ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ОПТИМАЛЬНОЇ ТА ПРИДАТНОЇ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Макарова Зоріна Сергіївна
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Проблема вибору оптимальної форми державного правління на всіх етапах розвитку України і на сьогоднішній день є предметом дискусій і обговорень у науковому середовищі, а особливо гостро вона піднімається в політичних колах.

Оголошення оптимальною тієї чи іншої форми, зазвичай, є наслідком політичної кон´юнктури і не пов´язане з об´єктивними суспільними обставинами [1, с. 38].

Сучасна Україна перебуває на етапі державотворення, що зумовлює потребу постійних політичних та соціально-економічних змін, які відображаються на формі державного правління. Вважаємо, що одним з головних факторів, який впливає на визначення місця та ролі вищих органів державної влади, зокрема наповнення їх статусу, є форма державного правління.

Конституційний процес реформування в Україні знову набув своєї актуальності. Тому питання про вибір оптимальної та прийнятної форми державного правління для України має особливе значення, так як допоможе визначити конституційно-правові основи статусу вищих органів державної влади та вищих посадових осіб.

У контексті досліджуваної проблеми окремі її аспекти аналізувалися в працях таких вчених, як: О. Зазнаєв, С. Бостана, О. Зайчук, М. Кельман, В. Котюк, С. Серьогіна, М. Орзіх, О. Скакун, В. Протасова, О. Харченко тощо; авторитетних американських політологів: Х.Дж. Лінца, М.С. Шугарта, Дж. Кері, Дж. Сарторі, Е. Хейвуда; фахівців з конституційного права зарубіжних країн: А. Георгіци, В. Ріяки, В. Шаповала, М. Баглая, В. Чиркіна та інших.

Таким чином, використовуючи методи пізнання та наукового синтезу, теоретичний аналіз зарубіжної практики державотворення, враховуючи

© Макарова З.С.

суспільно-політичну ситуацію, що склалася, спробуємо визначити, яка форма державного правління є найбільш придатною для України.

Вважаємо, що визначення форми державного правління залежить від багатьох факторів, насамперед, від таких критеріїв, як поділ верховної влади, взаємовідносини у владному трикутнику (президент-уряд-парламент), національні особливості.

Останнім часом все частіше відбувається поєднання елементів, які характерні для парламентарних та президентських республік. У ході цього поєднання з'являються нові, специфічні риси, які до цього часу не були притаманні жодній з форм. Варто підкреслити те, що серед науковців існує позиція, відповідно до якої об'єднання різних держав зі своєю специфікою, за загальними рисами під класичним типом є не правильним, оскільки в силу постійних змін у процесі державотворення уповільнюється розвиток юридичної науки. Зауважимо, що для нас більш правильною і прогресивною є класична класифікація форми державного правління, але ми не можемо не згадати про існування теоритичної проблеми і у зв'язку з цим, як наслідок, появи «нових гібридних форм».

Як слушно зазначає В. Чиркін, відбувається не просто змішування різних сторін окремих різновидів республіканської форми державного правління, а народжується нова підстава, виникає своєрідний гібрид. У результаті залишається все менше «чистих» президентських чи парламентських республік, виникають напівпрезидентські, напівпарламентські [2, с. 4].

Вважаємо, що при виділенні таких підвидів необхідно говорити про те, що вони вийшли саме з такого класичного типу республіканської форми правління, як змішана, і об'єднуються під цим поняттям.

Ми є прихильниками класичної конституційної доктрини, яка виділяє президентську, парламентську і змішану (парламентсько-президентська, президентсько-парламентська) республіканські форми державного правління. Вважаємо, що ця класифікація є найбільш характерним відображенням політико-правових реалій сьогодення при виділенні різних типів сучасних республік.

На основі проведеного порівняльно-правового аналізу конституційної практики зарубіжних країн, з урахуванням всіх переваг і недоліків, вважаємо, що на сьогоднішній день найбільш оптимальною і придатною для України є змішана (парламентсько-президентська) форма державного правління.

Зазначимо, що тенденцією конституційного розвитку багатьох країн є прагнення подолати недоліки президентської та парламентської форм

правління, встановлення не скільки чистих, скільки гібридних форм правління. Д. Сарторі зазначає, що «змішана форма ніколи не буде такою простою, як чиста форма», але називає напівпрезидентську форму правління «більш придатною» за парламентську і кращою за президентську» [3, с.125].

Чому саме ми є прихильниками змішаної форми державного правління, а не в чистому вигляді президентської чи парламентської? На це відповідь дуже проста і очевидна.

У ході дослідження і теоретичного аналізу зарубіжної практики державотворення ми з'ясували, що класична модель президентської республіки ефективно працює тільки в США і є в основному «суто американським феноменом» [4, с. 40], незважаючи на прагнення і спроби, наприклад, країн Латинської Америки, повторити і пристосувати її до свого державного механізму влади.

Під президентською республікою розуміється така республіка, в якій президент обирається всім населенням або колегією виборців. Він є главою держави, формує та очолює найвищу виконавчу владу, тобто уряд, і несе всю відповідальність за його діяльність [5, с. 160].

Президентська форма правління існує в більш ніж 63 країнах світу. З 183 держав, що входили на початку 1993 р. в ООН, понад 130 мали у своєму державному устрої пост президента. Однак, при цьому, у різних країнах президенти мають неоднаковий обсяг повноважень [13, с. 3].

По суті, класична модель президентської республіки не має механізму розв'язання суперечностей між законодавчою та виконавчою гілками влади. У державно-правовій практиці США ця вада президентської республіки залишилася гіпотетичною можливістю, оскільки усталені політичні традиції й політико-правова культура владарюючої еліти країни за будь-якої розстановки партійних сил у Конгресі й на посту Президента завжди забезпечували мінімально-необхідний рівень співробітництва гілок влади. Однак Україна вже знає прецедент відповідного протистояння – у 1996 р. – між Верховною Радою України і тодішнім Президентом України – Л. Кучмою. Запровадження в Україні президентської форми правління, якщо й не завершиться встановленням президентського авторитаризму, обернеться перманентним протистоянням між Главою держави і Парламентом [6].

З цього приводу слушно зауважує О. Воробйова, яка вважає, що «президентська форма державного правління може бути ефективною лише за певних умов: по-перше, наявність сильної патріотичної і відповідальної президентської влади (інакше кажучи, Україні потрібен сильний харизматичний

лідер, який упорядкує всі сфери суспільного життя) і, по-друге, вдосконалення системи стримувань і противаг із метою недопущення монополізації державної влади, яка може призвести до встановлення авторитарного режиму» [7].

Зокрема, хочемо наголосити на тому, що в більшості президентських республік відсутня посада глави уряду, конституційними положеннями президент визначається главою держави і главою уряду. У деяких країнах з президентською формою правління роль посередника між урядом і президентом покладається на адміністративного прем'єр-міністра. Таким чином, президент займає вище місце в ієрархії державних інститутів країни, відбувається узурпація влади однією особою, а для ефективного функціонування вищої державної влади, можливості виходу з політичної кризи, в нинішніх українських політично-правових реаліях необхідно закріпити більш значні повноваження в механізмі здійснення вищої державної влади за Урядом і його главою.

Так само вважаємо, що неможливим є перехід України до парламентської форми державного правління.

У структурно-інституціональній системі державної влади, побудованій на підставі «м'якого» («гнучкого», «часткового») її поділу, над урядовою владою домінує парламент, форми державного правління таких держав зазвичай іменують парламентськими [8, с. 52].

Варто зазначити, що однією із сучасних тенденцій розвитку системи взаємовідносин вищих органів державної влади у парламентарній республіці є підвищення ролі глави уряду, наділення його широкими повноваженнями. Прем'єр-міністр стає центральною посадовою особою, навколо якого і здійснюється вся вища державна влада.

Єдиною і беззаперечною її перевагою є ефективна взаємодія парламенту й уряду. У Німеччині, Італії, Греції та Угорщині така взаємодія здійснюється задля досягнення конструктивної співпраці президента, парламенту й уряду. Водночас, процес формування уряду залежить від розстановки політичних сил у парламенті. Недоліками цього процесу є низький рівень партійної дисципліни й наявність великої кількості партій, залучених до парламентської коаліції. А відтак, остання завжди буде хиткою, тимчасовою, нестабільною, що може призвести до частої зміни уряду (наприклад, в Італії в післявоєнні роки змінилося 50 урядів) [7].

Для нашого дослідження більший інтерес становить змішана форма правління, прихильниками якої є і ми. На нашу думку, змішана форма правління є самостійним, класичним типом класифікації, який виділяється із «чистих»

типів форм правління і є «гібридним поняттям», що у своєму наповненні має низку рис, властивих як президентській, так і парламентській формам правління. Але, у свою чергу, характеризується наявністю власних, специфічних особливостей, на основі яких її можна виділити в окремий тип форми державного правління.

В. Шаповал характеризує країни як такі, де функціонує напівпрезидентська, чи змішана, форма правління [1, с. 39]. Водночас В. Погорілко вважає, що вони є уособленням парламентської демократії [9, с.232].

Науковці зазначають, що змішана форми правління республіки має певні позитивні риси: вони забезпечують стабільність уряду, протистояти його змінам з різних кон`юнктурних міркувань, виключають часті урядові кризи, які властиві деяким парламентським республікам. Водночас слід відзначити і недоліки цієї форми правління, зокрема порушення принципу поділу влади, системи стримувань і противаг, внаслідок цього президентська влада посилюється, а її носії нерідко виявляють прагнення до встановлення авторитаризму [10, с. 27].

Зауважимо, що одним з головних недоліків, який характерний для багатьох держав з парламентською чи змішаною (парламентсько-президентською) формою державного правління, є нерозвиненість і не сформованість партійної системи, яка б забезпечувала існування стабільної парламентської більшості, результатом діяльності якої є формування уряду на чолі з главою уряду, який здатний ефективно здійснювати управлінську політику в державі і вирішувати поставлені перед ним завдання.

Ми є прихильниками встановлення в Україні змішаної (парламентсько-президентської) форми правління, так як на сьогоднішній день зазначена форма правління є найбільш оптимальною для України. Але вважаємо, що змішана форма правління, яка зараз існує в українській державі, потребує вдосконалення, оскільки як показує практика, є нагальна необхідність у запровадженні змін для ефективного функціонування вищої державної влади, які б сприяли злагодженій і функціональній співпраці органів державної влади між собою, зокрема, також важливим є внести зміни і виправити помилки, які склалися на практиці реалізації Основного Закону.

Враховуючи суспільні реалії, що склалися, вважаємо, що тільки за умови досягнення внутрішньої узгодженості між вищими посадовими особами в механізмі здійснення вищої державної влади можна буде говорити про ефективність змішаної (парламентсько-президентської) форми державного правління для України.

З цього приводу слушно зауважує В.Т. Маляренко, який вважає, що «Абсолютно правильно ставиться питання про те, щоб залежність президента від парламенту була якомога менша, щоб залежність уряду від парламенту також була якомога менша, щоб уряд був консолідований і єдиний. І щоб він всі свої діяння спрямовував не на те, як боротися в парламенті за своє місце, а за те, як відбудовувати країну» [11].

Вітчизняний конституціоналіст В.М. Шаповал зазначає, що «сутність тієї чи іншої змішаної форми правління визначається не арифметичними підрахунками якостей, що відрізняють її від інших сучасних форм. Найважливішим є співвідношення конституційних і реальних повноважень у сфері виконавчої влади, якими володіють президент і прем'єр-міністр [12, с. 20].

Вважаємо, що для розв’язання конфліктної ситуації в системі вищої державної влади України, необхідна система стримувань і противаг, яка б працювала. Безпосереднє керівництво урядом має здійснюватися Прем’єр-міністром України, а глава держави здійснюватиме контроль за окремими напрямками діяльності Уряду. Зауважимо, що йдеться не про підконтрольність Уряду і Прем’єр-міністра України Президенту, а про дуалістичну модель організації вищої державної влади в Україні, яка закладена чинною Конституцією, з тенденцією до посилення ролі глави уряду. Найважливішим завданням зазначеного механізму є досягнення балансу в розподілі повноважень між президентом і главою уряду.

Запорукою успішного функціонування змішаної (президентсько-парламентської) форми державного правління є ефективно налагоджений механізм досягнення політичного компромісу.

Таким чином, приходимо до висновку, що встановлення і функціонування тієї чи іншої форми державного правління буде ефективним тільки тоді, коли владний трикутник «глава держави – глава уряду – парламент» буде функціонувати консолідовано, дотягатиметься згода при вирішенні спірних питань, повноваження, надані Конституцією та законами України будуть поважатися і не перетягуватися, а на перший план ставитимуться інтереси українського народу.

Держава, закріплюючи одну із форм державного правління, змінює: правовий статус вищих органів державної влади та вищих посадових осіб; взаємовідносини між тріадою парламент – президент – уряд; відбувається перерозподіл повноважень між вищими органами державної влади, посадовими особами, що зумовлює внесення змін до Конституції, законодавчих актів.

При виборі форми державного правління для України надзвичайне значення має врахування зарубіжної практики, яка дозволяє прийняти найбільш оптимальні рішення з цього приводу, враховуючи негативні помилки у створенні власної форми державного правління. Але необхідно пам'ятати, що запозичення тих чи інших елементів має бути призвичаєне до наших сучасних реалій.

Список використаної літератури:

29.Шаповал, В. Форма державного правління як конституційний modus vivendi сучасної держави / В. М. Шаповал // Право України. – 2009. – № 10. – С. 38–56.

30.Чиркин, В. Нетипичные формы правления в современном государстве / В. Чиркин // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 109–115.

31.Сарторі Джованні Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів / Джованні Сарторі ; пер. з 2-го англ. вид. – К., 2001. – С. 125–129.

32.Черкасов, А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира. Конституционно-правовое регулирование и практика / А. И. Черкасов. – М. : Экзамен, 2006. – 222 с.

33.Котюк, В. О. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / В. О. Котюк. – К. : Атіка, 2005. – 456 с.

34.Мартинюк, Р. Яка форма правління потрібна Україні? [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://duhvoli.com.ua/index.php? article=650

35.Воробйова, О. Проблема визначення оптимальної форми державного правління в Україні після скасування конституційної реформи / О. Воробйова [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.viche.info/journal/2426/

36.Линц, Х. Дж. Достоинства парламентаризма / Х. Дж Линц // Пределы власти. – 1994. – № 2. – С. 49 ; № 3. – С. 58.

37.Конституційне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вузов / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. - К. : Укр. центр правн. студій, 1999. – 376 с.

38.Мяловицька, Н. А. Автономія та її роль у державному будівництві (країни Європи): монографія / Н.А. Мяловицька. — К.: Логос, 2009. — 504 с.

39.Україна повертається до президентсько-парламентської форми правління [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://1tv.com.ua/uk/news/2010/10/01/1805

40.Шаповал, В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / В. М. Шаповал. – К. : АртЕк, Вища шк., 1997. – 264 с.

41.Сахаров, Н. А. Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров. – М. : Юрид. лит., 1994. – 176 с.

У статті аналізується форма державного правління в Україні, визначається яка форма державного правління є оптимальною і придатною, з урахуванням всіх переваг і недоліків. Робиться висновок, що в принципі радикальні зміни існуючої форми державного правління Україні не потрібні, але для ефективного функціонування вищої державної влади, необхідно внести деякі зміни і виправити помилки, які склалися на практиці реалізації Основного Закону.

Ключові слова: держава, форма державного правління, класифікація, президентська, парламентарна, змішана республіка, президент, парламент, глава уряду.

В статье анализируется форма государственного правления в Украине, в ходе исследования определяется наиболее оптимальная и подходящая, с учетом всех преимуществ и недостатков. Делается вывод, что в принципе радикальные изменения существующей формы государственного правления Украине не нужны, но для эффективного функционирования высшей государственной власти, необходимо внести некоторые изменения и исправить ошибки, которые сложились на практике реализации Основного Закона.

Ключевые слова: государство, форма государственного правления, классификация, президентская, парламентарная, смешанная республика, президент, парламент, глава правительства.

The article analyzes the form of government in Ukraine, the study determined the most optimum and appropriate, taking into account all the advantages and disadvantages. It is concluded that, in principle, a radical change in the existing form of government Ukraine is not necessary, but for the effective functioning of the supreme power, it is necessary to make some changes and fix the problems that have developed in practice the implementation of the Basic Law.

Keywords: state, form of government, classification, presidential, parliamentary, mixed republic, the president, the parliament, the prime minister.

© Макарова З.С.