

ОБМЕЖЕНА КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ БЕЗ ЗМІНИ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ (вересень 2015)

Олексій Сидорчук,
*аналітик Фонду «Демократичні ініціативи»
імені Ілька Кучеріва*

Вступ

31 серпня Верховна Рада 265 голосами підтримала в першому читанні законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Законопроект складався з двох нерівноцінних за своїм розміром, однак схожих за рівнем суспільного резонансу блоків змін. Перший стосувався децентралізації влади, тобто перерозподілу повноважень і ресурсів від центральних і місцевих органів державної виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Другий складався з одного речення, яке передбачало необхідність законодавчо закріпити особливості здійснення місцевого самоврядування на окремих територіях Донецької та Луганської областей – де-факто окупованих територіях.

Дискусії в політичному та громадському середовищах точилися довкола обох частин конституційних змін. Конституційна децентралізація отримала переважно схвальну оцінку від неурядових експертів, тоді як положення про особливості місцевого самоврядування окремих територій Донбасу викликало куди більше критичних зауважень. Водночас вплив конституційних змін на розвиток форми правління України не привернув до себе практично ніякої уваги. Це можна пояснити тим, що законопроект справді не вносить суттєвих змін у сферу відносин трьох ключових органів влади – президента, парламенту й уряду. Більше того, він зберігає чинну в Україні напівпрезидентську форму правління.

З іншого боку, запропоновані зміни частково стосуються взаємовідносин президента і уряду на місцевому рівні. Крім того, їх впровадження з великою вірогідністю здатне зробити особливості чинної напівпрезидентської форми правління більш вираженими – і більш проблематичними. Усе це зумовлює необхідність аналізу того, який вплив можуть мати запропоновані зміни до Конституції – у разі їх остаточного ухвалення в другому читанні – на розвиток форми правління в Україні.

Перервана конституційна реформа

Серед багатьох причин початку Революції Гідності незбалансований конституційний розподіл повноважень між трьома гілками влади – президентом, парламентом і урядом – відігравав помітну роль. В умовах діючої до 2014 р. президент-парламентської моделі глава держави мав можливість здійснювати повний контроль за діяльністю уряду та виконавчої влади і водночас уникати відповідальності за свої дії. Очевидно, що подібна безкарність стала однією з причин автократичної поведінки экс-Президента Віктора Януковича, яка, зрештою, й вивела людей на вулиці. Мало того, необхідність повернення до прем'єр-президентської (яка є різновидом напівпрезидентської форми правління та більш відома в українському суспільному дискурсі як парламентсько-президентська) конституційної моделі 2004 р. була серед ключових вимог протестувальників Майдану.¹ Характерно, що саме цю вимогу було виконано першою – вже 21 вересня Верховна Рада проголосувала за повернення дії Конституції в редакції 2004 р.²

Водночас для багатьох експертів-конституціоналістів повернення до старої-нової Конституції не було панацеєю від можливих рецидивів у майбутньому. Зрештою, саме ця модель діяла в 2010 р. після перемоги Януковича на виборах і під час стрімкої монополізації влади з його боку. Відповідно, в середовищі неурядових експертів зріла думка про необхідність продовження конституційної реформи з тим, щоби не допустити повторення ситуації 2010 р., зокрема демонтажу конституційного ладу завдяки політично вмотивованому рішенням Конституційного суду від 30 вересня.³ Логічно, що зміни до Конституції мали бути спрямовані на подальше зменшення повноважень президента і впорядкування його відносин із урядом і парламентом.

Ще один очевидний прорахунок чинної конституційної моделі полягав у її вразливості до конфліктів усередині виконавчої гілки влади. Українська форма правління передбачає роздвоєність виконавчої гілки між двома її «головами» – урядом на чолі з прем'єр-міністром і президентом, що дає підставу зарахувати її до категорії напівпрезидентських. Більше того, конституційна модель закладає передумови і для внутрішньої розділеності самого Кабінету Міністрів, оскільки кандидатури двох міністрів – оборони і закордонних справ – пропонує президент, а кандидатури всіх інших – прем'єр-міністр. Зрештою, ціла низка державних політик – оборонна, правоохоронна, безпекова – перебувають

¹ Згідно з опитуванням Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, яке він провів 2 лютого 2014 р., 62,5% протестувальників Майдану підтримували вимогу обмеження влади президента шляхом повернення до Конституції в редакції 2004 р – http://dif.org.ua/ua/polls/2014_polls/vid-maidanu-taboru-do-maidan.htm.

² Поіменне голосування про прийняття за основу та в цілому (без рішення профільного Комітету) проекту Закону про відновлення дії окремих положень Конституції України (№4163) – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_arh_golos?g_id=382807&n_skl=7.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року N 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>.

одночасно у віданні президента й уряду. Очевидно, що подібні роздвоєність влади та змішаність відповідальності створює сприятливий ґрунт для конфліктів між президентом і урядом. Дія цієї конституційної моделі протягом 2006–2009 рр. з усією очевидністю виявила цю хибу.

Результатом обговорень в неурядовому експертному середовищі стали пропозиції змін до Конституції за трьома напрямками, один із яких стосувався організації вищих органів державної влади.⁴ Запропонований експертами проект зберігав прем'єр-президентську форму правління, однак звужував коло повноважень президента. Його, зокрема, пропонували позбавити права висувати кандидатури міністрів оборони та закордонних справ, що дозволило б зберегти внутрішню єдність уряду. Крім того, згідно із запропонованими пропозиціями, президент позбувся би права призначати та звільняти голів місцевих державних адміністрацій. Оскільки місцеві державні адміністрації виконують повноваження, що в широкому розумінні належить до компетенції уряду, саме Кабінет Міністрів є найбільш природним носієм права призначення та звільнення їхніх голів. Таким чином, указаний проект дозволяв пом'якшити найбільш виражені прогалини чинної форми правління.

Незважаючи на позитивний потенціал запропонованих змін, ні Президент Петро Порошенко, ні депутати Верховної Ради не відреагували на їх розробку. Натомість, у липні 2014 р. глава держави вніс до парламенту власний проект конституційних змін, який передбачав певну модифікацію розподілу повноважень у владному трикутнику. Як і громадський проект, конституційний законопроект президента залишав чинну прем'єр-президентську модель. Однак замість усунення важливих джерел конфлікту всередині виконавчої влади він пропонував точкові збільшення повноважень глави держави, зокрема в контексті призначення Генерального прокурора та голови Служби безпеки. Непереконливий зміст президентської версії конституційних змін викликав холодну реакцію з боку представників більшості парламентських фракцій. У результаті розгляд законопроекту так і не зрушив з мертвої точки.

Відтоді питання подальших змін до Конституції у сфері відносин вищих органів державної влади було знято з порядку денного. Президент як традиційний ініціатор конституційних змін в Україні розумів, що його бажання розширити власні повноваження не знайде підтримки в потрібній кількості депутатів, навіть незважаючи на збільшення його бази підтримки в парламенті після виборів у жовтні 2014 р. З іншого боку, необхідність зміни форми правління заради збалансування повноважень ключових владних інститутів відійшла на другий план порівняно з більш нагальними проблемами, пов'язаними з бойовими діями на Донбасі та гострою економічною кризою.

Консенсус ключових політичних акторів з приводу збереження наявної моделі організації влади призвів до виключення цієї теми з роботи Конституційної комісії, яку було створено 3 березня 2015 р. з метою розробки

⁴ Висновок групи науковців та громадських експертів щодо Проекту Закону про внесення змін до Конституції України № 4178а від 26.06.2014 – <http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/1731-vysnovok-naukovtsiv-ta-hromadskykh-ekspertiv-shchodo-proektu-zakonu-pro-vnesennia-zmin-do-konstytutsii-ukrainy-podanoho-prezydentom.html>.

змін до Конституції.⁵ У результаті напрацьовані учасниками комісії зміни до Основного Закону торкалися чинної форми правління лише побіжно – у контексті здійснення децентралізації влади. Водночас навіть ці відносно невеликі зміни доволі промовисто засвідчили обмеження, які наклали інституційно закріплена роздвоєність виконавчої влади на реформаторські зусилля авторів конституційних змін.

Нові горизонти конфліктів

Зміст конституційних змін, підтриманих у першому читанні Верховною Радою, стосується переважно відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Поза тим, деякі з запропонованих нововведень безпосередньо стосуються взаємин між президентом та урядом, передусім на регіональному та місцевому рівнях. Більшість із них прямо пов'язані з запровадженням інституту префектів, який має замінити місцеві державні адміністрації.⁶

Повноваження префектів суттєво обмежені порівняно з діючими нині головами місцевих державних адміністрацій і зводяться переважно до нагляду за законністю дій органів місцевого самоврядування та спрямування їхньої діяльності в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Попри такі звужені права префектів спосіб їх призначення і звільнення лишився аналогічним до чинної системи призначення і звільнення голів місцевих державних адміністрацій. Призначатиме і звільнятиме префектів Президент за поданням Кабінету Міністрів.

Очевидно, що збереження цієї моделі цілком узгоджується з логікою чинної в Україні напівпрезидентської моделі. Однак практичні наслідки цієї законодавчої пропозиції навряд чи будуть сприятливими для узгодженого функціонування виконавчої гілки влади в Україні. Зокрема, проект конституційних змін також передбачає, що префекти будуть відповідальні перед Президентом, однак у той же час підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів. Схожим є поточний статус голів місцевих державних адміністрацій, які, втім, відповідальні також і перед Кабінетом Міністрів, а підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Впровадження таких конституційних норм загрожує відтворити суперечливу інституційну позицію, яку зараз займають голови місцевих державних адміністрацій. Префект буде зобов'язаний звітуватися за свою діяльність перед урядом, однак нести фактичну відповідальність за власні дії перед главою держави. З одного боку, така подвійна підпорядкованість префектів створюватиме умови для конкуренції двох «голів» виконавчої гілки влади щодо контролю над ними. З іншого боку, префекти поводитимуться у більшій відповідності до преференцій президента навіть попри те, що формально будуть зобов'язані втілювати в життя політику уряду. Це, у свою чергу, викривить

⁵ Указ Президента України № 119/2015 «Про Конституційну Комісію» – <http://www.president.gov.ua/documents/1192015-18571>.

⁶ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

стимули у діяльності префектів, адже вони більше зважатимуть на політичну позицію президента, ніж на параметри державних політик, в рамках яких вони повинні діяти.

Залежність префектів від президента можна так само спрогнозувати, зважаючи на поточну практику діяльності голів місцевих державних адміністрацій. Зважаючи на право президента призначати та звільняти їх, вони традиційно перебувають у сфері впливу саме глави держави. Не важко дійти висновку, що і префектів так само буде вбудовано в неформальну президентську вертикаль влади.

Тим більш несподівано виглядає пропозиція авторів змін до Основного закону надати префектам право координувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Такого права не мають навіть голови місцевих державних адміністрацій, які загалом є більш впливовими, ніж пропонують зробити префектів. Реалізація цього повноваження на практиці загрожує втручанням префектів у діяльність урядових органів, які формально і фактично підпорядковані Кабінету Міністрів. Зважаючи на залежність префектів від президента, останній отримає додатковий інструмент впливу на роботу виконавчих органів влади на місцях. Самі ж територіальні органи виконавчої влади теж опиняться під подвійним контролем, що – природно – може зашкодити узгодженості їхньої діяльності.

Дивним чином ця конституційна новела практично не потрапила до поля зору українських експертів і оглядачів, які аналізували проект конституційних змін. Імовірно, що таке ігнорування додаткового повноваження префектів зумовлено передбаченою конституційною реформою можливістю скасування рішень префектів. Зокрема, конституційний проект передбачає, що уряд може скасовувати рішення префекта, видане на виконання повноваження з координації діяльності територіальних органів виконавчої влади. Такий запобіжник справді може запобігти невмотивованому втручанням префектів у роботу місцевих урядових органів. Однак якщо Кабінет Міністрів регулярно використовуватиме це право, така поведінка, натомість, знову актуалізує проблему конфліктів між президентом і урядом у питанні контролю за діяльністю префектів.

Конституційний текст дає цьому конфлікту додаткову поживу. Так, і Президент, і Кабінет Міністрів дістануть право скасовувати рішення префектів, хоч і з різних питань. Навряд чи можна сподіватися, що таке положення не внесе додаткової плутанини в діяльність префектів і не загрожуватиме паралічем їхньої діяльності в умовах, коли президент і уряд матимуть різні інтереси. Ситуацію дивним чином ускладнює ще одна норма, згідно з якою префекти можуть отримувати додаткові, не передбачені Конституцією повноваження, рішення з яких можуть скасовувати або Президент, або Кабінет Міністрів. Відповідно, конституційні зміни відкривають дорогу для подальших суперечок з приводу контролю над префектами – якщо законотворці вирішать додати їм нових повноважень.

Друзі мимоволі

Очевидно, що ймовірний вплив запропонованих змін на взаємодію президента й уряду неможливо розглядати поза контекстом. Незважаючи на закладений у чинній конституційній моделі потенціал до конфлікту між двома «головами» виконавчої гілки влади, співіснування Президента Порошенка та Прем'єр-міністра Арсенія Яценюка було помітно більш конструктивним, ніж, наприклад, взаємодія Віктора Ющенка та Юлії Тимошенко впродовж 2007–2010 рр. Протягом півтора року з часу призначення Яценюка головою уряду та обрання Порошенка президентом вони уникали відкритих конфліктів, у разі потреби «делегуючи» необхідність публічно з'ясовувати стосунки представникам власних політичних сил. Можливо, саме тому загрозливому потенціалу щодо створення нових зон конфлікту між президентом і прем'єр-міністром на місцевому рівні було приділено обмаль уваги.

Однак не існує достатніх підстав стверджувати, що потенційні небезпеки конституційних змін не проявлять себе тільки через те, що Порошенко та Яценюк досі знаходили спільну мову з більшістю питань. По-перше, варто звернути увагу на причини відносно мирного співіснування президента і прем'єр-міністра. З одного боку, вони обоє демонструють більш консенсусний підхід до взаємодії з іншими політичними акторами, ніж той, який був притаманний Ющенку і Тимошенко. З іншого боку, цьому – парадоксальним чином – сприяють негативні зовнішні чинники. Зокрема, в умовах необхідності чинити опір зовнішній агресії Росії та рятувати українську економіку від колапсу ключові політичні актори просто змушені підтримувати співпрацю на достатньому рівні, аби забезпечити своє політичне виживання. Відповідно, зниження інтенсивності впливу негативних зовнішніх чинників може призвести до послаблення узгодженості дій президента і прем'єр-міністра та актуалізувати приховані конфлікти між ними.

По-друге, дивно було би розглядати конституційні зміни лише в короткостроковій перспективі. Цілком вірогідно, що дія проаналізованих норм – у разі набуття їх чинності – переживе і президентство Порошенка, і прем'єрську каденцію Яценюка. На зміну їм можуть прийти менш схильні до компромісної поведінки політичні актори. Тоді-то конкуренція щодо контролю над діяльністю префектів і місцевих органів виконавчої влади може стати буденною практикою. У той час як президент матиме вигіднішу позицію у цій імовірній боротьбі, подвійна підпорядкованість префектів спонукатиме уряд відстоювати власні конституційні повноваження щодо здійснення виконавчої влади, зокрема і на місцях.

Висновки

Відмова головних політичних акторів від необхідності подальшої зміни чинної прем'єр-президентської республіки наклала очевидні обмеження на перелік варіантів, які могли обирати автори конституційних змін. У частині децентралізації вони не лише відтворили логіку напівпрезидентської моделі з її роздвоєністю виконавчої влади, а й – щодо інституту префекта – загострили її слабкі сторони. У результаті цього президент і уряд дістануть нові стимули конкурувати одне з одним щодо контролю над префектами. Перевагу в цій

потенційній боротьбі матиме президент, який зберіг право призначати і звільняти префектів і отримав новий інструмент впливу на діяльність місцевих органів виконавчої влади через нові повноваження префекта. Водночас уряд матиме змогу бодай частково блокувати діяльність префекта, скасовуючи його рішення.

Оскільки негативний потенціал закладених у конституційному проекті змін у відносинах президента й уряду на місцевому рівні прямо впливав із винесення необхідності реформування моделі організації влади за дужки, доцільним виглядає повернення цієї проблеми до політичного порядку денного. Зважаючи на те, що Конституційна комісія продовжує роботу над змінами до Основного закону в двох інших сферах (прав людини і правосуддя), одним із варіантів стало би створення окремої підгрупи комісії з питань внесення змін до наявної форми правління. Така підгрупа могла би скористатися уже напрацьованими в неурядовому експертному середовищі змінами до Конституції, які загалом покращують чинну систему влади.

У ширшому контексті питання найбільш доцільної для України форми правління варто винести на загальне обговорення. Триваючий процес внесення конституційних змін подав поганий приклад у контексті його відкритості до зацікавлених сторін та широкої публіки, адже всі напрацювання відбувалися у вузькому колі посадовців і експертів-конституціоналістів. Зважаючи на важливість конституційної моделі організації державної влади для політичного розвитку країни, підготовка відповідних змін до Конституції має відбуватися із максимальними можливостями участі різних стейкхолдерів. При цьому очевидно, що доцільно розглядати різні інституційні опції, в тому числі просування в бік парламентської чи президентської моделей. Без подібної інклюзивності подальший процес конституційного реформування зіткнеться з таким же опором і нерозумінням, які притаманні поточним подіям довкола змін до Основного закону.