

Чому Україні потрібна ефективна система влади?



Тема зміни системи влади є нашим **ключовим пріоритетом** через виклики й загрози, які наразі постають перед Україною.

Незалежно від того, як завершиться війна, Україна не зможе розраховувати на довготривалий мир і безпеку. Найімовірніше, із закінченням війни росія повернеться до використання невійськових засобів дестабілізації нашої країни. Спектр таких засобів є доволі широким і включає економічну, торгіву, інформаційну та кібервійну. Загальною метою РФ є руйнування віри самих українців в те, що Україна може вижити та відбутися як економічно успішна демократична держава із верховенством права та високими соціальними стандартами.

Наш регулярний моніторинг рішень влади впродовж останніх п'яти років виявляв ідентичні системні проблеми у різних сферах суспільного життя та державного управління. Неконституційність рішень, зміщення балансу гілок влади, невідповідність європейським стандартам та системний наступ на принципи демократичного врядування знаходять свої прояви в найрізноманітніших контекстах. Їхньою першопричиною є не війна, а система влади в Україні.

Змішана форма правління веде до того, що замість системи стримувань і противаг в Україні діє модель поділеної виконавчої гілки влади, яку регулярно поглинає Президент. При цьому парламент залишається слабким і позбавленим механізмів впливу на ситуацію. **Це позбавляє державний апарат здатності ефективно та оперативно реагувати на актуальні виклики.**

За понад 30 років Україна не змогла ні перебудуватися за зразком більшості центральноєвропейських держав, які після падіння залізної завіси стали парламентськими демократіями, ані вибудувати жорстку ієрархічну модель одноосібного правління із довготривалим авторитарним лідером, до якої прийшли більшість пострадянських країн. Тобто українська форма державного правління є одночасно надто недосконалою та неефективною, щоб збудувати сталу демократію, і надто слабкою, щоб вибудувати автократію. Останнє неможливо ще й через те, що в Україні дефіцит правових механізмів захисту демократії компенсувало розвинене громадянське суспільство, яке не допускає цілковитого згортання демократії.

Щоб мати спроможність відбудувати державу після війни, розвиватися далі успішно та інтенсивно, а також інтегруватися в ЄС і НАТО, нам необхідно змінювати систему влади. Це передбачає зміну Конституції, що неможливо під час війни. Однак вже зараз ми можемо і маємо готувати модель майбутньої системи влади й говорити про неї з суспільством, щоб пояснити необхідність таких змін і наростити спроможність швидко імplementувати їх після завершення воєнного стану й до початку нового виборчого циклу.

Те, чи вдасться нам змінити систему до виборів, визначить, на які ролі прийдуть новообрані еліти, і, як наслідок, значною мірою вплине на те, яким буде темп повоєнної інституційної відбудови та нарощування ефективності для євроінтеграції та протистояння агресору в майбутні десятиліття.

Розбалансована система стримувань і противаг

Наріжним каменем будь-якої системи стримувань і противаг **є контроль парламенту над виконавчою владою.**

В Україні Президент не належить до виконавчої влади, але де-юре Конституція надає йому широкі повноваження у сфері безпеки та оборони, зовнішньої політики та юстиції, котрі є складовими виконавчої влади. А де-факто Президенти зазвичай мають значно ширший вплив на виконавчу владу.

Президент не просто має право законодавчої ініціативи, але є найпопулярнішим політиком країни, який завдяки прямому впливу на Службу безпеки України та Генерального прокурора має можливості для тиску на парламентарів та бізнес, який фінансує політичні партії.

Як ми бачимо оновлену систему влади?

Єдність виконавчої влади

/ 01



Виконавча влада за своєю природою є ієрархічною. Тому всією системою виконавчої влади має керувати одна людина, як це працює в переважній більшості країн. Зараз цьому перешкоджають положення Конституції, за якими:

Президент подає до Верховної Ради пропозиції про призначення міністрів оборони та закордонних справ, Голови Служби безпеки України;

За згодою ВРУ призначає та звільняє з посади Генерального прокурора;

Одноосібно призначає на посади вище військово командування;

Під час здійснення перелічених повноважень Президент не перебуває під парламентським контролем.

Крім того, парламент не має дієвих механізмів контролю за Збройними силами та іншими військовими формуваннями й правоохоронними органами, тому що не має жодних повноважень під час призначення та звільнення їхніх керівників.



Витоки проблеми

З часу ухвалення Конституції в 1996 році система влади в Україні змінювалася тричі – у 2004, 2010, 2014 роках. Ці зміни стосувалися ролі Президента у призначенні складу уряду, але в жодному з випадків прем'єр-міністр не мав усієї повноти влади. Навіть за умови обмеженого впливу Президента на уряд часів президентства Ющенка Глава держави пропонував кандидатури міністрів оборони та закордонних справ.



Пропоновані рішення

Президент втрачає будь-який вплив на призначення міністрів оборони та закордонних справ;

Кандидатури прем'єра, всіх членів уряду, Генерального прокурора пропонує парламентська більшість та призначає парламент;

Кабмін призначає вище військове командування, керівництво військових формувань, правоохоронних органів, органів безпеки та розвідувальних органів після попереднього обговорення таких кандидатур в профільному комітеті та на засіданні Парламенту;

Політичне керівництво обороною здійснює прем'єр-міністр. Вищі військові звання присвоює прем'єр після обговорення кандидатур в профільному комітеті парламенту;

Загальне керівництво зовнішньою політикою здійснює уряд. Президент виконує церемоніальні функції у сфері міжнародних відносин. Зокрема, за погодженням із МЗС представляє державу в офіційних переговорах, укладає від імені держави міжнародні договори, призначає послів України за погодженням із профільним комітетом парламенту, приймає послів іноземних держав.



Матеріали

[article](#) by Nazar Zabolotnyi: Cannot dispense with a General Secretary? The main lesson from Leonid Kravchuk's presidency;

[article](#) by Nazar Zabolotnyi: The Director of Ukraine. Lessons of the first term of Kuchma's presidency;

[article](#) by Nazar Zabolotnyi: Carried away by authoritarianism. Lessons of the second term of Kuchma;

[article](#) by Nazar Zabolotnyi: The time machine from Bankova Street. How Victor Yushchenko changed the past;

[article](#) by Oleh Rybachuk: On the origins of Ukrainian diplomacy after independence and the introduction of the institution of the presidency;

[article](#) by Oleh Rybachuk: Oleksandr Turchynov on the optimal system of government for Ukraine;

[article](#) by Oleh Rybachuk: Oksana Syroyid on Constitution, Euromaidan, and Crimea;

[Історія](#) балансу гілок влади;

[стаття](#) Олега Савичука та Марії Очеретяної: "#Укрдерждовгобуд: чому влада одного – не найкращий варіант для України?";

[стаття](#) Оксани Заболотної: "Як взаємодіє президент з парламентом? Ризики та можливості";

[стаття](#) Оксани Заболотної: "Чи потрібна поствоєнній Україні міцна рука і нова президентська Конституція?";

Спроможна вертикаль виконавчої влади

/ 02

Уряд в Україні не має інструментів для впровадження державних політик на місцях, оскільки місцеві органи виконавчої влади підпорядковані не уряду, а Президенту, який призначає на посади голів обласних та районних державних адміністрацій. Тому місцеві органи виконавчої влади перетворюються на передвиборчі штаби Президента і водночас мають простір для невиконання урядових політик.



Витоки проблеми

Таку модель призначення голів місцевих державних адміністрацій було впроваджено Конституцією 1996 року.



Пропоновані рішення

Президент не має впливу на призначення керівників місцевих органів виконавчої влади;

Всі повноваження щодо призначення керівників місцевих органів виконавчої влади має Кабінет Міністрів;

Голови місцевих державних адміністрацій мають статус державних службовців.



Матеріали

[стаття Ірини Корженкової та Оксани Заболотної](#) "Центр уряду: рятівне коло чи прикриття іще більшої централізації влади?";

[стаття Ірини Корженкової](#): "Державна служба: недооцінена, але критично необхідна для війни та відбудови".

Суб'єКТНИЙ ПАРЛАМЕНТ

/ 03



Усунення впливу Президента на виконавчу владу забезпечить мінімальні умови для загального парламентського контролю. Однак ключовим елементом для дієвого парламентського контролю є контроль за роботою виконавчої влади, який здійснюють парламентські комітети. Українська Конституція не дозволяє комітетам мати будь-які самостійні повноваження, і тим самим унеможлиблює здійснення контрольної функції.

Також парламент ослаблює те, що підстави для його розпуску є нечіткими і, як наслідок, Президент може зловживати ними на свою користь.



Витоки проблеми

Модель розпуску парламенту, за якої Президент може розпустити Верховну Раду, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій, закладено змінами до Конституції 2004 року. Це було наслідком політичних торгів.



Матеріали

[стаття](#) Оксани Заболотної: "Найуспішніша у світі президентська республіка: чим особлива політична система США";

[стаття](#) Назара Заболотного: "Чому французька система влади не підходить Україні";

[стаття](#) Оксани Заболотної: "Чому Україні для перемоги потрібен цивільний контроль за армією?";

[стаття](#) Оксани Заболотної: "Безсилий за власним вибором. Чому тільки парламент може врятувати країну";

[блог](#) Олега Рибачука: "Міцний фундамент замість тонкої ніжки. Чому та як потрібно міняти Конституцію".



Пропоновані рішення

Конституція гарантує парламентській опозиції механізми контролю за роботою уряду;

Парламентські комітети отримують самостійні повноваження щодо контролю діяльності уряду та окремих міністерств;

Існують чіткі підстави дострокового припинення Президентом повноважень Верховної Ради, а саме, якщо:

протягом 2 місяців з моменту першого засідання нового скликання парламенту або протягом 2 місяців після відставки складу уряду не сформований і не затверджений персональний склад уряду;

протягом 2 місяців Верховна Рада не ухвалює жодного рішення;

Для посилення парламентського контролю в секторі безпеки і оборони існує інститут військового омбудсмена Верховної Ради.

Визначений статус державних регуляторів та деяких правоохоронних органів

/ 04

За останнє десятиліття в Україні було створено низку державних регуляторів та спеціалізованих правоохоронних органів, які мають мати значний ступінь незалежності у своїй діяльності. Однак Конституція не дозволяє цілком легально формувати склад таких органів і не встановлює гарантій та рамок незалежності їхньої роботи.

Попри те, що всі ці органи є за своєю правовою природою органами виконавчої влади, їхній правовий статус залишається невизначеним.

Йдеться про такі державні регулятори:

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації;

Державне бюро розслідувань;

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку;

Національне антикорупційне бюро.



Витоки проблеми

До ухвалення Конституції 1996 року Президент міг утворювати правоохоронні органи та регулятори, а також призначати їхніх керівників. Конституція 1996 року обмежила повноваження Президента лише визначеними в ній. Проте Президенти всупереч Конституції, за звичкою, перевищують повноваження та призначають голів окремих регуляторів і правоохоронних органів. В 1995 році Леонід Кучма видав указ про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, що відповідало його повноваженням. Але вже у 2011 році Віктор Янукович всупереч Конституції затвердив положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. Президент Порошенко не відмовився від такої практики і перевищуючи конституційні повноваження призначив Директора Державного бюро розслідувань.



Пропоновані рішення

Спеціалізовані правоохоронні органи та державні регулятори визначені як органи виконавчої влади;

Конституція закріплює незалежність державних регуляторів та правоохоронних органів шляхом:

визначення відкритого та незалежного порядку добору членів та керівників цих органів, а також чітких підстав їхнього звільнення;

неможливості впливати на їхню роботу;

належного фінансування їхньої роботи.



Матеріали

стаття Олега Савичука: "За воду все одно доведеться платити більше. Але в інший спосіб";

блог Олега Рибачука "Реформа СБУ та створення БЕБ: як не пом'янути шило на мило".

Осучаснити адміністративно- територіальний устрій

/ 05

Технологічний прогрес зробив непотрібним проміжний рівень адміністрування територій, в цьому випадку йдеться про обласний рівень. Те, що робили цілі обласні адміністрації, зараз може робити кілька комп'ютерних програм.

Через війну та складну демографічну ситуацію суттєво скоротилося населення в країні. Крім того, докорінно змінилася структура розселення. Водночас прив'язана до адміністративно-територіального устрою система місцевих органів влади попри те, що вона є трирівневою, належно не виконує свої функції із впровадження державних політик на місцях.

Крім того, вона втратила значну частину своїх повноважень після децентралізації у зв'язку із розширенням влади місцевих громад. Через ці фактори державі більше не потрібна така громіздка система адміністративно-територіального устрою, а на додачу необхідно скоротити витрати на її функціонування.



Витоки проблеми

Найявний адміністративно-територіальний устрій був сформований трохи менше як століття тому радянською владою. Він відповідав потребам суворого централізованого правління на місцях в тоталітарній державі. Зі здобуттям незалежності він не змінився й весь цей час був однією з причин, яка гальмує розвиток як територій, так і місцевого самоврядування в Україні. Частково цю проблему вдалося розв'язати завдяки децентралізації (реформа розпочалася у 2014 році). Але ця реформа не буде стійкою та завершеною без модернізації адміністративно-територіального устрою. Варто також звернути увагу на те, що автономія Криму була створена внаслідок деструктивного впливу росії на територіальну цілісність України на початку 90-х років.



Пропоновані рішення

працює дворівнева система адміністративно-територіального устрою без обласного рівня;

Автономна Республіка Крим втрачає статус автономії.



Матеріали

[стаття](#) Назара Заболотного: "Паровоз у добу Гіперлупа: Чому адміністрації України безнадійно застарів";

[стаття](#) Надії Сухой: "Області не потрібні. Яким має бути адмінтерустрій України".