

ПИТАННЯ ПОШУКУ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

О. СВЯТОЦЬКИЙ

доктор юридичних наук,

професор, член-кореспондент АПрН України

Нам необхідно оптимізувати існуючу в Україні напів-президентську модель форми державного правління. Це юридично більш складно, але з позиції недопущення самої можливості виникнення авторитарного режиму — менш небезпечно.

С. Серьогіна, В. Авер'янов

Очевидним є факт сучасного, вкрай негативного, кризового стану в організації української влади як у центрі, так і на місцях. На фоні посилення політичного протистояння між гілками влади (як всередині парламенту, так і Президентом та Прем'єр-міністром, Верховною Радою та Урядом) поступово втрачається довіра населення до вищих органів публічної влади, що є абсолютно неприйнятним для країни, яка проголосила курс на розбудову правової, демократичної держави.

Існуючі вади в організації та функціонуванні державного механізму зумовлені, насамперед, політично непередуманими, незакінченими та непослідовними змінами до Конституції України, що були прийняті у 2004 р.

Саме цим зумовлено намагання продовжити конституційну реформу, вдосконалити чинну Конституцію України шляхом внесення до неї змін та доповнень.

Одне з ключових завдань конституційної реформи — реформування системи вищих органів державної влади, ліквідація негативних наслідків у функціонуванні державного механізму,

створення відповідальної влади з єдиним центром ухвалення державних рішень.

Головним у процесі конституційного реформування державної влади є питання чіткого бачення оптимальної для України форми правління, без чого весь цей процес позбавлений, як справедливо зазначає С. Серьогіна, чіткого бачення кінцевої мети та інструментів, що необхідні для її досягнення [10].

З огляду на зазначене, розглянемо питання форми державного правління з точки зору теорії, практики та наявного українського досвіду.

Питання теорії та практики форми правління

Форма державного правління — це спосіб організації державної влади, який засвідчує взаємозв'язки між вищими органами держави, насамперед між органами законодавчої та виконавчої влади, та особливості статусу глави держави [1].

До основних сучасних форм державного правління належать монархічна та республіканська форми правління з відповідними їх різновидами.

Так, сучасними різновидами монархічної форми державного правління є абсолютна монархія (Бруней, Катар, Оман, Саудівська Аравія) та конституційна (обмежена) монархія, яка, у свою чергу, поділяється на представницьку або дуалістичну (Марокко, Йорданія, Кувейт) і парламентську (Велика Британія, Іспанія, Монако, Швеція, Японія). У державах з монархічною формою правління верховна влада повністю або частково зосереджена в руках одноособового глави держави — монарха (короля, царя, еміра, шаха, султана тощо) і, як правило, передається у спадок [1].

Як уже зазначалося, другою основною формою державного правління є республіканська. Враховуючи, що Україна відповідно до чинної Конституції (ст. 5) є республікою, розглянемо більш детально цю форму правління.

Сучасними республіканськими формами правління є парламентська, президентська і змішана (або, як її ще називають, напівпрезидентська). Різновидами змішаної напівпрезидентської республіки є президентсько-парламентська та парламентсько-президентська.

Також серед сучасних республіканських форм державного правління є парламентська республіка (Болгарія, Греція, Естонія, Ізраїль, Індія, Італія, Латвія, Молдова, Німеччина, Польща, Туреччина, Угорщина, Чехія), характерною ознакою якої є верховенство вільно обраного народом представницького органу — парламенту над виконавчою гілкою влади.

Головними політико-правовими ознаками парламентської республіки як форми державного правління є такі: 1) вибори президента парламентом або спеціальною колегією, внаслідок чого його функції значно обмежені, він не є центральною фігурою у

системі вищих державних органів, не має можливостей для значного впливу на уряд, не може бути главою уряду; 2) формування уряду парламентом (його нижньою палатою), а саме — парламентською більшістю; 3) політична відповідальність уряду виключно перед парламентом; 4) реальне віднесення виконавчої влади до уряду, а глава уряду (це лідер парламентської більшості) є фактичним главою виконавчої влади [1; 2].

Слід підкреслити, що на сьогодні у світі для більшості держав характерною є саме парламентська форма державного правління. Позитивною рисою парламентської республіки є єдність вищих органів державної влади (законодавчої та виконавчої), оскільки уряд на чолі з прем'єр-міністром формується і контролюється парламентом. Виконавча влада є, власне, продовженням законодавчої, реалізуючи відповідні закони, розробляючи урядові програми і законопроекти [1].

Водночас ефективність і стабільність парламентської республіки залежить від розвиненої партійної системи, авторитету політичних партій, від існуючої в державі виборчої системи. Адже наявність великої кількості партій, представлених у парламенті, а звідси — значної кількості фракцій у парламенті при нерозвиненій партійній системі, призводить до блокування роботи парламенту, неефективної його діяльності, частій зміні уряду, а зрештою, і до паралічу всієї системи влади [1].

До основних сучасних республіканських форм державного правління належить також президентська республіка, характерною ознакою якої є те, що виконавча влада, її формування, становище, діяльність та відповідальність чітко відмежовані від законодавчої, а взаємовідносини між ними ґрун-

туються на принципі взаємних стримувань і противаг [1].

У наш час президенти очолюють понад три чверті усіх держав світу (Азербайджан, Аргентина, Бразилія, Грузія, Еквадор, Мексика, Перу, Таджикистан, Узбекистан, Уругвай, Чилі).

Головними політико-правовими ознаками президентської республіки є такі: 1) президент і парламент безпосередньо обираються народом (за винятком США, де президент обирається колегією виборщиків); 2) вирішальна роль у державному управлінні належить президенту, який у більшості країн є водночас главою держави та главою виконавчої влади; 3) віднесення виконавчої влади виключно або з певними застереженнями до президента (зокрема президент самостійно формує уряд і відправляє його у відставку, призначає та звільняє міністрів, політична відповідальність уряду лише, або насамперед, перед президентом); 4) діє принцип несумісності мандата члена парламенту і посади члена уряду. Президентська республіка встановлюється переважно в умовах двопартійної системи [1; 2].

Позитивними рисами президентської республіки є те, що всенародно обраний президент уособлює єдність країни, виступає символом єдності нації, дає можливість зосередити виконавчу владу в одних руках, виключає або суттєво послаблює свою залежність від різних партійно-фракційних конфліктних ситуацій у парламенті [1].

Однак, незважаючи на те, що в зазначеній формі державного правління максимально відокремлені органи законодавчої та виконавчої влади, в той же час у рамках президентської республіки посилюється протистояння законодавчої та виконавчої влади, особливо коли обраний народом пре-

зидент представляє одну партію, а більшість депутатів парламенту належать до інших партій або їх блоків [1].

Наступною, сучасною республіканською формою державного правління, як уже зазначалося, є змішана або, як її ще іноді визначають, напівпрезидентська з відповідними різновидами — президентсько-парламентська та парламентсько-президентська.

Як пише В. Шаповал [2], головними політико-правовими ознаками змішаної напівпрезидентської республіканської форми державного правління є: 1) побудова механізму здійснення державної влади на засадах або жорсткого, або часткового поділу влади (наприклад, різні підходи щодо сумісності або несумісності мандата депутата і посади члена уряду); 2) так званий дуалізм (двоїстість) виконавчої влади і відсутність конституційного визначення президента як носія виконавчої влади; 3) політична відповідальність уряду перед парламентом; 4) конституційне закріплення функцій президента як гаранта у певних сферах державної діяльності; 5) заміщення посади президента шляхом загальних виборів.

Характерною ознакою змішаної напівпрезидентської республіканської форми державного правління є так званий «дуалізм» виконавчої влади, який означає поділ виконавчої влади між президентом і урядом, тобто її «роздвоєність», «двоцентровість». При тому, що конституції країн зазначеної форми правління визначають уряд як носія виконавчої влади, то щодо президента такі приписи відсутні [2].

Необхідно підкреслити, що особливості поділу виконавчої влади між президентом і урядом спричинили появу різновидів змішаної напівпрезидентської республіканської форми державного правління. Зокрема, якщо

основні повноваження у сфері виконавчої влади належать президенту, то ця форма є президентсько-парламентською республікою. А у разі зосередження відповідних повноважень у уряду — як парламентсько-президентська [3].

Головними політико-правовими ознаками президентсько-парламентської республіки є: 1) парламентський спосіб обрання президента; 2) президент є главою держави і главою виконавчої влади; 3) уряд відповідальний як перед президентом, так і перед парламентом; 4) уряд має широкі повноваження.

Щодо парламентсько-президентської республіки, то до її головних політико-правових ознак належать: 1) формування уряду парламентом; 2) уряд очолює прем'єр-міністр; 3) наявність широких повноважень в уряді; 4) відповідальність уряду перед парламентом і перед президентом [3].

Український досвід форми державного правління

Якщо розглядати форму державного правління стосовно України, то слід зауважити, що в історії української держави форма її правління знала і різні моделі, і свої певні особливості.

Так, історичні джерела свідчать, що ще в період козацько-гетьманської держави (середина XVII ст. — кінець XVIII ст.) і, зокрема, за Конституцією П. Орлика 1710 р. (що мала назву «Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорізького») Україна визначалася як станова республіка на чолі з виборною гетьманською владою. Хоч чітко форми правління Конституція П. Орлика в Україні не визначала, але є всі підстави стверджувати, що це була гетьмансько-парламентська республіка з виборним гетьманом на чолі. За Конституцією в Україні формувалися три гілки влади:

законодавча (Генеральна рада), виконавча (гетьман і генеральна старшина) та судова (Генеральний суд). Створювався своєрідний козацький парламент — Гетьманська військова рада. Загалом у Конституції П. Орлика відчутні ліберально-демократичні традиції, а запровадження постійних генеральних рад свідчило про зародження засад парламентаризму в середовищі українських політиків [4].

За часів існування Української Народної Республіки (1917–1920 рр.) Конституція УНР («Статут про державний устрій, права і вольності УНР»), яка була затверджена Центральною Радою в останній день її існування, а саме — 29 квітня 1918 р., утверджувала принцип верховенства парламенту, тобто форму державного правління — парламентську республіку. За Конституцією вся влада в УНР «походить від народу» (ст. 22), а її верховним органом є Всенародні збори, обрані рівним, прямим, таємним і пропорційним голосуванням на три роки з розрахунку один депутат від 100 тис. громадян. Особа депутата проголошувалась недоторканою. Уряд УНР (Рада Народних Міністрів) отримував свої повноваження від Всенародних зборів і звітував лише перед ними. Депутати, що входили до складу уряду, зберігали свій мандат, але позбавлялися права вирішального голосу на сесіях Зборів [1].

Українська держава за часів гетьмана П. Скоропадського (квітень — листопад 1918 р.) за формою державного правління відповідно до гетьманських «Законів про тимчасовий державний устрій», виданих 29 квітня 1918 р., була абсолютною монархією з диктаторськими повноваженнями гетьмана. Зокрема, він визначав свої повноваження як верховного правителя, затверджував закони, призначав склад

уряду (Раду міністрів) і Державного Сенату (вища судова інстанція), одноосібно керував зовнішньополітичними і військовими справами, вирішував питання помилування тощо [1; 4].

За часів радянської влади в Україні (1917–1991 рр.) про форму державного правління навіть не йшлося, адже заперечувалася сама ідея поділу влади, а конституційно декларувався так званий принцип демократичного централізму, який розглядався як принцип функціонування державного механізму і передбачав існування системи представницьких органів як єдиних органів державної влади [5].

Після проголошення 24 серпня 1991 р. Верховною Радою України незалежності конституційне законодавство визначило спочатку президентську форму державного правління, зокрема, Законом України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 12 лютого 1992 р. № 2113-ХІІ [6] та Конституційним Договором від 8 червня 1995 р. [7], за якими Президента України було визначено Главою держави і главою виконавчої влади, а відповідно до Конституції України від 28 червня 1996 р. та змін до неї від 8 грудня 2004 р. [8] передбачено змішану напівпрезидентську форму державного правління, про що було зазначено у Висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії), згідно з яким українською Конституцією «передбачено напівпрезидентську систему, яка багато в чому схожа на французьку систему, хоч і не є її відтворенням» [11].

У нинішніх умовах кризи і, як результат, хаосу і безладу у владі, пропонується перейти до «класичних» форм державного правління — або суто парламентської, або суто президентської.

Наскільки це виправдано?

Наскільки це доцільно робити сьогодні?

Чи здатне наше суспільство та її політична еліта країни сприйняти одну із зазначених форм правління?

Відповісти на ці запитання однозначно не просто, але з позицій застереження від непередуманих і необґрунтованих кроків можна.

Перш за все, і, головне, — вирішувати питання щодо форми державного правління не можна, не враховуючи суспільно-політичну ситуацію в Україні, для якої характерним є: 1) суспільство в країні нині не організоване, перебуває у стані хвилювання, що, в свою чергу, передбачає відсутність у ньому єдності та злагоди; 2) у суспільстві відсутні сталі з чітко визначеними програмами політичні партії, асоціації, об'єднання, які б підтримувалися більшістю чи переважною більшістю народу, багатопартійна роздробленість; 3) існуюча пропорційна система виборів фактично обмежила право громадян бути обраними до представницьких органів влади.

Як результат такого становища — неефективна діяльність парламенту, тимчасовість та нестабільність уряду, часта його зміна. Все це призвело до паралічу всієї системи влади.

Тому, як підкреслював ще наприкінці ХІХ ст. авторитетний професор права, історик і філософ Б. Чичерін у своїй фундаментальній праці «Про народне представництво», — впроваджувати представницьку (парламентську. — О. С.) форму правління навмання (наосліп чи навгад), покладаючись на розважливості неорганізованого суспільства, яке знаходиться у стані хвилювання, — це вершина політичної легковажності [9].

Щодо запровадження в Україні президентської форми правління, то це не менш політично легковажно, ніж

запровадження парламентської, маючи на увазі: по-перше, переживши 70-річний період тоталітаризму в Україні, знов створити загрозу можливості виникнення авторитарного режиму — хіба це, знову ж таки, не вершина політичної легковажності? По-друге, у рамках президентської форми правління значно посилюється небезпека протистояння законодавчої та виконавчої гілок влади і, особливо, коли обраний народом президент представляє одну партію, а більшість парламентарів належить до іншої партії або блоку партій. Таку ситуацію Україна вже переживала до 1996 р. у період президентства Л. Кучми. По-третє, президентська форма державного правління встановлюється переважно в умовах двопартійної системи,

тобто за умов домінування двох основних партій або партійних блоків. Як відомо, для сьогодення Української республіки характерною є нерозвинена партійна система, велика кількість партій. А звідси — низький їхній авторитет.

Нам необхідно розвивати в Україні існуючу змішану парламентсько-президентську форму державного правління, або, як вважає С. Серьогіна, оптимізувати існуючу напівпрезидентську модель [10]. Це, як справедливо зауважує В. Авер'янов, «юридично більш складно, але з позиції недопущення самої можливості виникнення авторитарного режиму — менш небезпечно» [12]. Навряд чи щось можна до цього додати, а тим паче заперечити.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К., 1998.
2. Шаповал В. Форма держави в конституційному праві // *Вісник Конституційного Суду України*. — 2003. — № 2.
3. Луць Л. А. Загальна теорія держави та права : навч.-метод. посіб. — К., 2008.
4. Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. *Історія держави і права України* : підруч. для студ. вищ. навч. закл. — К., 2007.
5. Шаповал В. М. *Конституційне право зарубіжних країн* : підруч. — К., 2006.
6. *Відомості Верховної Ради України*. — 1992. — № 20.
7. *Відомості Верховної Ради України*. — 1995. — № 18.
8. *Голос України*. — 2004. — № 233. — 8 груд.
9. Чичерин Б. О народном представительстве. — М., 1899.
10. Серьогіна С. Оптимізація статусу президента як ключова ланка конституційної реформи в Україні // *Право України*. — 2009. — № 6.
11. Венеціанська комісія. Висновок стосовно Конституції України (Венеція, 7–8 березня 1997 р.) // *Конституція незалежної України* : у 3 т. / за заг. ред. С. П. Головатого. — К., 1995. — Кн. 2.
12. Авер'янов В. Організація виконавчої влади : необхідність усунення внутрішніх суперечностей // *Право України*. — 2009. — № 5.