

## ПАРАМЕТРИ ДЛЯ ВИЗНАЧЕННЯ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ ЯК ДОСЛІДНИЦЬКА ПРОБЛЕМА

*Представлена авторська позиція щодо проблематики виокремлення низки важливих параметрів для визначення форми державного правління на основі аналізу бікамералізму, висвітлення деяких аспектів труднощів становлення і розвитку парламентаризму й інституту глави держави в сучасній Україні з огляду на утвердження напівпрезидентської форми правління. З'ясовано специфіку теоретичного обґрунтування та практичного прояву формально-юридичної і політико-правової сторін функціонування форми державного правління, зокрема крізь призму розгляду питання про збалансованість її розвитку.*

**Ключові слова:** форма державного правління, бікамералізм, парламентаризм, державний механізм, державний інститут.

### **Мироненко П.В. Параметры для определения формы государственного правления как исследовательская проблема**

*Представлена авторская позиция по проблематике выделения ряда важных параметров для определения формы государственного правления на основе анализа бикамерализма, освещение некоторых аспектов трудностей становления и развития парламентаризма и института главы государства в современной Украине, учитывая утверждение полупрезидентской формы правления. Выяснено специфику теоретического обоснования и практического проявления формально-юридической и политико-правовой сторон функционирования формы государственного правления, в том числе сквозь призму рассмотрения вопроса о сбалансированность ее развития.*

**Ключевые слова:** форма государственного правления, бикамерализм, парламентаризм, государственный механизм, государственный институт.

### **Myronenko Petro. Options for defining the form of the state government as a research problem**

*The article presents the author's position on the problem of the selection of a number of important parameters to determine the form of government based on the analysis of bicameralism, the coverage of some aspects of the difficulties of formation and development of parliamentarism and the Institute of the head of state in modern Ukraine, given the approval of a semi-presidential form of government. It was found specific theoretical foundation and practical manifestation of formal legal and political and legal aspects of functioning form of government, particularly in the light of the consideration of the balance of its development.*

**Key words:** form of government, bicameralism, parliamentarism, the state mechanism, a state institution.

Проблема осмислення поняття «форма державного правління» – це, перш за все, питання про оптимальну організацію державної влади; про вибір найбільш ефективної в умовах трансформації політичної системи тієї чи іншої країни моделі політико-правових відносин і варіанту взаємодії центральних органів державної влади; про таку конфігурацію базових державних інститутів, яка сприяла б національному суспільно-політичному розвитку, ставши його політико-правовою основою. Тож не дивно, що в останні десятиріччя і в політичній, і в

соціологічній, і в юридичній науці активізуються дискусії щодо необхідності перегляду класичних підходів до типологізації форм державного правління, щодо визначення засадничих критеріїв їх класифікації, щодо важливості розрізнення формальних та неформальних форм правління при характеристиці організації системи державної влади й управління. Можна з впевненістю прогнозувати, що дослідження проблематики форми правління не будуть втрачати своєї актуальності ще тривалий час, адже сучасний світ загалом та його політичне та соціально-економічне життя зокрема і його юридично-правове оформлення є надзвичайно динамічним, таким, що зазнає постійних змін і модифікацій та потребує переосмислення традиційних науково-методологічних позицій їх вивчення й аналізу.

Спроба формулювання авторської дослідницької позиції щодо розгляду низки важливих параметрів для визначення форми державного правління – це мета представленої статті, яка обумовлюється вище окресленими причинами. Завданнями цієї роботи є: 1) аналіз феномену бікамералізму як важливої складової при визначенні форми державного правління; 2) висвітлення деяких аспектів труднощів становлення і розвитку парламентаризму й інституту глави держави в сучасній Україні з огляду на утвердження напівпрезидентської форми правління; 3) з'ясування специфіки теоретичного обґрунтування та практичного прояву формально-юридичної і політико-правової сторін функціонування форми державного правління; 4) вивчення політологічного бачення проблеми збалансованості форми державного правління.

З огляду на зазначені вище мету і завдання представленої статті, автор при виборі бібліографічно-джерельної бази для її підготовки акцентував увагу на останніх (здійснених впродовж десятиріччя) фундаментальних дослідженнях як молодих, так і досвідчених та авторитетних вітчизняних науковців. Тому в основу цієї статті були покладені результати дисертаційних робіт Л. Дунаєвої, М. Новікова, С. Серьогіної, О. Скребець та О. Харченко, присвячені актуальним питанням висвітлення специфіки форми державного правління в Україні та світі. Особливо слід відмітити результати дисертаційних робіт Л. Дунаєвої «Співвідношення влади та самоврядування в процесі здійснення політичного управління сучасним суспільством» та С. Серьогіної «Форма правління в Україні: конституційно-правовий аспект», які являють собою одні з найбільш ґрунтовних досліджень з окресленої проблематики в межах політичної та юридичної наук та мають значний евристично-пошуковий потенціал для подальших напрацювань щодо форми державного правління.

Дизайн розташування й окреслення меж повноважень центральних державних інститутів є одним з ключовим чинників успішності суспільно-політичного розвитку у будь-якій сучасній країні. Саме дискусії щодо вибору «правильної», «оптимальної», «такої, що відповідає національним традиціям» модифікації форми державного правління дуже часто визначають вектор стратегічного розвитку того чи іншого суспільства, що призводить, у кінцевому підсумку, або до його демократизації, або до його автократизації.

Одним з таких центральних інститутів держави виступає парламент – найвища установа представницько-законодавчого характеру, від базових політико-правових ознак якої багато в чому і залежить вибір певного варіанту (моделі) суспільно-політичного розвитку країни. Скажімо, місце парламенту як найвищого законодавчого органу державної влади у політичній системі, особливості його взаємодії з іншими державними інститутами, коло повноважень *de jure* та *de facto* дуже часто стають визначальними при класифікації форми правління. У той же

час вивчення внутрішньої, інституціональної структури парламенту, яка нині представлена двома варіантами – унікамеральною та бікамеральною моделями, дає підстави для комплексної характеристики політичної системи і політичного розвитку держави крізь призму висвітлення особливостей форми правління у ній. У цьому контексті важливим уявляється, зокрема, аналіз бікамералізму як політико-правового феномену.

Як відомо, бікамералізм має давні історичні корені. Так, першими історичними формами бікамералізму були антична модель (ґрунтувалася на теорії «змішаного правління» Арістотеля, Полібія, Цицерона) та модель станового представництва (в її основі – станова монархія як форма державного правління, що мала у структурному підґрунті два елементи – колегіально-дорадчий та станово-представницький). Сучасною і постсучасною формами бікамералізму виступають модерна модель (заснована на теорії розподілу влади Ш. Монтеск'є та ідеї «стримувань і противаг» Дж. Адамса, в яких було обґрунтовано необхідність диференціації законодавчої влади шляхом її розподілу на дві палати) та плюральна модель (базується на ідеї багатовимірності реальної політики). Модерна модель стала результатом руйнування полікамеральної одноманітності європейських парламентів, наслідком ліквідації феодальних порядків і переходу до загального виборчого права. Плюральна модель бікамералізму відповідає стандартам «процесуально-консенсусної» демократії, яка є найостаннішим політико-правовим трендом розвитку держави, та аргументовано доводить, що нині вже немає тісної залежності між територіально-державним устроєм і наявністю або відсутністю другої палати парламенту. А вже сьогодні, за словами вітчизняного науковця М. Новікова, друга (сенатська) палата найвищого законодавчого органу держави покликана стати функціонально ефективною репрезентантою різного роду меншин в унітарних державах<sup>1</sup>.

Відтак, на наш погляд, цілком логічно слушною та методологічно обґрунтованою уявляється можливість виокремлення у моделі республіканського правління такої її варіації як бікамеральна форма правління. Серед переваг бікамералізму як особливої форми (або її варіації) правління можна назвати наступні. По-перше, бікамеральні системи є ефективними у тому випадку, коли палати мають значні відмінності, але відносно рівні повноваження. По-друге, комбінація таких базових рис бікамералізму, як (не)конгурентність та (а)симетрія, є оптимальною для багатьох сучасних держав перехідного типу, оскільки сприяє зміцненню демократичних засад розвитку та реалізації їх принципів у політичному житті<sup>2</sup>. Тому не дивно, що впродовж останніх двадцяти років у вітчизняній соціально-гуманітарній науці та у політичних колах не вщухають дискусії щодо переваг і недоліків бікамералізму для розвитку українського парламентаризму, для становлення національної демократичної політичної системи.

Але, на наше переконання, при розгляді можливостей впровадження бікамералізму у політичну систему України слід враховувати й особливості політичної культури (зокрема, таке поширене явище у вітчизняній політиці, як непотизм, властиве для всіх її акторів – лівих, центристів, правих; прозахідних і проросійських), відсутність тривалого, неперервного досвіду державотворення та демократичного розвитку, специфіку характеру політичної конкуренції, а також, що вкрай важливо, відсутність реальних важелів впливу і контролю з боку громадян (виборців) за діяльністю парламентарів. Отже, як вважає автор, перш ніж вести мову про перехід до бікамеральної парламентарної системи правління у вітчизняних соціокультурних і політичних реаліях варто звернути увагу на забезпечення

механізмів впровадження дієвого імперативного депутатського мандату та налагодження ефективного взаємозв'язку між виборцями і парламентарями. Водночас, беззаперечно, недооцінювання ролі і місця парламенту у системі органів державної влади й управління, у вітчизняній моделі державного правління тягне за собою і викривлене уявлення про оптимальну політичну систему, яка повинна бути сформована в Україні нині, адже принцип представництва як засадничий принцип демократії має свої витoki у діяльності саме вищого законодавчого органу держави.

Вітчизняна дослідниця О. Скребець, спираючись на матеріали політико-правових документів і соціально значимих подій у сфері взаємин парламентської і президентської гілок влади, стверджує наступне: «Здійснення Верховною Радою України інструментальних функцій ускладнюється недоліками виборчого механізму, відсутністю стійкої партійної системи, [...] особливостями мобілізованого типу політичної участі українського населення»<sup>3</sup>. Окрім того, досвід вітчизняного парламентаризму засвідчує: за двадцять два роки його суверенного функціонування робота національного парламенту постійно доводила про зростання розриву між інтересами народних обранців та тих, хто їх обирає, а тому говорити про необхідність запровадження бікамералізму у вітчизняних умовах зарано, тим більш у випадку, коли чітко не розроблені засади рекрутування потенційних парламентарів у верхню палату найвищого законодавчого органу держави.

Не менше значення при розгляді тієї чи іншої форми правління відіграє система розташування центральних інститутів державної влади та характерна для кожного конкретного суспільства специфіка розподілу влади. Прикладом, українська дослідниця Л. Дунаєва пропонує при вивченні зазначеного параметру форму правління використовувати термін «схематизм влади». «Схематизм влади у такому розумінні реалізується як певна, визначена конфігурація, яка забезпечує певний спосіб взаємодії транценденцій влади, інстанцій влади, еліт, місць присутності та народу. Якщо будь-яка з складових буде пропущена, то це може призвести до негативних наслідків»<sup>4</sup>. Таким чином, форма правління як комплексна характеристика держави має враховувати всі можливі іпостасі влади як її центрального, сутнісного компоненту: власне державну, а також політичну, публічну, владу місцевого самоврядування, владу політичного менеджменту тощо. При визначенні форми правління дуже важливими стають і наступні структурні показники влади: суб'єкти, об'єкти, джерела, ресурси, мета, методи, форми прояву та реалізації. Зміна конфігурації влади зокрема та форми правління загалом відбуваються, на думку Л. Дунаєвої, внаслідок протікання трьох процесів: «інтеграції мереж довіри, ізоляції категоріальної нерівності та ліквідації незалежних центрів влади, які вдаються до насилля та примусу»<sup>5</sup>.

Зрозуміло, що кожна конкретна країна розробляє свою модель державного правління, втім ті універсальні параметри форми правління, які вироблені політичною та юридичною науками, вказують на переваги і недоліки кожної з її модифікацій за тих чи інших умов політичного життя. Конкретизація таких переваг і недоліків форми державного правління може здійснюватися, у тому числі, через поняття «механізм держави». Державний механізм – це система різноманітних організацій, за допомогою яких держава реалізує свої функції. Державний механізм обов'язково заснований на відповідній нормативній базі та передбачає наділення відповідних державних інститутів спеціальними повноваженнями у відповідній сфері діяльності<sup>6</sup>. Іншими словами, поняття «механізм держави»

вказує на нормативно-юридичний бік форми державного правління, на її формальну складову, без чіткого оформлення якої неможливим уявляється її якісне наповнення політичним «змістом».

Якщо поєднати в діалектичному аналізі «форму» та «зміст», політичну та нормативно-юридичну сторони форми державного правління, то слушно виокремити такі компоненти у представленому понятті. Перший компонент – норми та практика, що стосуються виду, структури, правового становища вищих органів державної влади. Другий – норми та практика, що характеризують взаємини між органами державної влади. Третій – норма та практика зворотного зв'язку між органами державного управління та тими, ким управляють<sup>7</sup>. Саме реальні варіації поєднання «форми» та «змісту» у кожній конкретній модифікації системи державного правління в тій чи іншій країні часто не виправдовують тих сподівань, які поклалися на їх ідеальні, «чисті» відповідники. Названою обставиною багато в чому можна пояснити і постійний пошук у колі політологів та правників найбільш оптимальних конфігурацій «змішаного правління», які максимально відповідали б викликам часу.

У випадку, коли мова йде про республіканську форму правління, більшість науковців зазвичай звертає увагу на напівпрезидентську її модифікацію як таку, що потенційно покликана уникнути недоліків і «чистої» парламентської, і «чистої» президентської системи, запозичивши у них максимум переваг. Власне, й вітчизняні творці Конституції при розробці Основного Закону України віддали перевагу саме напівпрезидентській формі правління – спочатку у моделі президентсько-парламентської, згодом – парламентсько-президентської, та, сьогодні, знову президентсько-парламентської республіки. Український науковець І. Грицяк так пояснює переваги змішаної, напівпрезидентської форми правління: «Застосування змішаної форми правління, яка передбачає двовладдя між президентом (глава держави) і прем'єр-міністром (глава уряду), фактично встановлює систему правління, відповідно до якої «першим главою» є за традицією (відповідно до конституційного звичаю) президент, а за законом (відповідно до тексту конституції) – прем'єр-міністр»<sup>8</sup>. Втім, варто зауважити, що окреслена модель, яка сформувалася і закріпилася на європейському континенті в умовах сталої (зрілої) демократії, за умов розвитку перехідного типу, зокрема в Україні, не завжди виправдовує свою доцільність. Як приклад, можна назвати тривалий період «двовладдя» у вітчизняній політиці за часів президентства В. Ющенка та функціонування парламентсько-президентської системи правління, що не була підкріплена сталими демократичними традиціями врядування та достатньо високим рівнем правової і політичної культури, як це спостерігається в європейських країнах.

Потреби демократизації суспільно-політичного розвитку країни, оптимізації й підвищення ефективності функціонування системи державної влади та управління зумовлюють необхідність звернення уваги, у тому числі, і на важливість інституціоналізації персоніфікованих форм здійснення влади, перш за все – інституту глави держави. Адже до універсальних при всіх модифікаціях форми державного правління повноважень глави держави належать: забезпечення спадковості (наступництва) державної влади, гарантування конституційного порядку та захисту прав і свобод громадян, дотримання балансу у функціонуванні гілок центральної державної влади, вище представництво держави у міжнародних відносинах. При цьому інститут глави держави можна досліджувати принаймні з двох методологічних позицій: як державний інститут та як одну з ключових характеристик (критерій) при визначенні форми державного правління.

Саме від форми правління залежить політико-правове значення та реальне становище глави держави у національній політико-правовій системі. Якщо вести мову, скажімо, про напівпрезидентське правління, обсяг повноважень глави держави залежатиме, за словами вітчизняної дослідниці О. Харченко, в значній мірі «від структуризації ключових політико-правових акторів усередині суспільно-політичної системи, а це дозволяє пристосувати їх норми до різних обставин»<sup>9</sup>. Слід зазначити, що напівпрезидентська система правління найбільш ефективно себе зарекомендувала у тих країнах, де суспільство розколоне на радикально налаштовані групи та існує потреба значної структурної перебудови політичного й економічного устрою, оскільки президент володіє реальними можливостями політико-управлінського впливу на розвиток держави, на функціонування інших центральних її інститутів. Специфікою напівпрезидентського правління в Україні за весь період новітньої історії, яка вказує на зазначену вище його рису, стало те, що Президент України у межах своїх конституційних прерогатив, з одного боку, виведений поза систему розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову, та, з іншого, – покликаний забезпечувати дієздатність всієї системи державної влади й управління, спрямувати її на реалізацію стратегічних і тактичних завдань суспільно-політичного розвитку.

Таким чином, поняття «форма правління» вказує на сутнісні, базові принципи побудови системи державної влади й управління, на ключові напрями впливу державного апарату на суспільство. Втім, як влучно зауважує авторитетна українська науковиця С. Серьогіна, «...виконання одних й тих самих завдань, які стоять перед суспільством, може бути здійснене за допомогою різних способів організації державного апарату, тобто допускає певний «композиційний плюралізм» у даній сфері»<sup>10</sup>. Тому одним з центральних завдань вироблення стратегічно-державницького курсу будь-якої сучасної країни стає творення, політико-правове оформлення і реалізація на практиці такого «композиційного плюралізму» на рівні засадничих державних параметрів – того, що називається формою державою, невід'ємною і дуже важливою складовою якої є форма правління. Особливого значення осмислення композиції системи державної влади й управління набуває на державотворчому етапі розвитку суспільства, на якому перебуває нині Україна.

У цьому контексті на перший план висувається питання про визначення ступеню «збалансованості» тієї чи іншої форми правління. За словами С. Серьогіної, ступінь збалансованості повноважень між вищими органами державної влади вказує на співвідношення обсягу повноважень на політичному рівні державної організації, а також є показником наявності (або відсутності) дієвого механізму «стримувань і противаг» у політико-правовій системі суспільства. Збалансована форма правління, у свою чергу, показує, що жоден з вищих органів державної влади не може домінувати на політичній арені, оскільки законодавча, виконавча та судова гілки влади діють на паритетних засадах, між ними відсутня конкуренція за обсяг повноважень, а прийняття найважливіших політико-правових рішень вимагає узгодженої співпраці кількох вищих органів державної влади. «Цей критерій має, певною мірою, оціночний характер, але усе ж дає змогу адекватно оцінити загальну композицію державного апарату, його інституційно-функціональну організацію», – підкреслює вітчизняна дослідниця<sup>11</sup>. І хоча Україну більшість дослідників відносить до групи країн з «відносно збалансованою формою правління», адже у вітчизняній політико-правовій системі традиційно «слабкою ланкою» на політичній арені є уряд (за винятком поодиноких за двадцять два роки виключень), автор переконаний: саме суттєвий ступінь незбалансованості вітчизняної моделі форми

правління зумовлює (безперечно, у комплексі з іншими факторами і чинниками) ключові проблеми державно-політичного розвитку нашої держави.

Отже, аналіз теоретичних та прикладних аспектів вивчення проблематики форми державного правління, представлений у цій роботі, дає підстави стверджувати: пошуки умовно «ідеальної» для сучасної України форми державного правління мають бути продовжені, а чинна сьогодні напівпрезидентська модель ще потребує корегування і вдосконалення. Безумовно, переосмислення базових засад функціонування форми правління у вітчизняних політико-державних реаліях потребує обов'язкового врахування національної специфіки – політичної історії, традицій, особливостей типових проявів політичної свідомості та політико-правової культури тощо. Втім, на наше переконання, при цьому не повинні ігноруватися і найкращі надбання західної політико-правової теорії, досвід функціонування різних моделей форми державного правління за умов утвердження демократичного режиму та/або у періоди демократичних транзитів.

1. *Новіков М.М.* Інституціональні виміри бікамеральних систем (порівняльний аналіз): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук / М.М. Новіков. – Х., 2007. – С. 7. 2. Там само. – С. 4. 3. *Скребець О. В.* Інститут парламентаризму в контексті досвіду демократичної трансформації сучасного суспільства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук / О.В. Скребець. – Сімферополь, 2005. – С. 11. 4. *Дунаєва Л.М.* Співвідношення влади та самоврядування в процесі здійснення політичного управління сучасним суспільством: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук / Л.М. Дунаєва. – О., 2009. – С. 13. 5. Там само. – С. 13. 6. *Рудик А. А.* Основи теорії держави : навчальний посібник / Рудик А.А. – К.: Алерта, 2013. – С. 64. 7. *Павленко Р.М.* Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід / Павленко Р.М. – К.: Вид. дім «КМ Академія», 2002. – С. 8. 8. *Грицяк І.А.* Форми правління і стабільність та ефективність державного управління / І. А. Грицяк // Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід: збірник наукових праць / за наук. ред. І. В. Розпутенка. – К. : «К.І.С.», 2003. – С. 43. 9. *Харченко О.В.* Напівпрезидентська форма правління: становлення і розвиток: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук / О.В. Харченко. – К., 2008. – С. 10. 10. *Серьогіна С. Г.* Форма правління в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук / С.Г. Серьогіна. – Х., 2013. – С. 10. 11. Там само. – С. 12.

УДК 321.01

**О. М. ЧИЖОВА**

### **НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ ДІЇ ПРАГМАТИЗМУ ЗГІДНО З КОНФЛІКТНО-КОНСЕНСУСНОЮ ПАРАДИГМОЮ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИХ ВІДНОСИН**

*Висвітлено напрями та механізми дії прагматизму, розглянуто конфліктну і консенсусну парадигми, а також можливості їх впливу та синтезу щодо розвитку сучасного суспільства.*

**Ключові слова:** *конфлікт, політичний конфлікт, консенсус, конструктивна конфронтація, механізм конвергенції конфлікту і консенсусу, прагматизм, стратегії впливу на конфлікт.*

---

© *ЧИЖОВА Олена Михайлівна* – кандидат політичних наук, доцент Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова