

**П. В. МИРОНЕНКО. ПРОЦЕС ЗМІНИ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ:
ОСНОВНІ ЧИННИКИ І РЕЗУЛЬТАТИ**

Розглядаються основні чинники зміни форми державного правління в Україні упродовж її незалежності, аналізуються політичні результати кожної з форм правління, яка існувала в нашій державі, здійснено прогноз майбутнього типу форми правління.

Ключові слова: форма державного правління, типи форми державного правління.

Рассматриваются основные предпосылки изменения формы государственного правления в Украине в условиях ее независимости, анализируются политические результаты каждой из форм правления, которые существовали в нашем государстве, осуществлен прогноз будущего типа формы правления.

Ключевые слова: форма государственного правления, типы формы государственного правления.

Overview of main issues related to change of the governance system in Ukraine during its independence, political results of each governance system, which existed in our country, are analyzed, further governance system projected.

Key words: governance system, types of governance systems.

Будь-яка політична система світу періодично піддається змінам. В державах, де відбувається навздогінна модернізація, політичні зміни відбуваються надзвичайно часто. Через 20 років одночасної трансформації політичної, правової, економічної систем Україна не стала державою із високим економічним розвитком, гідним рівнем життя суспільства, стабільною політичною системою. Суспільні відносини перебувають під впливом різноманітних криз: ідеологічної, політичної, економічної, державного управління. В таких умовах розвиток суспільства значною мірою залежить від політико-управлінської еліти. Взаємовідносини між її суб'єктами, їх функції визначаються формою державного правління. Дискусії про форму правління тривають в українському суспільстві упродовж всього періоду незалежності. Особливо актуальним це питання є сьогодні, після відміни Конституційним Судом політичної реформи 2004 р. і повернення до Конституції України в редакції 1996 р.

Конституційні моделі форм правління, їх політичні прояви в практиці зарубіжних країн і в Україні аналізує С.К. Бостан. Вплив глобалізації на форми правління аналізує А. Мілардович. С. Фіш, Р. Елгі і С. Меструп провели дослідження посткомуністичних перехідних суспільств і визначили форму правління, яка найбільше сприяє демократизації цих країн. Провідні юристи Ю.С. Шемшученко, В.Б. Авер'янов, О.В. Петришин досліджують особливості змішаної форми державного правління в Україні, зокрема, розкривають особливості взаємовідносин між Президентом і Урядом. Крім політологічних і правових досліджень по даній темі, в українських ЗМІ існує безліч публікацій з висвітлення позицій провідних політиків стосовно найкращої форми правління для України. У згаданих працях аналізуються всі типи форми державного правління, їх переваги і недоліки, практика застосування у різних державах, однак причинам зміни форми державного правління в Україні не приділяється належної уваги. Метою даної статті є політологічний аналіз зміни форми правління в Україні.

Завдання полягає у з'ясуванні причин, які призводять до зміни форми правління в Україні, прогнозування її наступної зміни.

Форму державного правління вивчають, як правило, три науки: теорія держави і права, конституційне право, політологія. Перша досліджує методологічні основи пізнання форми правління, її історичні типи, друга вивчає правові основи її функціонування, третя аналізує реальні взаємовідносини суб'єктів політичної влади. Важливо є дослідити вплив політичного середовища на правову конструкцію влади, за допомогою якої здійснюється фактичне управління суспільними справами. В Україні, починаючи з 1996 р. і до сьогодні, існує змішана форма державного правління. Вважається, що певні ознаки президентсько-парламентської республіки були закріплені ще 1919 р. у Німеччині (Веймарська Конституція) і вперше така форма була запроваджена у цьому ж році у Фінляндії. Класичною змішаною республікою вважається П'ята Республіка у Франції¹. У сучасному світі до республік зі змішаною формою державного правління відносять: Австрію, Білорусь, Болгарію, Боснію і Герцоговину, Естонію, Ірландію, Ісландію, Італію, Киргизстан, Латвію, Польщу, Росію, Україну, Фінляндію, Францію, Хорватію, Чехію, Югославію. Загалом дослідники форм правління нараховують 35 держав, які є змішаними².

Варто зазначити, що С.К. Бостан критикує такий тип форми державного правління як республіка. Цей термін означає «справа публічна (загальна)», він не дає чіткого уявлення про форму державного правління. На думку вченого, замість республіки слід вживати термін «поліархія». Останній був вжитий ще в оксфордському словнику 1909 р., де визначався як форма організації влади протилежна монархії. До наукового обігу поняття «поліархія» запровадили американські політологи Р. Даль та Т. Ліндблом. Поліархія (з грец. – багатовладність) – це тип політичного режиму, який характеризується розподілом та розосередженням влади між її різними центрами та носіями³. Натомість, С.К. Бостан поліархію розуміє як відмінну від монархії, деконцентовану політико-правову систему вищих законодавчих та виконавчих органів державної влади, організація й функціонування якої ґрунтуються на принципі поділу влади та відповідній системі стримувань і противаг⁴. Відповідно до цього С.К. Бостан виділяє чотири типи змішаних поліархій: президентсько-парламентську, напівпрезидентсько-напівпарламентську, напівпарламентсько-напівпрезидентську, парламентсько-президентську. В одному випадку поліархія розуміється як режим, у іншому як форма правління. Спільним є підхід, який зумовлений розбіжністю між формально-юридичною системою верховної влади та її виявом на практиці. У світовому досвіді є приклади, коли неформальний вплив президента чи парламенту є значно більшим, ніж його зафіксовані в законодавстві повноваження.

На думку О.І. Зазнаєва, кожна змішана форма не просто поєднує риси «чистих систем», але прив'язана до певного «материнського» типу. Вчений визначає вісім змішаних форм – президентиарна президентська система, парламентиарна президентська система, непарламентиарна напівпрезидентська система, непрезидентиарна напівпрезидентська система, парламентиарна напівпрезидентська система, президентиарна парламентиарна система, суперпрезидентиарна парламентиарна система і суперпарламентиарна президентська система⁵. Справді у кожній країні форма правління має свої особливості, зумовлені історичним досвідом, політичною ситуацією, діяльністю конкретної політико-управлінської еліти. Безперечно, будь-яка типологія нівелує певні особливості, оскільки її метою є уніфікація

спільних ознак. На нашу думку, не варто створювати широкі класифікації, які заплутують. Ми дотримуємося традиційної типології змішаної форми, яка виділяє напівпрезидентську і напівпарламентську системи або президентсько-парламентську і парламентсько-президентську форми правління.

За умов змішаної форми правління організація верховної державної влади, порядок утворення її органів та їх взаємини з населенням поєднують у собі ознаки президентської та парламентської республік. Від президентського типу запозичується всенародне обрання президента, який має повноваження виконавчої влади, від парламентського типу – парламентська відповідальність уряду, який очолює прем'єр-міністр. Взаємовідносини між президентом і парламентом перетворюються на конкуренцію за право формувати уряд. Концепція Конституції України, схвалена Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 р., передбачала, що в конкретно-історичних умовах розвитку країни прийнятною формою організації її державної влади є президентська республіка⁶. Згідно Указу Президента від 27 вересня 1993 р. «Про керівництво Кабінетом Міністрів України», глава держави став безпосереднім керівником уряду. Державу, де глава держави – президент – обирається народом і є главою уряду, який йому підзвітний, вважають президентською республікою. Договір «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. закріпив значні повноваження Президента. Конституція України у 1996 р. встановила президентсько-парламентську форму правління, закріпивши вищим органом виконавчої влади Кабінет Міністрів. Хоча деякі науковці вважають, що фактично більшість владних функцій все одно було зосереджено в Президенті.

Згодом у політичних і наукових колах розпочинається обговорення переходу України до парламентсько-президентської республіки. 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Конституції України» (№ 2222), який набув чинності 1 січня 2006 р. Нова редакція Конституції змінила форму правління з президентсько-парламентською на парламентсько-президентську. Однак відомо, що прийняті зміни були результатом компромісу між владою і політичною опозицією щодо мирного врегулювання політичного конфлікту, який виник після другого туру голосування на виборах Президента України 21 листопада 2004 р. Поспішність і врахування суб'єктивних чинників, а не об'єктивних, призвели до того, що в Конституцію України була внесена норма про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України. До речі, в більшості демократичних держав у Конституції не згадується порядок утворення коаліцій та правила поведінки в їхніх рамках. Негативним чинником в Україні стали амбіції лідерів трьох найбільших політичних партій, які створили парламентські фракції і весь час боролися за те, щоб саме їхня фракція була ключовою у коаліції парламентських фракцій. У країнах Європейського Союзу парламентська більшість є лише інструментом формування уряду. Українські дослідники визначають коаліційну більшість в українському парламенті як «політичний квазіінститут державної влади, який почав підміняти собою єдиний законодавчий орган влади в Україні»⁷. У політологічних працях досліджуються ситуації, коли політична партія Президента знаходиться в опозиції до парламентської більшості. Зрозуміло, що за таких умов відбувається затягування процесу прийняття певних законів, рішень через застосування цими суб'єктами механізмів стримувань і противаг. Теоретично, якщо Президент є представником політичної сили, яка входить

до більшості, це сприяє ефективному правлінню. Однак, ще бувають випадки коли політична сила Глави держави не підтримує його дій і тоді Президент, уряд і парламент, розділений на більшість і опозицію, займають різні позиції, що призводить до постійних конфліктів.

Перехід України у 2006 р. до парламентсько-президентської форми правління супроводжувався звинуваченнями президентсько-парламентської форми правління в породженні авторитарних методів управління. Натомість, парламентсько-президентська форма правління уявлялася як система, що сприяє демократизації відносин між владою та суспільством і взагалі є більш ефективною. Однак і ця форма правління в українських реаліях не виправдала себе. Перед Україною знову постало питання, яку форму правління обрати. У квітні 2008 р. С. Рахманін провів опитування лідерів парламентських партій щодо конституційної реформи. Одне із запитань стосувалося форми державного правління. П. Симоненко висловився за чистий парламентаризм, що передбачає ліквідацію президенства, В. Литвин – за парламентсько-президентську республіку, Ю. Тимошенко запропонувала ліквідувати посаду або президента або прем'єра, В. Кириленко – за сильну президентську владу⁸.

Рішенням Конституційного Суду від 30 вересня 2010 р. закон № 2222 визнаний неконституційним «у зв'язку з порушенням процедури його розгляду і ухвалення». З цього дня Україна знову повернулася до Конституції України в редакції 1996 р. і відповідно до президентсько-парламентської форми правління. Це означає, що повноваження парламенту скорочуються, а президента – розширюються. М. Томенко, аналізуючи український конституційний процес, констатує, що «завжди переважала політична кон'юнктура, тобто проекти відповідних змін готувалися «під когось» (чинного Президента, Прем'єр-міністра, лідера політичної сили), що передбачає реалізацію персоналізованих очікувань щодо подальших перспектив того чи іншого політика»⁹. Парламентсько-президентська форма правління була запроваджена при особливих обставинах і відмінена по-особливому. Така відміна поки-що поставила більше запитань, ніж вирішила проблем. Хоча в Україні є достатньо прихильників президентсько-парламентської форми правління, особливо після декількох років неефективного функціонування парламентсько-президентської форми правління. Ю.С. Шемшученко та В.Б. Авер'янов підтримують думку, що «всенародно обраний Президент за умов змішаної форми правління має бути достатньо «сильним» – з тим, щоб активно і конструктивно впливати на систему органів виконавчої влади та її кадрове забезпечення»¹⁰. Заступник глави Адміністрації Президента І. Акімова вважає, що повернення до Конституції 1996 р. «дає додаткову можливість, по-перше, контролювати, моніторити хід реформ і впливати на тих, хто не хоче йти досить швидкими кроками ... це може стати тією політичною силою, яка перетворить політичну волю на політичний двигун»¹¹.

Однак не треба забувати, що президентсько-парламентська форма може призвести до авторитаризму, як це вже було в Україні до 2004 р. Не важко спрогнозувати, що через деякий час згуртуються політичні сили, які будуть виступати за обмеження повноважень президента і розширення функцій парламенту. Раніше вважалося, що змішана система є найкращою для молодих демократій, оскільки найкраще дозволяє урівноважити й збалансувати систему влади. Досвід багатьох постсоціалістичних країн свідчить, що реалізація гарно виписаної змішаної форми правління на практиці має результати відмінні від очікуваних. Причиною такої

ситуації є неврахування важливих чинників. Наприклад, форма правління з посиленою роллю президента вимагає більшої культури узгодження інтересів між законодавчим органом та урядом. С.К. Бостан застерігає, що відсутність відповідних умов перетворює змішану президентсько-парламентську форму правління із значними юридичними повноваженнями президента у президентську або суперпрезидентську поліархію, як це відбулося у деяких посткомуністичних країнах¹².

Отже, на початку нашої незалежності у нас фактично була президентська республіка, з 1996 р. – президентсько-парламентська, з 2006 р. – парламентсько-президентська і з 2010 р. – знову президентсько-парламентська. Очевидно, що при наступній зміні форми правління в Україні буде обговорюватися її парламентський тип. Справді, після невеликого функціонування парламентсько-президентської форми, що розбалансувала всю систему державного управління, потрібна чітка вертикаль виконавчої влади, яка дозволить провести реформи. Однак результат цих реформ залежить від мети, яку будуть переслідувати її організатори і від того, які методи вони будуть використовувати. Сьогодні рівень політичної і правової культури членів політичних партій недостатній для запровадження в державі парламентсько-президентської чи парламентської форми правління, однак це не означає, що ці форми не можуть бути ефективними.

Сьогодні парламентська форма правління визнається багатьма дослідниками як найкраща для країн Центрально-Східної Європи. Зокрема, С. Фіш довів, що ті країни, які раніше створили відносно сильний законодавчий орган, є значною мірою більш демократичними, ніж ті, в яких парламент є відносно слабким. Р. Елгі і С. Меструп аналізують дослідження про 12 центрально-східних держав і приходять до висновку, що будь-які варіанти напівпрезидентської республіки створюють більше проблем, ніж вирішують, і вважають, що «якщо демократія ще є слабкою, тоді краще за все уникати будь-яких форм напівпрезидентства». Сильна законодавча влада, на їх думку, є найкращою для демократизації¹³. Знайдуться, звичайно, ті, хто будуть заперечувати прямий зв'язок рівня демократії і ефективності управління суспільними справами. Однак, це лише поверхові думки, враження від процесів демократизації в Україні. Більш обрунтованим є твердження, що «демократія – це важливий чинник для тривалої політичної стабільності, раціонального управління економікою і ефективного суспільного адміністрування». А. Умланд вважає, що створення слабкої напівпрезидентської системи з домінуючою владою Верховної Ради або чисто парламентської республіки дозволить існування консолідованої демократії. Остання, на його думку, надасть механізм врегулювання конфліктів між економічними елітами країни, а також між культурно поділеним населенням заходу і центру, з одного боку, і півдня і сходу, з іншого. По-друге, демократизація – це ключ до довгострокових перспектив України на міжнародній арені, а вступ до Європейського Союзу може стати об'єднуючою ідеєю для конфліктуючих політичних сил і для соціальних груп сходу і заходу країни¹⁴.

Якщо аналізувати політичну суб'єктивну складову зміни форми державного правління, то логічним буде висновок, що політичні партії не дозволять створити президентську республіку, оскільки велика частина політиків володіла значними повноваженнями і вони будуть навпаки боротися за збільшення обсягу їх функцій. Крім того, суспільство, яке відчуло певну свободу, побачило демократичні процедури ухвалення рішень, навряд чи дозволить повернутися до авторитарного режиму будь-якого президента. Потрібно прагнути створити ефективний

діалог між суспільством і владою, а це можливо завдяки широкій участі і політиків, і громадян у процесі управління суспільними справами. Також набуває поширення твердження, що у сьогодишньому глобалізованому світі форма правління вже немає суттєвого значення, оскільки на політику держав впливають наднаціональні структури. «Держави і уряди з різними типами демократії будуть вирівнюватися, все частіше опиняючись в підпорядкованому стані перед міжурядовими організаціями і глобальними гравцями»¹⁵. Звичайно, така теорія має право на існування і на розвиток, однак це тема окремого дослідження.

Отже, на зміну форми державного правління впливають наступні чинники: 1. Об'єктивні: а) взаємовідносини між суб'єктами влади постійно породжують конфлікти, призводять до криз у системі державного управління; б) рівень легітимності президента або парламенту (президента і парламенту) дуже низький. 2. Суб'єктивні: а) новій політичній команді, яка набуває популярності, для заміни попередньої владної команди, вигідно змінити форму правління; б) політичні сили, які мають вплив на зміну форми правління, пропонують ту форму, яка надасть їм найбільше владних повноважень.

Об'єктивні й суб'єктивні чинники в політиці існують завжди. Будь-якій політичній команді для ефективного управління суспільними справами необхідні владні повноваження. Важливим моментом їхньої діяльності є їх мета і засоби, які вони використовують для її досягнення. Крім того, надзвичайно важливо визначити справжні причини неефективності існуючої форми правління. Наприклад, це може бути неузгодженість функцій органів державної влади на законодавчому рівні; низька підтримка діяльності конкретного президента чи наявного складу парламенту, останнє не означає, що певна форма правління не відповідає потребам даного суспільства; деструктивна діяльність конкретних політичних партій, яка не може беззаперечно свідчити, що всі партії є такими; відсутність консенсусу основних політичних сил щодо стратегічного розвитку держави; бажання політичних лідерів ухвалювати рішення одноосібно, а не на основі демократичних процедур.

Причиною неефективності форми правління в Україні є те, що при її виборі враховуються думки лише провідних політичних сил, зокрема їх реальний вплив на конституційний процес. В обговоренні форми державного правління участь беруть депутати, міністри, журналісти, в той час як, в першу чергу, це питання повинні вирішувати експерти, які ґрунтовно досліджують функціонування різних форм правління, аналізують світовий і вітчизняний досвід протягом багатьох років. Їх аналіз повинен ґрунтуватися на наукових методах, чітких критеріях оцінювання, статистичних даних і на врахуванні політичної ситуації в країні.

1. *Петришин О.В., Протасова В.С.* Форма державного правління в Україні: до пошуку оптимальної моделі // Проблеми організації державної влади в Україні в контексті політико-правової реформи: Матеріали Методологічного семінару (м. Київ, 2 квітня 2008 р.). – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2008. – С. 13-14. 2. *Бостан С.К.* Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики: Монографія. – Запоріжжя: Юридичний ін-т, 2005. – С. 479. 3. *Карасьов В.Ю.* Поліархія // Політологічний енциклопедичний словник / Упоряд. В. П. Горбатенко; за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – С. 496. 4. *Бостан С.К.* Цит. праця. – С. 138. 5. *Зазнаєв О.И.* Полупрезидентская система (политико-правовой анализ): Дис. ... доктора юрид. наук. – Казань, 2006. – С. 118-142. 6. *Постанова* Верховної Ради Української РСР «Про Концепцію нової

Конституції України» // ВВР УРСР. – 1991. – № 35. – Ст. 466. **7. Глотов Б., Кудрявцева М.** Класифікація форм державного правління: український контекст [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_2/10gbbpuk.pdf **8. Рахманін С.** Законный вопрос [Електронний ресурс] // Зеркало недели. – 2008. – 1–7 марта. – № 8 (687). – Режим доступу :<http://www.zn.ua/1000/1550/62236/> **9. Томенко М.В.** Конституційний процес як пошук стратегічних пріоритетів України: Монографія. – К.: Вид.-поліграф. центр «Київський університет», 2010. – С. 270. **10. Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б.** Яка модель Президента потрібна у змішаній формі державного правління // Правова держава: Щорічник наук. праць. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – Вип. 21. – С. 5. **11. Половинчак Ю.** Конституційний реверс // Україна Бізнес Ревю. – 2010. – № 44–45. – 7 жовтня. – С. 1. **12. Бостан С.К.** Цит. праця. – С. 367. **13. Умланд А.** Превосходство парламентаризма [Електронний ресурс] // Диалог.ua. – 2010. – 18 октября. – Режим доступа: http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=20021 **14. Умланд А.** Цит. праця. **15. Милардович А.** Президентство или парламентаризм для Центральной и Восточной Европы в эпоху глобализации? [Електронний ресурс] / Пер. А. Маклакова // Диалог.ua. – 2006. – 12 января. – Режим доступа: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=5378