

7 Україна

Конституційний проект:

між видимістю демократії й ефективною трансформацією?

Олександр Сердюк, Роман Петров

Вступ: демократизація в Україні у 2004—2009 рр.

Процес демократизації українського суспільства розпочався після здобуття незалежності у 1991 р.¹ Відтоді Україна зробила значні кроки в напрямку досягнення західних стандартів демократії і громадянського суспільства (див. таблицю 1). Демократичний розвиток в Україні до 2004 р. можна розглядати як «гібридну демократію», із сильною президентською владою. Тому період 1991—2004 рр. носить ярлик «кучмізм», який підтверджує сильний вплив колишнього Президента Л. Кучми (при владі у 1996—2004 рр.) на політичне й економічне життя в Україні упродовж цього періоду.

Таблиця 1. Головні конституційні, правові й інституційні реформи в Україні (1990—2010)

1990	Прийняття Закону Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування»
24 серпня 1991	Прийняття Акта незалежності України
1996	Приєднання до Ради Європи
28 червня 1996	Прийняття Конституції України
18 жовтня 1996	Заснування Конституційного Суду України
23 грудня 1996	Прийняття Закону України «Про комісара Верховної Ради з питань прав людини (Омбудсмена)»
2004	Започаткування Євросоюзом політики європейського сусідства
18 березня 2004	Прийняття Закону України «Про загальнодержавну програму наближення українського законодавства до Законів ЄС
8 грудня 2004	Внесення конституційних поправок з метою розв'язання «Помаранчевої революції», рух у бік парламентської республіки
21 лютого 2005	Підписання Плану дій «ЄС — Україна»
26 березня 2006	Вибори до Верховної Ради України
2 квітня 2007	Президент В. Ющенко розпускає Верховну Раду України
30 вересня 2007	Вибори до Верховної Ради України
8 жовтня 2008	Президент В. Ющенко розпускає Верховну Раду України
17 січня 2010	Вибори Президента України

«Помаранчева революція» разюче змінила політичний клімат в Україні у 2004—2005 рр. Драматична перемога Віктора Ющенка у президентській кампанії 2005 р. несла чимало надій на швидке перетворення «гібридного режиму» на режим консолідованої демократії в Україні. Однак на відміну від інших постсоціалістичних країн Східної і Центральної Європи, які стали повноправними державами-членами ЄС, Україна не спромоглася нагромадити достатніх внутрішніх умов (це — традиції представницької демократії, приватна власність, верховенство закону тощо), щоб забезпечити успіх демократичної трансформації, а відтак створити консолідований тип демократії.

У другій половині 2004 р., коли почалася президентська виборча кампанія, Україна занурилася у перманентну політичну кризу. Зрештою ця криза переросла у кризу політичної верхівки і, кінець кінцем, у кризу всієї політичної системи в Україні. Ця ситуація виявила брак ефективних інструментів формування, інституціалізації та координації інтересів політичної еліти в Україні, а до того і відсутність парламентських та демократичних традицій у середовищі українських політичних верхівок.

Політична криза в Україні була викликана кількома тісно пов'язаними між собою внутрішніми чинниками: а) це конфронтація між двома потужними політичними силами, у яких було дуже різне розуміння внутрішніх та зовнішніх пріоритетів (одна з них — прозахідна демократична сила, представлена пропрезидентською партією «Наша Україна» і Блоком Юлії Тимошенко, яка, проте, не спромоглася збудувати міцну інституційну основу для єдності і механізмів для співпраці; інша — проросійська Партія регіонів, зі значною фінансовою підтримкою з боку найбільших українських олігархів); ці політичні утворення продемонстрували дедалі більший розкол між двома національними політичними верхівками, що ґрунтувався на регіональних відмінностях в Україні; б) інституційна криза української політичної системи і слабка відповідальність перед електоратом і між інституціями, що є прямим наслідком поспішної, а тому незрілої «конституційної реформи», ініційованої у грудні 2004 р.

Наступні президентські вибори у 2010 р. допомагають пояснити безкінечну історію політичного конфлікту в Україні. Політичні верхівки в Україні вступили в боротьбу, щоб отримати якомога більше переваг перед виборами 2010 р. Ще один чинник, який пояснює нещодавню політичну хиткість в Україні, — це те, що наявна політична система (парламентсько-президентська) була задумана як тимчасова, як відповідь на «Помаранчеву революцію» у 2004 р. Доти модель «гібридної демократії» в Україні не вичерпала себе. Усі провідні політичні діячі мали недвозначний стимул повернути міцний політичний режим, але на основі парламентсько-президентської системи. У цьому світлі головних політичних гравців в Україні задовольняла модель «гібридної демократії» — адже вона допомагала їм у їхній запеклій боротьбі за політичну владу.

Результат оцінки поточного стану демократичних свобод в Україні є двозначним. Зарубіжні політичні аналітики і журналісти часто ведуть мову про наявність права на свободу слова, відсутність цензури та обмежень для журналістів та ЗМІ в Україні. Тут вони згадують «політичні шоу на ТБ», в яких представники різних політичних партій ведуть вільну дискусію з найпекучіших питань політичного життя

в країні. Однак насправді такі шоу представляють певну політичну ідеологію, спрямовану на перерозподіл влади (по-перше, шляхом дострокових виборів, потім шляхом формування і переформування коаліцій, а потім через президентські вибори). Цей феномен можна назвати «фасадною видимістю демократії» або «політичним карнавалом», де всі ролі чітко визначено, а вакантних місць в аудиторії нема.

Поточну політичну кризу в Україні не можна пояснювати лише посиленням на внутрішні чинники. Існують певні зовнішні фактори, які призвели до політичного безладу в Україні. Наприклад, слід брати до уваги наявність проєвропейської і проросійської стратегії українських політичних еліт. Період 2005—2008 рр. в Україні був позначений «євроскептицизмом». Опитування українського населення відображають поступове зменшення підтримки проєвропейської орієнтації. Навіть у тих прозахідних колах політичної еліти в Україні, яким не подобалася стримана (або досить прохолодна) реакція Європейського Союзу і Ради Європи на європейські ініціативи «помаранчевого» уряду, зростало побоювання, що ЄС і РЄ залишать Україну наодинці з Росією. З метою підтримати таку думку Росія збільшувала свій тиск на Україну, використовуючи насамперед «газовий фактор», примушуючи політичну і бізнесову еліти засумніватися у необхідності проєвропейської орієнтації, що означало би втрату «дешевих енергоресурсів з Росії». «Природне» об'єднання бізнесових і політичних еліт призвело в Україні до панування економічного прагматизму над демократичним розумінням політичних та ідеологічних цінностей. А тому ідея «євроазійської ідентичності» України, яка визнає домінуючим геополітичне становище Росії, поступово заступає в Україні місце ідеї «європейської ідентичності».

Починаючи з 2004 р., Україна активно демонструвала свої європейські прагнення. Було створено інституційний механізм для зближення національного законодавства з *acquis communautaire* (загальноприйнятими умовами /фр./). Хай там як, але у час гострої політичної конфронтації (не лише проти опозиції, а й усередині владної «помаранчевої» коаліції) формувався «євроцентризм» української політичної еліти. Попри те що Україна досягла певного успіху у зближенні національного законодавства з *acquis* (умовами /фр./) Євросоюзу, невдовзі цей процес було відсунуто від справи ефективного впровадження загальноновизнаних демократичних принципів. Найпершою турботою стала так звана «конституційна реформа», яка впроваджувалася в Україні у 2006 р. модель парламентської республіки.

Зовнішні фактори підштовхували до дальших експериментів для вдосконалення політичної системи в Україні. Для міжнародних і європейських чинників (ЄС, РЄ, Організація з безпеки та співпраці в Європі, можливості «камбеку» «кучмізму» і посилення авторитаризму видавалися реальними. Цим пояснюється те, що головні міжнародні органи підтримували діалог з Україною і конституційну реформу, що встановлювала в Україні парламентську республіку. Проте кінцевий результат виявився неочікуваним. Адже, зрештою, Україна не розпочала наближення до стандартів європейської демократії, натомість тільки віддалилася від них. Прірва між політичною елітою й основною масою населення зростала, а політична апатія і розчарування серед політичних еліт та населення посилювалися. Масштаби корупції досягли напрочуд високого рівня, далеко більшого, ніж вона мала місце за часів «кучмізму». У результаті для українського електорату дедалі привабливішим вибором ставала російська модель «керуваної демократії».

Таким чином, можна стверджувати, що наявна політична криза загострила проблему якості демократії в Україні, ставлячи під сумнів не лише ефективність політичних інституцій і процедур, а й будь-яке послідовне впровадження демократичних стандартів. З початку незалежності розвиток демократії в Україні зазнавав впливу головних міжнародних і європейських чинників (головним чином, ЄС і РЄ). Україна дивилася на європейські демократичні стандарти як на дороговказ. Нижче ми постараємося проаналізувати ходу «європеїзації» української політичної системи і вплив міжнародних та європейських чинників на цей процес.

Еволюція конституціоналізму в Україні

Спільні європейські конституційні традиції та український конституціоналізм

Українська Конституція народилася в результаті затяжного конституційного процесу, який розпочався у перші роки незалежності України — в 1990—1991 рр. Еволюція конституціоналізму в Україні відзначалася гострими політичними конфронтаціями і виявом різних ідеологічних орієнтацій, що були в українському суспільстві того часу, і це мало свій прояв у великій кількості проектів української Конституції. Вибір рішень у творців був досить простий: «або йти шляхом створення української моделі демократичної соціальної системи (орієнтуючись на країни Східної і Центральної Європи), або йти шляхом лібералізації й авторитаризму»².

Українські вчені часто наголошують, що ми мали давні вітчизняні конституційні традиції. Зазвичай у цьому випадку згадується Конституція Пилипа Орлика — перше письмове конституційне накреслення, підготовлене ще у XVIII ст. Воно відобразило загальне уявлення про найкращі конституційні ідеї і принципи у Європі на той час. Наприкінці XIX і на початку XX ст. представники української інтелектуальної еліти зазнавали впливу обрисів сучасного європейського конституціоналізму як «спільності європейських традицій». Однак цього впливу виявилось не досить, щоб прискорити політичні й демократичні реформи в Україні. Радянська українська Конституція 1978 р. була поєднанням декларативних (фіктивних) свобод та інших елементів авторитарного політичного режиму «правлячої комуністичної партії». Ілюзія того, що демократичні традиції існували у Радянській Україні, є досить поширеною в політичній культурі сучасної України. Ба більше, ця ілюзія була цілком відчутною впродовж процесу творення нової Конституції у 1996 р.

Можна вирізнити такі джерела, які живили Конституцію України 1996 р.:

- а) романтичні уявлення про те, що можна було зберегти певні елементи радянської конституційної системи (такі, як адміністративна і територіальна системи, місцеве самоврядування на основі рад, включення в документ соціальних та економічних прав тощо), і недовіра до суспільства з ринковою економікою, яка полягала б у збереженні соціальних прав (права на працю, права на достатній рівень життя, права на житло тощо);

- б) як приклади — реформи конституції у центральних і східних європейських країнах (Угорщина, Чеська Республіка, Польща тощо);
- в) конституційні ідеї і положення про «старі європейські демократії» (наприклад, Єврокомісія стверджувала, що запровадження напівпрезидентської системи влади нагадувало б французьку модель, а ідею про «соціальну державу» запозичено з німецької Конституції);
- г) цінності та особливі сутності засадничих конвенцій РЄ, а також інших міжнародних юридичних документів.

Ці джерела, у поєднанні із суперечливими орієнтаціями протилежних політичних еліт, спричинилися до еkleктичної і непослідовної природи української Конституції 1996 р.

Найбільша кількість несумісних речей в українській Конституції 1996 р. була викликана системою розподілу повноважень. В оборонців моделі «оновленого соціалізму» вважалося, що президент має стати інструментом збереження соціальної моделі соціалізму. Отже, з цього погляду політичний режим виглядав як компроміс. Однак ця модель була, либонь, безпідставною. Справді, президент — це глава виконавчої влади. Проте українська Конституція 1996 р., власне, не затвердила цей статус. Положення про те, що Президент України — гарант Конституції і глава виконавчої влади, було досить розпливчастим, беручи до уваги положення, що верховною інституцією в межах виконавчої влади є Кабінет Міністрів. Як і в інших європейських посткомуністичних країнах, можна помітити певну двоїстість організації виконавчої влади, яка створила передумови чи необхідність для остаточної трансформації в бік парламентської республіки.

З виступів робочих груп на засіданнях Конституційної комісії (цей орган був створений парламентом України — Верховною Радою з метою підготувати проект Конституції) протягом 1992—1996 рр. складається переконлива картина реального впливу європейського конституціоналізму на сутність реформи Конституції в Україні³. Ці документи наочно засвідчують складну природу цього впливу, який здійснювався двома способами:

- а) включенням європейських ідей у контекст національних дискусій щодо проекту Конституції 1996 р. у сценарій діяльності Конституційної комісії;
- б) редагування і моніторинг конституційного процесу Венеційською Комісією, яка підготувала кілька висновків щодо проектів Конституції⁴.

Проектанти української Конституції 1996 р. керувалися двома протилежними мотивами. З одного боку, вони були переконані, що необхідно використовувати найкращі європейські зразки, включаючи прямі запозичення положень з конституцій «старих демократій». Теза про «європейську ідентичність» України викликала суттєву політичну й академічну дискусію, але в уяві не виникло жодної альтернативної моделі для запозичення. З другого боку, адепти змін в Україні були переконані, що «не лише Західна Європа — творець сучасного європейського конституціоналізму», і це обумовлювало можливість накреслення такого тексту Конституції, який не відповідав би кращим європейським традиціям. Важливо згадати, що пи-

тання про членство України в Раді Європи не порушувалося упродовж усього перебігу діяльності Конституційної комісії.

Моніторингові доповіді Венеціанської Комісії стали лише чітко визначеними правовими і політичними інструментами впливу на конституційний процес в Україні в дусі кращих європейських традицій і практики⁵. Ставлення багатьох представників українських політичних еліт до висновків Венеційської Комісії було на той час досить стриманим. Коли проект української Конституції обговорювався на засіданнях Конституційної комісії, можна було часто почути, що «це — просто західні експерти і ми не можемо брати до уваги їхню думку»⁶. Загалом Венеційська Комісія значною мірою посприяла вдосконаленню деяких положень української конституції стосовно організації та реалізації принципу розподілу влади, формування Верховної Ради і її структур, організації судової системи, Конституційного Суду, захисту прав людини, статусу Автономної Республіки Крим і низки інших положень. У своїх висновках Венеційська Комісія дала цілком задовільну оцінку українській Конституції як «внеску у демократичну культуру Європи». Поряд із цим вона вказала і на деякі проблемні аспекти. З-поміж них згадаймо кілька чинників, які вплинули на зміст української Конституції:

- 1) типове для постсоціалістичних країн намагання передбачити «цілком повний перелік прав» у тексті Конституції, не беручи до уваги реальність їх здійснення і судовий захист цих прав (насамперед соціальних та економічних); мала місце також розпливчатість визначення деяких прав людини (наприклад, брак ясності щодо заборони смертної кари, можливість обмежувати свободу пересування на підставі рядового закону, відсутність обмежень щодо деяких соціальних прав тощо);
- 2) нечітка визначеність компетенцій Верховної Ради, Президента і Кабінету Міністрів, незважаючи на ухвалені в Україні обов'язкові юридичні акти;
- 3) необґрунтоване надання права законодавчої ініціативи Президентові і Національному банку (беручи до уваги, що це право має Кабінет Міністрів);
- 4) значна залежність Кабінету Міністрів від Президента, коли він [Кабінет] звітує перед Верховною Радою;
- 5) брак розуміння необхідності спростити адміністративні й територіальні поділи, успадковані від Радянського Союзу;
- 6) суперечності і невідповідність у визначенні юридичного статусу Автономної Республіки Крим;
- 7) нечіткі процедури і механізми для функціонування органів місцевого самоврядування⁷.

Конституційна реформа в Україні: ідея і наслідки

Прийняття нової української Конституції у 1996 р. збіглося з активізацією діалогу між Україною та Радою Європи і ЄС. Це трапилося, коли Україна заявила про свій намір стати повноправним членом ЄС як демократична країна з «європейською ідентичністю». Наявним було і велике прагнення у той час обґрунтувати ідею ре-

формування Конституції України, спонукаючи політичні еліти в Україні відреагувати на рекомендації європейських інституцій стосовно оптимальної парламентської моделі для України. При цьому в Україні знаходила дедалі більшу підтримку ідея парламентської республіки — з огляду на спроби президента Кучми зміцнити свою особисту президентську владу. У 1999—2004 рр. європейські інституції (ЄС, РЄ, ОБСЄ) підключилися до процесу внесення поправок в українську Конституцію 1996 р. Венеційська Комісія окреслила низку висновків, застерігаючи від можливих ризиків, які можуть з'явитися під час реалізації не підготовленої процедурно реформи української Конституції.

Загалом, європейський фактор мав досить велике значення для конституційного процесу в Україні. Однак існувала мотивація, що й було вирішальним, головних політичних еліт, які керувалися винятково логікою боротьби за владу. Немов на сміх, напередодні президентських виборів 2004 р. гасло реформування політичної системи було підхоплене урядом Президента Кучми. І хоч весь час чулися заяви про те, що парламентська республіка буде шкідливою для України, Президент Кучма зробив крутий віраж і відкрито підтримав саме модель парламентської республіки.

Конституційна реформа України прибрала остаточного вигляду у грудні 2004 р. (відповідні зміни до української Конституції 1996 р. вступили в дію, починаючи з 1 січня 2006 р.) в результаті політичного компромісу, який уможливив проведення повторно другого туру президентських виборів і розв'язати конфлікт мирно. Усі органічні недоліки нової моделі зрештою спричинили глибоку політичну кризу.

Конституційні зміни змістили баланс у цій змішаній системі влади на користь Верховної Ради. Перший закид тут стосується формування Кабінету Міністрів і контролю за його діяльністю. Однак відповідні проблеми з'явилися не через новий баланс владних сил, а скоріше через недосконалі процедури, які відіграли вирішальну роль у втіленні цього балансу. Парламентській більшості за конституційною реформою 2004 р. було надано значні повноваження. Українська Конституція, що базувалася на гаслі посилення політичної відповідальності парламентських сил, надала великі повноваження коаліції парламентських фракцій, однак не було відпрацьовано головні процедури, що забезпечують їхню діяльність (формування, процеси узаконювання, розпуск, прийняття і виключення членів фракції, права окремих депутатів і керівництва фракції). Водночас, власне, не виявляла себе позиція «коаліції» (члени якої часто виявлялися саме статистами), що мало б вирішальне значення, а домінувала радше позиція ключових осіб у політичних елітах, яка максимально наближала процедуру вироблення рішень до олігархічної моделі.

Впровадження пропорційної виборчої системи з вузькими партійними списками стало важливим етапом конституційної реформи 2004 р., який негативно вплинув на права виборців. Практика формування виборчих списків із людей, які насправді не брали участі у житті партії, призвела до того, що у партійні списки було включено багато особистих лікарів, водіїв та охоронців представників політичних еліт. У масовій свідомості склалося уявлення про Верховну Раду як про «клуб мільйонерів та їхніх слуг».

Українські політичні партії не відповідають політичним партіям у «старих демократіях». Це пояснюється тим, що в Україні потужні фінансові й промислові клани

використовують політичні інституції для створення вигідних умов для забезпечення своїх корпоративних інтересів. Риторичне «верховенство права» стало атрибутом політичних лідерів більшості партій. Деякі автори вважають, що використання риторики про демократичні цінності — це певний крок у напрямку сприйняття цих цінностей. Однак із цим можна погодитися лише частково. Дехто з вітчизняної політичної еліти сприймає верховенство права як верховенство закону, і вони використовують будь-які формальності в законі для вирішення тактичних завдань, цинічно нехтуючи фундаментальними цінностями, — але ж реалізація таких цінностей і є завданням, для якого ці формальності створено.

Суть конституційної реформи 2004 року можна узагальнити таким чином. Вона поламала розподіл повноважень між законодавчою і виконавчою владою і викликала до життя певну кількість змішаних конституційних утворень:

- 1) напівлегітимну коаліцію парламентських фракцій у Верховній Раді, діяльність якої залишилася нерегульованою законодавством;
- 2) відокремлення глави держави від виконавчих функцій;
- 3) дві фракції в самому Кабінеті Міністрів, без підготування механізмів їхньої взаємодії з центрами вироблення рішень.

Наслідки функціонування такої політичної системи означали неминучі політичні кризи, за відсутності якоїсь чіткої процедури розв'язання таких криз, нагромаджувалися різні позаконституційні механізми та стосунки, поглиблювалася прірва між народом і владою. Реформа 2004 року привела до вихолощення в Україні суті міжінституційної відповідальності і звітності органів влади перед виборцями. Коаліції з хитких парламентських фракцій формували уряди, які були неспроможні репрезентувати єдину політичну волю політичних еліт. У багатьох випадках судочинство в Україні використовувалося тими чи іншими політичними силами для власної вигоди. У результаті законодавство, виконавча влада і судочинство виявилися нездатними контролювати одне одного і забезпечувати властиве функціонування засобів перевірки і рівноваги між ними. Напередодні президентських виборів 2010 року провідні політичні партії активно прощтовхували ідеї нових реформ Конституції з геть різними цілями (чи президентська, чи парламентська республіка).

Стосунки між виконавчою і законодавчою владою в Україні

Сучасна модель стосунків між законодавчою і виконавчою владою є результатом політичного компромісу під час «конституційної реформи» 2004—2006 рр. Вважалося, що ці зміни мали підвищити не лише ефективність влади, а й контроль суспільства над нею на основі здатності чітко визначити суть і форму владних структур, а відтак покладати на них відповідальність за результати їхньої діяльності. Припускалося, що важливим результатом реформи має бути звітність перед електоратом і міжінституціями, тісний зв'язок між волею громадян, виявленою під час виборів, і процесом формування виконавчої влади. Однак в реальності це завдання так і не було виконано.

Конституційного компромісу було досягнуто у грудні 2004 р. за безпосереднього залучення Євросоюзу (високий представник ЄС Г. Солана взяв дуже активну посередницьку участь під час політичної кризи в Україні) напередодні непрогнозованої політичної конфронтації («Помаранчевої революції»). На жаль, ЄС у той час не сприяв безпосередньо досягненню конституційного компромісу, тому що пріоритет було віддано меті відвернення політичного й соціального безладу в Україні.

Зміни в балансі сил у 2006 р. змістили повноваження на користь Верховної Ради. Наприклад, Президент України втратив більшість зі своїх повноважень призначати членів виконавчої влади, тоді як Верховна Рада зміцнила гарантії своєї незалежності у законодавчій діяльності і (найважливіше) отримала цілковиті повноваження формувати Кабінет Міністрів. Президент України також має деякі важливі конституційні повноваження, які, однак, не можуть бути реалізованими без залучення виконавчої влади. Це — гарантування суверенітету і територіальної цілісності країни, гарантування прав і свобод громадян і керування зовнішньою політикою і міжнародними відносинами. У результаті місце відносно працездатної системи президентської республіки заступила інша система, яка виявилася ще більш нечіткою і непослідовною у своєму функціонуванні.

Найразючіші зміни сталися стосовно Кабінету Міністрів, який перетворився з органу, підпорядкованого Президентові, на автономний орган із значними повноваженнями, обмеженими лише парламентським контролем. Можливість президентського контролю залишається теж, але тепер він має принципово інакшу природу: право вето на законопроекти уряду і призупинення чинності актів Кабінету Міністрів. У 2008—2009 рр., коли стався розкол всередині «демократичної коаліції» і загострилася особиста конфронтація між Ющенком і Тимошенко, інституційні суперечності між цими двома чинниками виконавчої влади (Президент і Прем'єр-міністр) стали причиною гострих політичних конфліктів, розв'язання яких стало неможливим у наявному правовому полі.

Конституційний Суд України, який міг, принаймні теоретично, стати арбітром між гілками влади в Україні, обмежився розглядом суперечок, що ґрунтувалися лише на конституційності, і мав підкоритися доволі складній формальній процедурі. Насправді Президент України не лише дозволив собі у той період неконституційне втручання у повноваження Кабінету Міністрів, а використав такі інституції, як Рада національної безпеки та оборони та Конституційний Суд, у політичних стратегіях, спрямованих на дискредитацію уряду.

Хай там як, а реформа не змогла створити ефективну систему міжінституційної звітності в Україні, адже численні процедури не було відпрацьовано і не зафіксовано в самій Конституції або в законах, що підтримують ці положення.

Нова Конституція України надавала значні повноваження так званій «коаліції парламентських фракцій», однак вона не передбачувала головних механізмів її формування, процесів узаконення розпуску, прийняття і виключення членів, прав позафракційних депутатів і керівництва фракцій (за винятком часового ліміту для заяв і висунення кандидата на Прем'єр-міністра). Про те, яким чином парламентська більшість має функціонувати після сформування уряду, не згадується взагалі. У 2007—2008 рр. неодноразово заявлялося, що має бути створена «широка», або «велика», коаліція, яка об'єднуватиме всі парламентські фракції, тобто що коаліцію

мають заступити ситуативні об'єднання політичних сил. Такі заяви свідчили про брак будь-якої готовності політичних еліт працювати в межах структур інституційної моделі влади, створеної в результаті реформи Конституції. Власне, конституційні зміни привели до ситуації, коли у Верховній Раді України нема якихось прозорих процедур щодо її формування і функціонування її елементів. Однак ця ж сама інституція наділена ключовими повноваженнями у сфері державної політики — і не в останню чергу правом формувати уряд.

Поправки до Конституції України у 2005 р. містили багато суперечностей стосовно функціонування Кабінету Міністрів. Наприклад, більшість міністрів можуть бути призначені владною коаліцією парламентських фракцій, а меншість міністрів можуть бути призначені Президентом України. І хоч спрямування цієї системи початково полягало у створенні балансу влади між законодавством і Президентом, це спричиняло постійні внутрішні конфлікти в Україні. Можна доводити, що конституційна реформа породила у 2004—2006 рр. два центри виконавчої влади в Україні: один — це Президент, інший — Прем'єр-міністр. Водночас ця реформа не передбачала жодної ефективної співпраці між ними, оскільки вся система «підкріплювалася» іншим дестабілізаційним фактором — залежністю урядової діяльності від парламентської коаліції.

Раціональність поточних постанов про призначення і функціонування Кабінету Міністрів також є сумнівною. Останнім часом уряд формується на ситуативній основі. Для сформування уряду України вимагаються а) подання Президентові України пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра коаліцією парламентських фракцій у Верховній Раді; б) затвердження висунутої Верховною Радою кандидатури простою більшістю голосів. У цьому пункті не сказано, що робити, коли є альтернативні висунанці або якщо Президент не висуває кандидата на розгляд Верховної Ради.

Парламентська коаліція може бути створена вслід за висуненням Прем'єр-міністра. Фактично Кабінет Міністрів може починати виконання функцій як незалежний орган з цього моменту, оскільки для голосування за його особовий склад необхідно набрати у Верховній Раді 226 голосів із 450. Більше того, парламентська більшість може бути сформована із вдаванням до таких способів, як підкуп, шантаж, обман і т. ін. Компетенція Президента щодо розпуску Верховної Ради обмежується лише формальними процедурними деталями: дотриманням термінів формування коаліції і Кабінету Міністрів і регулярним проведенням пленарних засідань. Українська Конституція залишає відкритими питання, що за типовими зразками розв'язуються урядами парламентських республік, — такі, як розпуск уряду в разі розпаду коаліції, а це означає, що впорядкування повториться знову, заради особливих корпоративних інтересів. На практиці в українському варіанті перетікання голосів відбувається так швидкоплинно, що ніхто, за винятком експертів, не помітить розпаду й утворення нової коаліції (неформальної більшості). Нескінченні «переформатування» більшості, такі типові для українського парламентаризму, явно відрізняються від класичних форм західних демократій. А тому слабкий Прем'єр-міністр в Україні цілком залежить від волі політичних і бізнесових еліт, репрезентованих партійними фракціями у Верховній Раді.

Модель виконавчої влади в Україні, як вона встановилася в результаті реформи Конституції 2004—2006 рр., забезпечила досить високий зовні рівень ефективнос-

ті у сфері законотворчості. Аналіз ситуації за 2006 р. і початок 2007 р. наочно показує, що більшість законопроектів Кабінету Міністрів було прийнято Верховною Радою. Майже 90 відсотків законопроектів приймалися всупереч негативній позиції Президента й опозиції, яка переважно блокувалася парламентською більшістю. Єдиним інструментом протидії цьому було право вето, однак Верховна Рада використовувала усі засоби, щоб подолати його.

Уряд України досяг помітного успіху у гармонізації національного законодавства з *acquis communautaire* (загальноприйнятими умовами /фр./) ЄС. В Україні було створено досить дієву інституційну модель для оцінки національного законодавства з точки зору його відповідності до *acquis communautaire*. Є вражаюча статистика про кількість перекладів актів ЄС і про кількість проектів юридичних актів (і ті й ті — закони й акти Кабінету Міністрів і міністрів), яким було дано оцінку, і про кількість державних службовців, яких було навчено законодавства ЄС. Однак насправді це виглядає радше як «потьомкінські села європеїзації»⁸. Романтична мета «європеїзації» в Україні набула радше бюрократичних і формальних рис. Пояснюється це тим, що критерії гармонізації зводяться до простої текстуальної відповідності національного законодавства з актами ЄС. Прикметно, що в майже 10 відсотках проектів, поданих урядом для схвалення Верховною Радою, взято до уваги вагомі положення *acquis* ЄС, і фактично всі законопроекти були узгоджені із законами ЄС. Вплив європейських інституцій на стосунки між виконавчою і законодавчою владою в Україні був обмеженим — через нескінченну політичну конфронтацію між цими двома гілками влади. Наприклад, усі президентські ініціативи удосконалити антикорупційне законодавство у дусі стандартів РЄ дістали схвалення у Верховній Раді лише внаслідок політичної «*qui pro quo*» (плутанини /лат./) між Президентом й опозицією, з одного боку, урядом та правлячою коаліцією — з другого. Невдовзі ухвалення цих проектів було заблоковано. Стало загальною практикою ігнорування висновків європейських експертів стосовно українських законопроектів.

Конституційний Суд України

Впровадження конституційного судочинства було великою новацією для України. За висновком Венеційської Комісії, проект Конституційного Суду України зазнав значного впливу практики постсоціалістичних країн Східної і Центральної Європи, що запекло боролися за те, щоб мати принципово нові суди, які були б незалежними й охороняли нещодавно набуті демократичні цінності. У 1992 р. в Україні було прийнято перший закон про Конституційний Суд, однак засновано Конституційний Суд лише у 1996 р.

Інституційна будова Конституційного Суду відбиває баланс між законодавчою, виконавчою і судовою владою. Організація судової влади в Україні визначається її строгим поділом на суди загальної юрисдикції і Конституційний Суд, який є в Україні єдиним органом з конституційною юрисдикцією. Ця модель відповідає організації судової влади у Німеччині і Франції. Українські законотворці свідомо віддали перевагу європейським уявленням про конституційне судочинство на стадії його

становлення, незважаючи на доволі активні спроби з боку американських експертів довести ефективність американської уніфікованої судової моделі.

Модель повноважень Конституційного Суду України базується на чотирьох категоріях справ, які можуть розглядатися Конституційним Судом:

- 1) визначення конституційності законів, актів Президента і Кабінету Міністрів, а також Верховної Ради Криму;
- 2) перевірка відповідності міжнародним угодам проектів договорів, реально поданих до Верховної Ради для схвалення, згідно з Конституцією України;
- 3) суворе дотримання процедури імпічменту Президента;
- 4) офіційне тлумачення Конституції і законів України.

Суб'єктами, що мають право робити конституційні подання щодо цих питань, є:

- 1) Президент України;
- 2) не менше 45 членів Верховної Ради;
- 3) Верховний Суд України;
- 4) Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Ця модель гарантує, що Конституційний Суд України є цілком автономним складником судової системи і єдиним органом, що має конституційну юрисдикцію.

Для того щоб дати оцінку ролі Конституційного Суду, важливо визначити доступ для фізичних і юридичних осіб до конституційного законодавства, приділяючи особливу увагу межах юрисдикції і суб'єктам її застосування, наведеним вище. Процедура «конституційного застосування» в Україні дає право на конституційну апеляцію будь-якій фізичній і юридичній особі у таких обставинах: а) коли положення Конституції і закони неоднозначно застосовуються судовими й суспільними органами і б) коли таке застосування порушує їхні права. Аналіз практики Конституційного Суду наочно показує, що кількість таких застосувань постійно зменшувалася, оскільки Конституційний Суд відмовлявся ініціювати слухання, коли виявлялося, що не було підстав для судового розгляду, якщо брати до уваги критерії, перераховані вище. Відтак цей механізм не довів своєї ефективності.

Головний принцип формування Конституційного Суду — це рівність (по шість суддів) і представництво трьох гілок влади — висунення Президентом, Верховною Радою і Вищою радою юстиції. У часи глибокої політичної кризи в Україні виник дуалізм виконавчої влади (з Президентом і Прем'єр-міністром як конкурентними інституціями). Внаслідок цього з'явився сумнів щодо доцільності надавати право призначати суддів Конституційного Суду лише Президентові, адже цей варіант не відповідає реальному балансові політичних еліт і дає додаткову перевагу Президентові, котрий може тут припускатися зловживань.

Українське законодавство щодо статусу і компетенцій Конституційного Суду ретельно моніторили європейські інституції (Венеційська Комісія, ЄС). Загалом їхні рекомендації бралися до уваги, однак деякі вади залишалися не виправленими⁹.

Ризики, що містяться у процедурах конституційного судочинства, стали очевидними, коли термін перебування на посаді деяких конституційних суддів закінчився

у 2005 р. і постала необхідність у заступанні. Ця ситуація збіглася із загостренням внутрішніх суперечностей в українському політичному житті у зв'язку з обговоренням реформи Конституції, коли справді могла бути реалізованою функція Конституційного Суду як незалежного арбітра. Однак замість цього політичні еліти заблокували діяльність Конституційного Суду. Неврегульованість питань заступання суддів означала, що Верховна Рада і Президент не могли виконати свій обов'язок із заміни суддів на тривалий час згідно з квотою, а це сталося внаслідок неможливості забезпечити необхідний кворум. Політична криза 2007—2008 рр. показала, що конституційна реформа насправді легітимізувала «партійний принцип» формування Конституційного Суду, хоча формально судді не належать до жодної партії. Нові кандидати для заступання добиралися винятково за партійним принципом і вже невдовзі (одночасно з розглядом справи про конституційність одного із президентських указів) судді явно засвідчували свої партійні симпатії, з чітким поділом у Конституційному Суді на крила — «президентське» і «прем'єр-міністрове». Європейські інституції виявляли незадоволення з приводу ситуації у Конституційному Суді України, і їхня позиція була чітко показана у висновках Венеційської Комісії. Вони пов'язувалися з можливими конституційними змінами у законодавстві, які мали забезпечити безперервне функціонування Конституційного Суду: вони не лише містили озвучення проблем, а й пропонували особливі механізми розв'язку цього питання¹⁰. Однак в умовах політичної кризи ці рекомендації було проігноровано, і не уявляється, що вони у найближчому майбутньому будуть реалізовані.

Важливим чинником діяльності Конституційного Суду є якість суддів. У початковий період конституційні судді були в основному суддями вітчизняних судів, чия правова свідомість і цінності формувалися у рамках радянського судочинства і на основі юридичного позитивізму. У 2004—2006 рр. більшість конституційних суддів було замінено, і, як наслідок, ця особливість лише поглибилася. Поряд із цим зросла також роль «наглядачів за судами». Наприклад, экс-міністр юстиції, котрий став пізніше членом Конституційного Суду, під час кризи 2007 р. був узятий під слідство Службою безпеки України за отримання багатомільйонного хабара. Для конституційних суддів було дуже важко відійти від «ритуального» і декларативного використання «верховенства закону» до усвідомлення його духу і цінностей. Неодноразово в Україні заявляли, що Конституційний Суд необхідно формувати на основі інших принципів, які посилюватимуть його креативність і гарантуватимуть кваліфікацію суддів в дусі найкращих західних демократичних і конституційних цінностей.

За період 1997—2005 рр. (перед початком «функціонального затишшя» у Конституційному Суді) КС України прийняв 73 рішення стосовно приведення українських законодавчих актів у відповідність із Конституцією. Зокрема, близько 200 законодавчих положень було визнано неконституційними. Однак запровадження в життя рішень Конституційного Суду України є далеко не бездоганим. Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд», певні юридичні акти мають втратити свою чинність одразу ж після опублікування рішення Конституційного Суду. За перші роки функціонування Конституційного Суду Верховна Рада реагувала на такі речі швидко і своєчасно, вносячи відповідні зміни у законодавство. Однак з кінця 1990 р. більшість рішень Конституційного Суду або ігнорувалися, або не

вступали в силу взагалі. Наприклад, рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. не набирало чинності два роки. Лише наприкінці 2006 р. було внесено відповідні зміни до Кримінального кодексу України. Низький рівень виконання рішень Конституційного Суду пояснюється тим, що ухвали часто не містять чітких директив стосовно методу надання їм чинності.

Конституційний Суд України може розглядатися як найбільший одержувач міжнародної і європейської технічної та експертної допомоги¹¹. Зокрема, він довів свою беззаперечну першість серед інших судів в Україні за посиланнями у своїх рішеннях на міжнародні закони і загальновизнані принципи. У більшості випадків ці посилання стосуються постанов міжнародного закону стосовно захисту конституційних законів і свобод: свободи товариств, права на участь у державному управлінні, права обирати і бути обраним, поваги до приватного життя, права на соціальний захист, права на безплатну медичну допомогу у державних лікарнях, свободи профспілкової діяльності, права на чесне судове слідство і т. ін. Конституційний Суд обґрунтовував ці посилання тим, що ратифікація Україною фундаментальних міжнародних і регіональних (Європейська конвенція з прав людини /ЕЧП/) конвенцій надавала право українським громадянам, іноземцям і особам без громадянства вдаватися до міжнародних засобів захисту своїх прав у разі, коли останні недостатньо захищені судочинством в Україні¹². Конституційний Суд України у кожному третьому своєму рішенні посилався на різні міжнародні юридичні джерела. У кожному другому рішенні Конституційний Суд намагався тлумачити положення Конституції України у дусі кращих міжнародних і європейських правових стандартів¹³.

Українські конституційні судді воліють дедалі частіше й ефективніше посилатися на міжнародні закони, Європейську конвенцію з прав людини і закони ЄС, щоб гарантувати ефективніший захист конституційних свобод українських громадян. Навіть більше, деякі судді Конституційного Суду обстоюють необхідність застосування у своїх рішеннях більше елементів *acquis* ЄС, у зв'язку з проєвропейською політикою України і її стремлінням стати членом ЄС¹⁴.

У більшості рішень, прийнятих Конституційним Судом України, закони ЄС використовуються як авторитетні джерела для посилання. Наприклад, у ході певного порівняльного аналізу Конституційний Суд посилався на Статут ЄС 2004/2003 «щодо правил, якими керуються політичні партії на європейському рівні, і постанов про їхнє фінансування»¹⁵, поряд з іншими міжнародними конвенціями, Європейською конвенцією з прав людини і прецедентним правом Європейського Суду з прав людини — у своїх постановках щодо конституційності українського закону під назвою «Про політичні партії в Україні»¹⁶. Навіть більше, Конституційний Суд України посилався на Директиву Ради Європи 2000/78¹⁷ у своїй постанові про конституційність українських законів «Про державну службу», «Дипломатична служба» і «Рішення органів місцевого самоврядування» (справа про максимальний пенсійний вік для державних службовців)¹⁸.

Децентралізація і регіоналізм

Українська модель місцевого самоврядування і її запровадження

Створення української моделі місцевого самоврядування розпочалося ще до оголошення незалежності України у 1991 р.: у 1990 р. було прийнято Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування», який перетворював стару систему місцевих виборних органів в органи місцевого самоврядування сучасного типу. Формально більшість процедурних і організаційних ознак радянської моделі самоврядування залишилися незмінними, бо в той час ще залишалася ілюзія «можливості оновлення соціалізму». Зокрема, передбачалося зробити «недержавними» ті місцеві ради, які визнали не приналежними до державних виконавчих властей у рамках розподілу повноважень у трьох гілках влади. У результаті місцеві власті було «вилучено» з виконавчої влади.

Крім того, проблема місцевого самоврядування проявлялася дедалі сильніше в умовах гострої ідеологічної конфронтації в Україні. Це відобразалося в створенні двох моделей місцевого самоврядування, які не були цілком доктринальними за природою і виходили за межі простого теоретичного дискурсу. Перша модель (громада) фактично ґрунтувалася на тому, що є природні права територіальних одиниць, які реалізуються у муніципальному (місцевому) уряді незалежно від держави. Друга модель (державна) мала на увазі те, що в основі місцевого самоврядування лежить принцип децентралізації влади, тобто передача деяких повноважень державою недержавним суб'єктам — територіальним громадам і їхнім виборним органам. Ставлення до цих моделей може правити індикатором впливу європейських традицій, оскільки їхня суть — модель децентралізації державної влади із збереженням принципу підконтрольності. В Україні це було визнано і зафіксовано у відповідному законодавстві (Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування» і «Про місцеві державні адміністрації») тим, що місцеві ради звільняються від виконання державних функцій (за винятком тих випадків, коли такі функції передаються їм за спеціальною процедурою) і зосереджуються на розв'язанні питань винятково «місцевого значення». Цим зумовлюється те, що для розв'язання питань державної ваги на місцевому рівні необхідно створювати відповідні місцеві органи виконавчої влади, які могли б бути включеними в ієрархію виконавчої влади, очолюваної президентом. Аналіз функцій органів місцевого самоврядування показує, що їхнє відокремлення — малозрозуміле, необґрунтоване і суперечливе і що міжінституційна звітність не функціонує належним чином. На сьогодні більшість самоврядних властей — це органи виконавчої влади.

Вади моделі місцевого самоврядування в Україні пов'язані також із бюджетними можливостями, що зумовлено істотними особливостями бюджетної системи України, — це ліміти на надходження до місцевих бюджетів (місцевих рад), залежність їх від права на розподіл державних дотацій серед територіальних громад, наданого районним і регіональним адміністраціям, брак коштів на виконання делегованих повноважень держави і вирахування місцевих бюджетів на рівні мінімальних соціальних потреб (тобто соціальних гарантій держави).

Коли модель місцевого самоврядування було створено, то збереглася її подібність до системи територіальної організації влади, яка була успадкована від радянської системи і стояла на трьох рівнях: базовому (місцеві ради у містах, містечках і селах), районному та обласному. Це помітно відрізняло її від становища в постсоціалістичних країнах Європи, де панувала дворівнева структура.

Ця модель самоврядування з'явилася в Україні в середині 1990-х рр. і зберігалася практично без змін аж до конституційних змін у 1996 р. Головна проблема у стосунках між центральною і місцевою владою полягає в подвійній моделі регіональної адміністрації, що має свій вияв у наявності двох типів місцевих адміністративних структур на регіональному рівні. З одного боку, це місцеві виборні органи (ради базового рівня, а також районні та обласні ради), які, власне, не є виконавчими органами. З другого боку, тут є і місцеві державні адміністрації, які належать до ієрархії виконавчої влади і підпорядковуються безпосередньо Президентові України. Цей дуалізм створює подвійне підпорядкування місцевих органів державній виконавчій владі: центральним органам виконавчої влади і місцевим представницьким органам (радам). Наявність інституту делегованих повноважень і є, напевне, поясненням цього подвійного підпорядкування, однак загалом це створило необгрунтовану конкуренцію між Президентом та урядом. Уявлялося, що конституційна реформа 2004—2006 рр. має розділити сфери впливу Президента й уряду в рамках виконавчої влади. Насправді цього не сталося — через численні процедурні вади у нових механізмах влади. Президент залишився ключовою ланкою у процесі формування і контролю місцевих державних адміністрацій. Те, що Президент і глава уряду належали до різних політичних сил, спричинило фактичний розкол адміністративної системи місцевого рівня. У 2006—2007 рр. саме такою ставала ситуація у багатьох регіонах України щоразу, коли виникав конфлікт між місцевими радами і главами місцевих державних адміністрацій. А в 2008—2009 рр. проявилися інституційні незгоди іншого роду: постійні конфронтації між Президентом і Прем'єр-міністром, коли президент використовував своє право замінювати глав місцевих державних адміністрацій без дотримання процедури координування таких дій з урядом.

Традиційні проблеми місцевого самоврядування загострилися з упровадженням пропорційної виборчої системи на рівні місцевих виборів у рамках «конституційної реформи» (за винятком виборів до сільських рад і сільських голів) у 2006 р. У цій ситуації посилювався централізм в управлінні регіонами (зокрема, на рівні областей і районів як ключових рівнів сучасного самоврядування), оскільки дуже часто місцеві осередки партій проводили свою партійну лінію, не беручи до уваги специфічні місцеві інтереси. Деякі обрані депутати місцевих рад навіть не мешкали в областях, де їх було обрано. Перенесення політичної централізації на місцевий рівень порушило баланс стосунків між населенням і місцевими політичними елітами, а відтак створило основу для конфліктів.

Європеїзація і зміни в моделі самоврядування

Дискусії щодо ідеї реформування системи місцевого самоврядування розпочалися в Україні одразу після прийняття Конституції 1996 р. і значно поживалися в умо-

вах політичного конфлікту між Президентом і «демократичною коаліцією» у 2007—2009 рр. Політична опозиція наполягала на переході до такої моделі самоврядування, яка б означала реальну децентралізацію державної адміністрації і кращу міжінституційну звітність. Фактично це нагадувало стан справ у європейських інституціях.

Слід згадати про три рівні впливу європейських стандартів на українську політику. Перший з них стосується того факту, що Україну було включено у механізми взаємодії, передбачені Європейською хартією з прав людини в питаннях місцевого самоврядування й інституціалізовані на основі Конгресу РЄ щодо місцевих і регіональних властей. Другий рівень — той, на якому відбувається взаємодія між ЄС та Україною, яка в нинішніх умовах опинилася у рамках Європейської політики сусідства. Третій рівень — той, де наявні двосторонні стосунки між місцевими органами урядування України і РЄ (з різним статусом стосовно ЄС). Особливості кожного з механізмів такі:

- 1) Україна ратифікувала Європейську хартію про місцеве самоврядування у 1997 р., погодившись на регулярний моніторинг від імені європейських інституцій. У 1998—2001 рр. оцінка відповідності українського законодавства європейській моделі провадилася у рамках процедури моніторингу Конгресу РЄ щодо місцевих і регіональних урядів, що знайшло своє відображення у двох Порадах щодо ситуації з місцевим і регіональним самоврядуванням (Рекомендації 102, 2001 і 48, 1998). Конгрес підтвердив, що «Український уряд, ратифікувавши Хартію, явно недооцінив її значення і вплив на політичне життя», що відбилося у «недостатності демократії і верховенства закону на рівні місцевого урядування». Було згадано й інші вади української моделі самоврядування: відсутність чіткого відокремлення місцевого самоврядування від регіональної і державної виконавчої влади, брак належних фінансових умов для місцевих органів, відсутність регулювання питань муніципальної власності, суперечливість місцевих і делегованих повноважень тощо. Загалом було підтверджено, що існує реальна потреба впровадження Хартії в національну практику. Ці поради було використано для підготовки проектів реформи місцевого самоврядування, хоч вони так і не були реалізовані. Реформа місцевого самоврядування стала одним із чільних питань політичного діалогу між Україною і РЄ. Ця проблема особливо загострилася під час кризового періоду 2004—2008 рр. Рекомендація Парламентської Асамблеї РЄ 1,722 «Про виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань» підкреслила необхідність інтенсифікувати програму співробітництва з метою допомогти органам української влади впровадити в Україні згадану Хартію й інтенсифікувати розвиток місцевої демократії в Україні (стосовно як нормативного регулювання, так і навчання службовців місцевого самоврядування).
- 2) Проблему місцевого самоврядування в Україні було представлено досить примітно у парадигмі стосунків ЄС — Україна, де наявні численні програми ЄС щодо фінансування освітніх та інформативних проектів в рамках обміну досвідом між європейськими країнами та «українським муніципальним рухом». Специфічним напрямком співробітництва була транскордонна співпраця. Упродовж 2004 р. Єврокомісія презентувала програми малих проектів євро-

пейської допомоги у співпраці на кордоні, які мали, головним чином, економічний характер. Після 2006 р. певну кількість «програм сусідства» було започатковано у низці західноєвропейських програм INTERREG (Міжрегіональні програми співпраці, фінансовані Європейським Союзом), спрямованих на послаблення загальної напруги на прикордонні (боротьба зі злочинністю, нелегальною імміграцією тощо). Усі ці програми базувалися на прагматичному підході ЄС до безпеки своїх кордонів. Вони справили лише незначний вплив на процеси демократизації і зміни у системі місцевого самоврядування, зокрема якщо згадати незначне фінансування цих програм.

- 3) У радянський період місцеві міські й обласні ради України підтримували тісні двосторонні зв'язки з містами й областями Східної і Центральної Європи. Найактивніше такі зв'язки розвивалися з Польщею, за істотної фінансової підтримки з боку польського уряду. У цілому нині понад 180 міст та містечок і областей України підтримують постійні двосторонні зв'язки з державами — членами ЄС. Ці зв'язки стали корисним шляхом для використання прикладів реалізації європейської моделі децентралізації.

Омбудсмен

Відомство Омбудсмена — принципово нове для України, тому що такого взагалі не було у Радянському Союзі. Цей факт певним чином пояснює, чому протягом такого тривалого періоду воно не створювалося і в Україні. Питання про заснування посади Омбудсмена в Україні спричинило неабиякі політичні дебати у час підготовки Конституції України до 1996 р. Одна частина політичної еліти вважала, що функції Омбудсмена як захисника прав людини можуть виконуватися прокуратурою¹⁹. Інша частина політичної еліти найпалкіше підтримувала заснування відомства Омбудсмена (Уповноваженого Верховної Ради з прав людини) як обов'язкової інституції, притаманної демократичним режимам. Засади легального статусу Омбудсмена було зафіксовано у Конституції України і в Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» (23 грудня 1996 р.).

Згідно з українською моделлю посада Омбудсмена є підзвітною Верховній Раді в питаннях дотримання і захисту прав людини в Україні. Головні вимоги посади Омбудсмена (поряд із загальними вимогами до державних чиновників в урядових органах): її/його незалежність, він/вона не може належати до жодної політичної партії і не може поєднувати функцій цієї посади з іншими формами діяльності (за винятком освіти і наукових досліджень). Омбудсмен обирається Верховною Радою за пропозицією Голови Верховної Ради або не менш ніж 1/4 членів Верховної Ради. Починаючи з 1999 р., Омбудсмен має доволі високий статус у системі вищих державних чинів, рівний зі статусом Голови Конституційного Суду України.

Компетенції Омбудсмена включають розгляд заяв осіб щодо порушень прав людини (заява подається не пізніше ніж протягом року після порушення), а також заяв членів Верховної Ради. Омбудсмен може також ініціювати процеси за своєю власною ініціативою. Одночасні процеси не можуть ініціюватися стосовно порушень, які на цей час розглядаються іншими судами. Закон містить досить докладні

правила провадження процесів у згаданих випадках, надаючи значні повноваження Омбудсменові у його стосунках з державними органами. Тут варто згадати, що надмірно декларативна природа цих положень і брак чітких норм співробітництва між Омбудсменом і державними органами знайшли своє відображення у ситуації переговорів із сомалійськими піратами, які захопили український корабель «Фаїна» у 2008 р. Міністр закордонних справ заявив тоді, що дії Омбудсмена радше нашкодили, «аніж пішли на користь веденню переговорів».

Результати конституційних розправ (розгляду заяв від осіб) показують, що відомство Омбудсмена зазвичай або надсилає заяви до Конституційного Суду України стосовно неконституційного характеру юридичних актів, або реєструє вимогу до державних органів усунути порушення. Закон передбачає, що всі порушення прав людини мають бути усунуті протягом одного місяця після офіційного звернення від відомства Омбудсмена. Однак ані закон про Омбудсмена, ані будь-які інші закони не містять положень про відповідальність за невиконання звернень чи вимог Омбудсмена або про способи їх виконання. Це робить звернення Омбудсмена скоріше неефективними і декларативними. Нема й вичерпної інформації про ефективність Омбудсменових звернень в Україні. Впродовж першого періоду діяльності відомства Омбудсмена в Україні (1997—2009) до нього було надіслано до нього українськими громадянами майже 850000 заяв. За звітами відомства Омбудсмена у 2007 р. було прийнято 77000 заяв (з-поміж них 21000 — заяви у письмовому вигляді)²⁰. Однак відомство Омбудсмена здійснило до відповідних державних органів і місцевої влади лише 38 звернень, більшість із яких стосувалися індивідуальних випадків порушення прав людини, і, за оцінками українських організацій з прав людини, вони не мали стратегічного значення у справі усунення систематичних хиб і вад законодавства і застосування його на практиці.

Відомство Омбудсмена дуже часто характеризують як «декоративний елемент» у системі захисту прав людини в Україні. Це можна пояснити не лише хибами в інституційному статусі Омбудсмена, а й певними суб'єктивними чинниками. У роки політичної кризи (2004—2007 рр.) ситуація з відомством Омбудсмена особливо загострилася, коли питання про Омбудсмена набуло великої ваги в політичному контексті. Перебувши два терміни на цій посаді, Ніна Карпачова відкрито порушила принцип незалежності та безпартійності, коли погодилася на включення її у виборчі списки Партії регіонів, і від весни до осені 2006 р. вона була ще й депутатом Верховної Ради. Представники демократичних сил засумнівалися у здатності пані Карпачової розділяти демократичні цінності, взявши до уваги її критичні виступи у 1999—2002 рр. стосовно «подвійних стандартів Ради Європи», що являло собою, по суті, непрямую підтримку нею режиму президента Кучми. У січні 2007 р. перед виборами Омбудсмена в Україні Парламентська Асамблея РЄ надіслала листа до Голови Верховної Ради про неможливість обрання на посаду Омбудсмена особи, яка не є політично нейтральною. Однак цей лист не було взято до уваги: парламентська більшість обрала пані Карпачову, зваживши це обрання як «можливість здобути контроль над ще однією політичною інституцією».

Аналіз міжнародної діяльності відомства Омбудсмена в Україні не наводить нас на думку про існування якогось зв'язку між цією інституцією і реальним запровадженням демократичних стандартів ЄС в Україні. Відомство Омбудсмена тут ко-

ристується розвинутою системою європейських зв'язків, і контакти з національними омбудсменами постійні і багатоманітні. Відомство Омбудсмена є діяльним також у структурі й мережі Європейського омбудсмена і бере участь у більшості з його заходів. Однак це найбільшою мірою формальна, «ритуальна» діяльність, яка не справляє вагомого впливу на українське законодавство і політичне життя.

Заключні зауваги

У цій статті ми взялися до двох завдань. По-перше, намагалися схарактеризувати стан демократичних й інституційних реформ в Україні у період її незалежності з 1991 р. На нашу думку, Україна завершила успішний перехід від комуністичного режиму до моделі «гібридної демократії». Неабиякі надії покладалися на «Помаранчеву революцію» як засіб для подальшого переходу до демократії західного зразка. Однак ці надії не справдилися у зв'язку з безперервною політичною нестабільністю в Україні і боротьбою між рушіями змін і гравцями у вето. По-друге, ми зробили огляд інституційних реформ в Україні у сферах виконавчої, судової (Конституційний Суд) влади, місцевого самоврядування, захисту прав людини (Омбудсмен).

Наш аналіз засвідчує, що всі ці інституційні структури значною мірою реформувалися і зазнали впливу європейських інституцій (ЄС, РЄ, ОБСЄ). Однак такі зміни не сприяли загальній інституційній стабільності та міжінституційній відповідальності в Україні. Відтак інституційний аспект дає нам змогу пов'язати питання «європеїзації» українських конституційних та інституційних структур з ефективністю міжнародної технічної допомоги Україні. У багатьох випадках міжнародна та європейська фінансова і технічна підтримка зосереджувалася на прийнятті й реалізації законів і стандартів, випускаючи з уваги питання ефективного їх функціонування і дієвості судів. Наш огляд показує, що Конституційний Суд — незважаючи на те, що він залишається найпрогресивнішою гілкою судочинства в Україні, — став паралізованим внаслідок боротьби політичних верхівок. Виконавча і законодавча гілки влади зайняті постійною політичною боротьбою у Верховній Раді, а функціональність правлячої коаліції залишається під питанням. Відомство Омбудсмена виявилось нездатним підтримувати довіру до себе з боку політичних еліт та основної маси населення. Також воно проявило нездатність упоратися з дедалі більшим потоком заяв від українських громадян, а тому не спромоглося ефективно захищати їхні інтереси і права перед урядом та іншими державними інституціями.

Зрештою, ми приходимо до думки, що процес «європеїзації» наштовхнувся в Україні на багато труднощів і збочень. Однак це не означає, що демократичне перетворення України приречене на провал. Надання нової енергії міжнародним і європейським намаганням забезпечити «європеїзацію» українського суспільства шляхом просунення спільних європейських цінностей і їхнього ефективного використання сприяло б зміцненню демократії і верховенству закону в Україні.

Стан міжінституційної відповідальності (в межах терену конституціоналізму, виконавчої й законодавчої влади, децентралізації й регіоналізму та Омбудсмена) можна вважати посереднім. Боротьба за політичну владу й зосередження уваги на партійних інтересах звели нанівець цінності реформи Конституції у 2004—2006 рр.

Приклади з «затишшям Конституційного Суду» у 2005—2006 рр. і нездатність Омбудсмена Ніни Карпачової зберігати незалежність від активної політики показують, що попри значні законодавчі й конституційні зміни, що прийшли внаслідок «Помаранчевої революції», у міжінституційній відповідальності в Україні відбулося лише дуже скромне покращення.

ЄС активно долучився до конституційних й інституційних змін в Україні, проводячи регулярний моніторинг і надаючи Україні фінансову й технічну підтримку. Одним з найуспішніших прикладів впливу ЄС на гілки влади в Україні є судочинство. ЄС надає значну фінансову й технічну підтримку у справі реформи українського судочинства, в напрямку найкращих стандартів ЄС, залучивши інструментарій європейського партнерського сусідства. Лише в період 2007—2010 рр. Україна очікувала отримати 494 млн. євро для реалізації Плану дій ЄС — Україна, зокрема зміцнення незалежності й ефективності українського правосуддя. ЄС фінансує проект розширення можливостей українського судочинства і правових органів в міжнародній співпраці у галузі криміналістики, а також проект заснування Європейського консультативного центру з правової політики. ЄС наполегливо заохочує Україну інтенсифікувати співпрацю з РЄ, ОБСЄ та іншими міжнародними інституціями у боротьбі з корупцією (наприклад, приєднатися до Об'єднання проти корупції під егідою Ради Європи).

Спроби ЄС реформувати українське судочинство досягли певного успіху. Українська судова система набула більшої прозорості та інформаційної підтримки (заснування адміністративних судів, створення електронної бази даних про всі рішення національних судів). Українське судочинство й адміністративно-юридичні інституції долучилися до активної співпраці з такими агенціями ЄС, як ЄвроЮст і FRONTEx. Однак ці кроки не допомогли змінити репутацію українського правосуддя як однієї з найбільш корумпованих інституцій у країні. Експерти ЄС попереджають, що українське правосуддя стоїть перед серйозними проблемами, пов'язаними з якістю і змістом юридичної підготовки суддів, а також з їхньою професійною передпідготовкою та фінансуванням. У результаті судові рішення не відповідають стандартам верховенства права і часто ґрунтуються на свавіллі²².

А тому можна зробити висновок, що намагання ЄС реформувати і «європеїзувати» політичну й державну системи в Україні досі не мали успіху. Однак вони можуть стати успішними пізніше. Засоби впливу ЄС через регулярний моніторинг і надання технічної й фінансової підтримки забезпечили певний рівень позитивних зрушень, але не досягли в усьому своєї мети. Це може мати кілька причин. Одна з причин — це надто слабка система стимулів для української політичної еліти, які надаються з боку ЄС. І поки нема надії на повноправне членство в ЄС, помилкою буде очікувати якихось серйозних змін у межах української політичної системи. Ще одна причина — це постійне політичне сум'яття в Україні, спричинене сповзанням до системи парламентської республіки. Безперечно, саме воно стало ключовим чинником нестабільності в Україні. Без першочергового розв'язання цих проблем не можна очікувати в Україні разючих зрушень у кращий бік.

Примітки

- 1 Offe, 1996: 867.
- 2 Golovaty, 1997.
- 3 Там само.
- 4 Референдум конституційний в Україні: Висновок, зроблений Венеційською Комісією на 42-му пленарному засіданні 31 березня 2000 р. Дос CDL-INF (2000) 011). Висновок щодо трьох законопроектів, у яких пропонуються поправки до Конституції України, зроблений Венеційською Комісією на 57-му пленарному засіданні у Венеції 12—13 грудня 2003 р. Дос CDL-AD (2003) 019). Висновок щодо поправок до Конституції України, зроблений 8 грудня Венеційською Комісією на пленарному засіданні 10—11 червня 2005 р. Дос CDL-AD (2005) 015).
- 5 Там само.
- 6 Golovaty, 1997.
- 7 Висновок щодо Конституції України, зроблений Венеційською Комісією на 30-й пленарній зустрічі 7—8 березня 1997 р. Дос CDL-INF(97) 2, Страсбург, 11 березня 1997, с. 12—28).
- 8 Jacoby, 1999.
- 9 Див. прим. 4.
- 10 Висновок щодо можливих конституційних і законодавчих поправок для забезпечення безперервного функціонування Конституційного Суду України, зроблений Венеційською Комісією на пленарному засіданні 9—10 червня 2006 р. (Страсбург, 2006).
- 11 Судді Конституційного Суду України є постійними відвідувачами міжнародних трибуналів, європейських конституційних судів і учасниками міжнародних та європейських професійних та академічних заходів. Конституційний Суд України провадить активну співпрацю з Радою Європи, Євросоюзом, Венеційською Комісією та іншими міжнародними організаціями. Докладна інформація доступна у: www.ccu.gov.ua/en/index (останній доступ із 20 червня 2009 р.).
- 12 Наприклад, рішення Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 р. (справа про реєстрацію за місцем проживання) № 15/2001 і (справа про гарантування податку на депозит, № 2/2005 від 24 березня 2005 р.).
- 13 Selivon, 2003.
- 14 Kamro, 2007.
- 15 Постанова 2004/2003 Європарламенту і Ради Європи від 4 листопада 2003 р. «Про врегулювання діяльності владних політичних партій на європейському рівні і правила їхнього фінансування» (O.J.L 2997).
- 16 Рішення Конституційного Суду України від 12 червня 2007, № 2/2007.
- 17 Директива 2000/78 Ради ЄС від 27 листопада 2000 р., за якою встановлюється рівноправність у сфері найму і зайнятості (O.J. 2000 L303/16).
- 18 Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2007 р., № 8/2007.
- 19 Див. прим. 4.
- 20 Інформація про це доступна у: www.ombudsmen.kiev.ua (останній доступ із 20 червня 2009 р.).
- 21 Інформація про це доступна у: <http://elections.unian.Net/ukr/newes/newus-179462/html> (останній доступ із 10 вересня 2009 р.).
- 22 Див. «Постанову про закон в Україні». Звіт Брайєна Неїлла і Генрі Брука (The Slynne Foundation) від грудня 2008 р., доступно у: www/britishukrainiansociety.org/en/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id+171 (останній доступ із 20 червня 2009 р.). Зокрема, у Звіті висловлюється думка про те, що рішення арбітражних укра-

198 Олександр Сердюк, Роман Петров

їнських судів можна пояснити браком вказівок з боку вищих судів і тим, що у їхніх ухвалах віддається перевага застосуванню процесуального права перед звичаєвим правом.

(Від редакції: Про більшість, сформовану за допомогою «тушок».)

(Від редакції: Про повернення до «кучмівської» Конституції авторитаризму.)