

ФОРМА ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ В ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИЦІ УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

В. ЧУШЕНКО

*професор кафедри конституційного права
юридичного факультету
(Львівський національний університет
імені Івана Франка)*

Вплив теорії та практики українського державотворення на форму правління держави

Щоб держава як юридичне уособлення нації, як основна форма організації народу, оптимально виконувала властиві їй функції, вона має у процесі державотворення набути належної форми правління, тобто адекватно до покладених на неї завдань організувати центральну владу. Конституція України ґрунтується на положенні, що державна влада будується на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Сприйняття ж цієї концепції впливає на форму правління держави, що складається в Україні.

Різноманітність форм реалізації доктрини поділу влади свідчить про творче врахування світового досвіду національно-державних традицій, так і політико-утилітарних міркувань, породжених життям, практикою тієї чи іншої країни.

Постає запитання, чи були притаманні ідеї доктрини поділу влади теорії та практиці українського державотворення? Історія конституціоналізму України дає позитивну відповідь на це запитання. Уважний аналіз першої української конституції – Угоди та Конституції П. Орлика 1710 р. приводить до висновку, що держава засновується на принципі поділу влади: глава держави і виконавча влада

уособлюються обраним Гетьманом і гетьманським урядом; праобраз зачатків парламенту бачимо у Загальній (генеральній) Раді, що складається із генеральної старшини, городових полковників і генеральних радників у кожному полку («по одній вибраній значній, старовинній, добророзумній та заслуженій особі»). Із Генеральною Радою Гетьман радиться «про цілісність Вітчизни, про її загальне добро і про всілякі публічні діла, нічого без їхнього дозволу й поради не зачинаючи приватною своєю владою...» Власне, продовжуючи характеристику принципів взаємовідносин виконавчої і представницької влади, у Конституції П. Орлика зазначається: «І як генеральна старшина, полковники й генеральні радники мають належно шанувати ясновельможного гетьмана... так і ясновельможному гетьманові взаємно шанувати їх і утримувати за товариство...» Це і є важелі взаємовпливу, врівноваження гілок влади у процесі їхньої взаємодії. П. Орлик формулює як самостійну гілку судову владу: «Переступників сам ясновельможний гетьман не має карати своєю приватною помстою та владою, а повинен таку справу, чи кримінальну, чи некримінальну, здати на військовий генеральний суд».

Причому П. Орлик як відомий український державний діяч вперше в

історії виділяє як окрему гілку влади судову владу. Дж. Локк (1632–1704 рр.) розрізняв законодавчу, виконавчу і федеральну владу. Під федеральною він розумів право оголошення війни, укладення миру і трактатів, тобто питання, які за своєю сутністю належать до законодавчої чи виконавчої влади. Про окрему судову владу у Дж. Локка не йдеться. А Ш. Монтеск'є видає працю «Дух законів» вже у 1748 р., де йдеться поряд із законодавчою та виконавчою і про судову владу. Оскільки Конституція П. Орлика була написана 1710 р., ім'я цього українського діяча повинно бути включене до числа розробників доктрини поділу влади.

Основний Закон «Самостійної України» Спілки народу українського 1905 р., написаний під впливом ідей М. Драгоманова, Конституція УНР 1918 р. виходять при побудові державного механізму із концепції поділу влади. Так, за Конституцією УНР вищу законодавчу владу мали здійснювати Всенародні Збори, вища виконавча влада в УНР належить Раді Народних Міністрів, а вищим судовим органом є Генеральний Суд УНР.

Навіть цей короткий історичний огляд українського конституціоналізму підтверджує, що Україна не лише сприйняла, а й була активним учасником вироблення теорії поділу влади як однієї з важливих засад її державотворення.

Змішана форма державного правління найбільш оптимальна для України

Вирішуючи питання про форму правління в державі, необхідно враховувати суспільно-політичну ситуацію в державі. Свого часу вчені-конституціоналісти зазначали, що у парламенті мають зосереджувати зрозумілі народові головні політичні напрями, які, відповідно, набувають значення і

для держави. Чи можемо сьогодні говорити, що в суспільстві є сталі, з чітко визначеними програмами, політичні формування, які б підтримувалися переважною більшістю електорату? Такі партії, асоціації, об'єднання могли б стати ядром формування соціально-політичних платформ як необхідної умови комплектування сталого за своїм складом, професійного парламенту, що є передумовою впровадження парламентарної чи парламентсько-президентської моделі управління, про що нині ведуться дискусії в Україні.

Причому йдеться не про «віртуальні структури (угруповання) людей, а про наявні організовані партії, які зрослися з історією народу, є сталими, з визначеною програмою і здатні виражати і спрямовувати розрізнені устремління громадян до загальної мети, оптимально організовувати політичне життя, засноване на свободі.

Впроваджувати представницьку форму правління, зазначав професор Б. Чичерін, навмання покладаючись на розважливість неорганізованого суспільства, яке перебуває у стані хвилювання, — це вершина політичної легковажності. Звідси випливає висновок, що чим менше єдності, злагоди у суспільстві, тим зосередженішою має бути влада.

Повертаючись до зарубіжного досвіду, нагадаємо, що чимало держав Європи на початку ХХ ст., переживаючи період багатопартійної роздробленості, обирали неоднорідні за складом парламенти. А це заважало верховним представницьким установам утворити гомогенну парламентарну більшість, яка б сформувала сильний уряд. І як результат такого суспільно-політичного розвитку — поява елементів кризи демократії та парламентаризму. Як бачимо, схоже

становище складається нині в Україні, і ми повинні зробити належні висновки з гіркого досвіду зарубіжного світу, щоб не повторити його на наших теренах.

З огляду на викладені міркування, враховуючи складність соціально-економічних перетворень, які необхідно здійснити в країні, виправданими є прагнення сформувати такий правовий статус Глави держави, який би реально забезпечував йому можливість бути гарантом державного суверенітету, дотримання Конституції України, прав і свобод її громадян.

Щоправда, переживши період тоталітаризму, ми не гарантовані від його рецидивів сьогодні. А тому мають бути сформовані дійові правові важелі можливого взаємовпливу влади. Повинна зростати роль колегіального народного представництва. Насамперед народне представництво є органом громадської думки, воно відображає справжній стан суспільства, ступінь його політичної зрілості. За допомогою народного представництва можна встановити дієвий контроль суспільства над державним управлінням. При цьому виникає можливість спрямувати тиснення «знизу» через інституціоналізовані політико-правові канали, що стабілізуватиме розвиток суспільства. А це немало для нашого сьогодення.

Отже, об'єктивно в нинішніх українських реаліях форма державного управління має бути змішаною.

Формулюючи теорію поділу влади, Ш. Монтеск'є керувався положенням, що влада за своєю сутністю є єдиною і неподільною. Отже, під час її «поділу» йшлося про виділення трьох основних функцій єдиної влади і про розмежування компетенції трьох груп органів, які здійснюють неподільну владу. Тобто кожна із трьох гілок влади за змістом є певною функціонально-компетенційною цілісністю трьох груп

державних органів, які здійснюють єдину державну владу. Ні Ш. Монтеск'є, ні інші вчені не говорили про абсолютне відособлення трьох гілок влади. Останні координують свої дії, співпрацюють для досягнення спільної мети, взаємостримуючи одна одну у разі потреби. Втілення теорії в життя, як доводить світова практика, означало наділення кожної із гілок влади конкретними функціями і повноваженнями. Конституції, конституційне законодавство держав, які керувалися концепцією поділу влади, закріплюючи самостійність кожної гілки влади, водночас містять норми про співпрацю її з іншими гілками влади. Причому конституційні положення про взаємостримання влади за своїм змістом є нормами співпраці гілок влади. І, на думку Ш. Монтеск'є, взаємостримання трьох гілок влади логічно передбачає їхній взаємогляд і контроль. Незалежність (самостійність) кожної гілки влади виключає лише пряму функціонально-компетенційну підміну їх сутності.

Особливо останнє стосується, як підтверджують наші реалії, сфери виконавчої влади, взаємини Президента України з Кабінетом України. На нашу думку, як впливає із комплексного системного аналізу Конституції України, завдяки своїм повноваженням, які стосуються усіх сфер влади, Глава держави повинен, не підміняючи їх, у межах норм права, урівноважувати окремі гілки влади, у процесі досягнення ними спільної мети. Задля цього зафіксовані на конституційному рівні засади співпраці гілок влади мають бути доповнені конституційними законами (статутного характеру), які б конкретно-компетенційно визначали статус центральних органів державної влади як необхідну умову формування чіткого механізму їх взаємодії.

Модель форми державного правління в Україні визначатиме в майбутньому оновлене конституційне законодавство

Звичайно, конституція характеризується такою властивістю, як найбільш висока стабільність її у порівнянні з іншими нормами права. Врегульований конституцією порядок внесення змін до неї покликаний забезпечити стабільність конституційного устрою і визначає динаміку його розвитку з урахуванням вдосконалення суспільних відносин. Маємо пам'ятати, що якою б досконалою не була Конституція, вона не може передбачати усіх проблем, які політичне життя ставить перед нею для вирішення.

Процеси становлення і розвитку української державності не завжди розвиваються рівномірно. Це стосується і владних структур, насамперед центральних органів державної влади. Взаємини між Президентом, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів нерідко характеризуються не співпрацею, цивілізованим взаємостимуванням у межах законодавства, а не виправданою конфліктністю. Пояснюється це, зокрема, прогалинами конституційного регулювання. Влада за своєю сутністю є єдиною і неподільною та окремі гілки (підрозділи, інститути) влади зобов'язані координувати дії для досягнення спільної мети. Сприяти усуненню непотрібної конфронтації та протистояння гілок влади повинна наука конституційного права, формулюючи пропозиції і щодо оптимальності регулювання конституційно-правових відносин між ними.

Конституційне положення «народ — носій суверенітету і єдине джерело влади» (абзац 1 ст. 5) забезпечує народу як первинному суб'єкту конституційно-правових відносин право на вирішення основоположних проблем дер-

жавного розвитку. У літературі цілком слушно у зв'язку з цим наголошується на необхідності забезпечити реальну можливість народу здійснювати установчий вплив на суспільні відносини, пов'язані з реалізацією публічної влади основними учасниками конституційного процесу.

Отже, актуальним є вирішення питань щодо розуміння і утвердження конституційної правосуб'єктності Українського народу. Майбутні видозміни конституції і конституційних актів мають привести до удосконалення конституційно-правового статусу Українського народу, зокрема й у частині його правосуб'єктності.

Як свідчить практика формування парламенту, місцевих представницьких органів — рад, в останні роки для більш реального волевиявлення народу і забезпечення підзвітності депутатів перед виборцями доцільніше у виборчих законах зафіксувати мажоритарну виборчу систему з наданням права висування кандидатів у депутати політичним партіям (блокам партій), громадсько-суспільним об'єднанням персоніфіковано.

Влада народу України та її реалізація безпосередньо пов'язані з національною партійною системою, яка нині проходить непростий шлях свого розвитку. Закономірним є сподівання Українського народу на формування партійно-політичної системи, представленої сильними політичними партіями, здатними ефективно здійснювати владу в державі й перебувати в конструктивній опозиції. Формування соціально-організованого суспільства (основними складовими якого є справжні політичні партії) буде важливою гарантією втілення в життя конституційного положення, згідно з яким носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ.

Відносно характеристики предметної компетенції Президента, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів українські реалії підтверджують, що між главою держави, парламентом і урядом їх повноваження «переплітаються». А як свідчить сьогоднішня ситуація, так званий «дуалізм» влади породжує конфліктні ситуації у їх взаємовідносинах. Завдання науки конституційного права — сформулювати обґрунтовані пропозиції для більш чіткого розмежування повноважень між гілками влади в оновленому законодавстві.

Потребують уточнення конституційні положення (статті 81, 90, Конституції України) щодо припинення повноважень народних депутатів в Україні. Оптимальним, на нашу думку, припинення повноважень парламентаріїв поєднувати одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України (чи то у зв'язку з закінченням

її каденції, чи дочасного припинення повноважень парламенту). Це унеможливить у майбутньому повторення ситуації, що склалась у державі, коли Президент схвалює Указ про достроковий розпуск Верховної Ради України, а її депутати залишаються повноправними, оскільки їх повноваження припиняються за чинною Конституцією в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Це лише окремі положення, які мають знайти вирішення в майбутньому оновленому конституційному законодавстві. У цілому ж зазначимо, що лише процеси створення соціально орієнтованої економічної системи (матеріальне підґрунтя демократії) та досягнення адекватного рівня самоорганізації суспільства (політико-ідеологічні засади народовладдя) визначатимуть модель форми державного правління в Україні.