системі вони займають на той чи інший момент. Конкретний приклад – позиція Ю. Тимошенко, яка в останні роки коливалася від несприйняття впровадження парламентсько-президентської республіки до підтримки ідеї переходу до парламентської республіки загалом. Або В. Ющенко, який від радикального несприйняття двопалатного парламенту перейшов до підтримки цієї ідеї і застав її в своєму проекті змін до Конституції. Відтак автор відкидає думку про більшу або меншу демократичність тієї чи іншої форми правління. Йдеться про різні технології реалізації певного конституційного ідеалу. Політична реформа – це певна технологія досягнення політичних цілей. Як зауважують російські дослідники, «**інституційна** конфігурація ...не є критерієм оцінки ступеня демократичності суспільства»⁵.

Проведення конституційної реформи в Україні на початку XXI ст. було пов'язано із загрозами, які несла централістська форма держави для забезпечення конкуренції політичних угруповань, і водночас з нездатністю правлячої бюрократії стимулювати суспільні реформи, необхідністю становлення такої політичної системи, яка могла б виконати це завдання. Спочатку декларувався комплексний характер проведення реформи, що зумовлювало її водночас реактивний і стимулюючий характер, проте акцентування на необхідності проведення соціальних реформ робило стимулювання реформ головною метою політичної реформи. Водночас суперечність між двома вказаними причинами реформи зумовила суперечність самого процесу її проведення і врешті-решт втрату комплексного підходу до її реалізації. Це призвело, зокрема, до обмеження нинішнього етапу політичної реформи виключно змінами у формі державного правління та механізмі формування органів державної влади (серед них виборочму законодавстві). Водночас на даному етапі були «втрачені» такі аспекти конституційної реформи, як реформа місцевого самоврядування, реформа судової системи тощо.

Вказана некомплексність, а також інші політичні реалії, серед них жорстка конкуренція між політичними елітами, ціннісний розкол у самому суспільстві актуалізували загрози, які може нести нова форма правління для суспільного розвитку. Серед цих загроз і небезпека становлення парламентського авторитаризму, і небезпека становлення «адміністративної» партократії, і водночас загроза дес-

табілізації суспільно-політичного розвитку тощо. Таким чином, політична реформа у тому вигляді, в якому вона була проведена, лише створила передумови еволюції політичного режиму в бік «поліархичності»⁶.

Напередодні нинішніх президентських виборів значна кількість експертів висловлювала прогноз, що новообраний глава держави здійснить дії, спрямовані на посилення повноважень глави держави. В цьому контексті також можна було інтерпретувати, наприклад, висловлювання міністра юстиції М. Оніщука, який заявив, що майбутній Президент «може отримати всю повноту влади»⁷, що не вкладається в модель існуючої парламентсько-президентської республіки. Спочатку проаналізуємо, наскільки ці прогнози збігалися з намірами учасників перегонів.

Напередодні передвиборної кампанії найбільш чітко тему політичної реформи артикулював глава держави, який вніс до парламенту проект змін до Конституції України⁸. Ініціатор акцентував не на посиленні повноважень того чи іншого органа влади, а на усуненні суперечностей у діючій редакції Конституції. Водночас низка положень проекту (зокрема, про впровадження двопалатного парламенту тощо) дали експертам змогу говорити, що метою проекту було саме посилення позицій Президента у політичному процесі.

Безпосередньо в ході передвиборної кампанії найбільш чітко свої позиції висловив кандидат А. Гриценко. Він заявив про необхідність встановлення в Україні президентської республіки і про наявність у нього власного проекту конституційної реформи.

Проте, з огляду на низький на момент висунення проекту політичний рейтинг А. Гриценка, а також враховуючи тодішні очікування, що В. Ющенко не буде переобраний, зазначені проекти не справили істотного впливу на перебіг передвиборної кампанії.

Інші учасники перегонів також тією чи іншою мірою висловлювалися з питання про політичну реформу, проте їх позиції навряд чи можна було ідентифікувати настільки чітко, як В. Ющенко та А. Гриценка.

Прем'єр-міністр Ю. Тимошенко проблемі політреформи великого значення в ході кампанії не надала, проте в одній із своїх заяв реанімувала тезу 2006–2007 рр. про необхідність проведення всенародного референдуму про форму державного правління. Враховуючи балотування Ю. Тимошенко і неодноразові її висловлювання сподівань на перемогу, найбільш вірогідними виглядають дві інтерпретації її повернення до теми референдуму. Або кандидат розраховувала на те, що в разі її обрання громадяни підтримають посилення президентської влади. Або ця заява мала на меті нейтралізувати твердження опонентів та «незалежних» експертів щодо авторитарних намірів кандидата.

Ще один кандидат, який згодом пройшов до другого туру, – В. Янукович – чітко не висловлювався з приводу наряду реформування політичної системи. Однак аналіз його інтересів в контексті обрання та низка заяв, зокрема щодо дострокових парламентських виборів, дають змогу стверджувати, що він також плекав надії на посилення президентської влади, хоча технологія цього не була визначена, навіть у першому наближенні. Останнє можна було пояснити тим, що, на думку низки експертів, політична сила, яка стояла за цим кандидатом, була менш консолідованою, ніж їх опоненти. Відтак чітка орієнтація могла внести суперечності в команду, що напередодні виборів було небажаним.

С. Тігіпко у своїй передвиборній кампанії використовував гасло, що має відношення до досліджуваної проблеми, а саме гасло «сильного Президента».

Водночас конкретні кроки з його реалізації ним також не були запропоновані. З іншого боку, чітко говорити про прихильність кандидата до посилення президентської влади не доводилося, адже, як вважали експерти, одним з його розрахунків на виборах було отримання в перспективі посади глави уряду. Сам С. Тігіпко в проміжку між першим та другим туром заявляв, що готовий обійняти цю посаду, якщо майбутній Президент напасть йому карт-бланш на проведення реформ. Доцільно згадати, що другою частиною зазначеного гасла кандидата була «сильна Україна», що повністю збігалося з назвою партії, яку в ході кампанії очолив кандидат.

Огляд фактів доцільно закінчити ще двома. Один з ініціаторів реформи 2002–2004 рр. і член Вищої ради юстиції В. Медведчук в статті незадовго до виборів публічно визнав, що Україна виявилася не готовою до парламентсько-президентської республіки. На його думку, необхідне повернення до моделі сильної президентської влади⁹. (Щоправда, деякі експерти уважали, що насправді це натяк обом найпотужнішим кандидатам про необхідність домовлятися.)

З іншого боку, вже забуваний А. Єрмолаєв, навпаки, вважає, що «базовим трендом» в українській політиці залишається «розвиток парламентаризму», відтак йдеться про «створення більш зваженої парламентсько-президентської моделі республіки»¹⁰.

Враховуючи вищесказане, можна зробити попередні висновки. Значна кількість впливових діячів в ході передвиборної кампанії дійсно висловлювалися на користь посилення президентської влади. Водночас більшість з них, в першу чергу ті, хто мав реальні шанси на перемогу або на істотне підвищення своєї політичної ваги, не лише не мала конкретних планів щодо реалізації цих намірів, а й нічого не зробила для того, щоб тема реформи стала однією з провідних (або хоча б важливих) тем передвиборної кампанії.

Наша гіпотеза полягає у тому, що дана реальність була пов'язана з двома групами фактів політичного життя України.

По-перше, з станом суспільної думки. Дійсно, значна частина громадян негативно оцінювала ситуацію у політикумі, неефективність влади та воліла бачити більш дієздатну, відповідальну та професійну владу. Але автоматично прирівнювати ці настрої до вимоги посилення президентської влади некоректно. Взагалі інтерес пересічних громадян спрямований саме на якість влади, а не на те, який орган буде реалізовувати владні повноваження. В цих умовах теза про можливість визначення форми державного правління на референдумі, на нашу думку, була хибною. Навіть з огляду на технологічні проблеми. Якщо перед громадянами стоять питання – президентська чи парламентська республіка, то воно не враховуватиме низки перехідних, змішаних, форм державного правління. Розрізнення ж президентсько-парламентської та парламентсько-президентської моделей не є взагалі функцією повсякденної свідомості. Адже питання про те, якою є форма державного правління, залежить від конкретного наповнення повноважень органів влади.

Крім того, навіть стійка орієнтація на ту чи іншу форму правління не означає її автоматичного зв'язку з конкретною політичною силою або фігурою. Саме про це свідчить низький рівень довіри громадян до політиків та органів влади¹¹.

По-друге, з непередбачуваністю підсумків виборів. І справа не лише в тому, що позиція політичних сил щодо форми правління викристалізується залежно від того, де опиняться ці сили після виборів – в опозиції чи їх представник очолить президентську владу.

Існує низка структурних та процесуальних аспектів реформування політичної системи. З одного боку, для проведення реформи необхідна підтримка, як мінімум, 300 депутатів Верховної Ради. На сьогодні досягнення цього неможливо з огляду на те, що політична сила, що програє вибори, не підтримуватиме ідеї посилення президентської влади. І навіть у випадку дострокових парламентських виборів такої більшості у парламенті сформовано не буде. Інша справа, якщо підсумки виборів будуть відверто сфальсифіковані. Але тоді йтиметься не лише про різні технологічні варіанти реалізації демократичного ідеалу, а про вихід політичної системи за ті межі розвитку, в яких вона до цього часу утримувалася. Тобто відбудеться зміна не форми правління, а політичного режиму. Відповідно класифікація форм правління на парламентські, президентські та змішані, яка властива демократичним режимам, буде неактуальною в принципі.

В межах же існуючого режиму сформувати найближчим часом таку більшість неможливо. Зокрема, враховуючи те, що переможець виборів змушений буде, з одного боку, спиратися на інші політичні сили з метою зміцнення своєї перемоги, залучати союзників. Останні ж навряд чи побажають передавати новообраному президентові усю повноту влади. Крім того, слід зважати на те, що й ті політичні сили, які були головною базою ключових кандидатів (ПР та БЮТ), неоднорідні. Вони складаються з угруповань, які часто суперечать між собою. Використання президентських важелів для отримання дивідендів, як на етапі підготовки до виборів, так і деякий час після них, утримуватиме їх від розколу. Проте, вірогідність різних сценаріїв у майбутньому, зокрема, можливість потрапити в «немилість» до Президента внаслідок дій своїх внутрішньопартійних конкурентів, змусить їх підтримувати збереження плюралістичності політичної системи. Адже сьогодні нікуди не дівся той чинник, який В. Котигоренко відзначав щодо 2005 р.: «Страх великого бізнесу перед новим президентським авторитаризмом як чинником вірогідного переділу набутої власності змусив визначитись на користь парламентаризації владної моделі»¹². Крім того, слід також мати на увазі що й самому новообраному Президенту буде необхідно зберегти контроль за урядом, а тому буде вигідно підтримувати плюралістичність структури останнього.

Прагнення ж нового глави держави спертися в процесі реформування на плебісцитарні форми, зокрема референдум, зустрінє жорсткий опір політичних опонентів, глухий спротив з боку політичних союзників та, вірогідно, деяких угруповань в лавах власних політичних сил. Тим більше враховуючи рішення Конституційного Суду від 2000 р. про неможливість імплементації в законодавство наслідків референдуму в обхід парламенту.

Отже, радикальна реформа державного правління, зокрема в напрямі посилення президентської влади за рахунок парламенту та уряду, навряд чи можлива найближчим часом. Це стане можливим в разі якоїсь кризової ситуації, яка буде викликана різким ускладненням економічного становища, техногенною катастрофою тощо. До речі, така катастрофа може бути й спровокована, на що вказують минулорічні події навколо епідемії грипу або нинішнє обговорення екологічної ситуації на Івано-Франківщині. Не слід також виключати, що таким радикальним поштовхом до зміни політичної ситуації стане жорстке політичне протистояння після другого туру президентських виборів. Але в будь-якому разі в таких випадках можливі напрями реформування здатні змінитися на протилежні залежно від ситуації і дій політичних акторів. Тож це виходить за межі даної розвідки.

Водночас слід зауважити, що існує й теоретична можливість іншого сценарію політичної реформи – не через ухвалення змін до діючого Основного Закону, а

шляхом скасування реформи 2004 р. Але, враховуючи, що Конституційний Суд є осередком впливів різних сил, ситуація із скасуванням реформи є питанням не технології, а гострої боротьби. Тож в цьому разі ми також перетинаємо межі зміни лише форми правління, а впираємось, зокрема, й у судову реформу, тобто виходимо на проблему комплексності політреформи.

Таким чином, в суспільно-політичній ситуації, що існувала на початок лютого 2010 р., діапазон можливого реформування державного правління в цілому колювався в межах парламентсько-президентської республіки, тому миттєвий перехід до президентської або президентсько-парламентської моделі був в принципі заблокований. Передумови виходу за межі даного діапазону були пов'язані, з одного боку, з вірогідними катастрофічними сценаріями розвитку, тому політичні сили відпрацьовували такі сценарії. З іншого боку, певне вікно можливостей відкривав комплексний підхід до політреформи, врахування необхідності реформування регіонального управління, судової сфери тощо. Але це також вимагає досить радикальної зміни в політичній верхівці, що можливе лише в рамках катастрофічних сценаріїв.

1. *Ермолаев А.*: «В Украине назревает новая политическая реформа» <http://www.sofia.com.ua/page117.html>. 2. *Мартинюк Р.* Проблеми легітиматії змішаної форми правління в сучасній Україні // *Вибори та демократія*. – 2009. – №1(19). – С. 52–57; *Розумний М.* Розвиток політичної системи України: виклики і загрози // *Політичний менеджмент*. – 2008. – №1 (28). – С. 9–13. 3. *Мартинюк Р.* Цит. праця. 4. *Шамрай Н., Карасев В.*: «Оранжевая коалиция для Ющенко – как брежневский поцелуй вза-сос. Уже и противно, а не оторвешься»//glavred.info. – 4 травня 2006 р. 5. *Казин Ф.А.* Конституционная реформа в Украине. От президентской республики к парламентской // *ПОЛИТЭКС*. – 2005. – №3. – С. 16. 6. *Доповідь* Перегуди Є.В. на науково-практичній конференції «Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики» – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. 7. *Оніщук М.*: «Новий Президент може отримати всю повноту влади» // <http://www.minjust.gov.ua/0/23433>. 8. *Проект* Закону про внесення змін до Конституції України. Зареєстрований у секторі законопроектів Верховної Ради України 31.03.2009 р. під № 4290 // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34882. 9. *Медведчук В.*: Конституционная реформа – ошибка. Украине нужен сильный Президент // <http://ukranews.com/ru/news/ukraine/2009/12/11/7879>. 10. *Ермолаев А.*: «В Украине назревает новая политическая реформа» // <http://www.sofia.com.ua/page117.html>. 11. Підсумки трендових досліджень, проведених Київським міжнародним інститутом соціології та «Менеджмент систем Інтернешнл» протягом лютого 2007 р. – березня 2009 р., див.: *Дуцик Д.* Деструкція Верховної Ради як загроза демократії // *Українська правда*. – 2009. – 3 серпня. <http://www.pravda.com.ua/news/2009/8/3/99302.htm>. 12. ...*Все* сначала // *День*. – 2005. – №237 (22 грудня). – С.4.