

Проблема визначення оптимальної форми державного правління в Україні після скасування конституційної реформи



Олександра ВОРОБІЙОВА,
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України

Як свідчить історичний досвід вітчизняного державотворення, на всіх етапах розвитку України завжди актуальною була проблема визначення оптимальної форми державного правління в контексті взаємовідносин між Верховною Радою, Кабінетом Міністрів і Президентом. До того ж зміни до Конституції, внесені 2004 року, спричинили кризу функціонування державної влади, що загрожувала демократії, парламентаризму, гарантіям прав і свобод людини та громадянина.



Відповідно до Рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222 «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» був визнаний неконституційним у зв'язку з порушенням процедури розгляду та ухвалення, що свідчило про відновлення дії попередньої редакції норм Конституції, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222. Отже, конституційну реформу було скасовано рішенням Конституційного Суду.

Зважаючи на викладене, неабияку цінність для України становить досвід європейських країн. Його використання на основі відповідного порівняльно-правового аналізу сприятиме визначенню оптимальної форми державного правління в Україні. Вирішити це завдання можна за допомогою методів пізнання та наукового синтезу, виокремлення спільних і відмінних рис різних управлінських моделей. Предметом розгляду цієї статті є порівняння конституцій республік із парламентською та змішаною формами правління.

Серед українських і російських авторів, які досліджували конституційні повноваження вищих державних органів і пріоритети в управлінні державою, слід відзначити В. Шаповала, С. Бостана, Р. Павленка, С. Рябова, Р. Мартинюка, С. Сербьогіну, В. Чиркіна, А. Автономова. Актуальним залишається питання форми державного правління й у зарубіжній політичній науці (праці Дж. Сарторі, М. Шугарта, Дж. Кері, М. Дюверже).

Парламентська форма державного правління, за якої переважає принцип верховенства парламенту над виконавчою владою, вважається найдемократичнішою й досить гнучкою. Президент обирається парламентом або особливою колегією виборщиків (як, наприклад, у Німеччині) та формально призначає на посаду глави уряду (прем'єр-міністр, канцлер) кандидатуру, яка отримала більшість у парламенті.

Конституції всіх парламентських республік передбачають обов'язкове отримання урядом довіри парламенту (процедура називається «інвеститура уряду»). У разі неотримання останньою уряд має право порушити питання перед Президентом про розпуск парламенту або призначення нових виборів. Отже, уряд несе відповідальність лише перед парламентом, що свідчить про парламентський

спосіб формування, функціонування та відповідальності уряду.

Одним із важливих питань, яке варто розкрити, є процес формування коаліційного уряду в країнах із парламентською формою правління. Там цей процес практично однаковий. На нашу думку, його спільність полягає в однакових правилах і традиціях формування уряду, яке передбачає певні етапи. Перший етап – це прийняття рішення про утворення коаліції, що відбувається після підрахунку голосів виборців із метою пошуку потенційних партнерів та формування майбутнього уряду. Другий – це визначення політичної програми правлячої коаліції, тобто своєрідний пошук певного компромісу щодо майбутньої платформи політичного курсу уряду. Третій – розподіл керівних посад (таких, як прем'єр-міністр, міністр фінансів, міністр закордонних справ) між партнерами по коаліції. Після цього починається останній етап, що полягає у виборі відповідних кандидатур від партій на урядові посади [1, с. 7].

Досить цікавою особливістю парламентської форми правління є роль глави держави у процесі формування уряду. Наприклад, у Німеччині роль Президента зростає, коли в нижній палаті парламенту – Бундестагі присутня більшість депутатів, що підтримують Федерального канцлера. У цьому разі Федеральний президент має право запропонувати кандидатуру на посаду глави уряду, що повинна дістати підтримку більшості членів Бундестагу. В Італії згідно з Конституцією Президент призначає голову уряду і, за поданням останнього, – інших міністрів. За Конституцією Туреччини Прем'єр-міністр призначається Президентом із числа членів Великих національних зборів Туреччини [3].

Тобто в країнах із парламентською формою правління глава держави, незважаючи на його формальні повноваження у формуванні уряду, відіграє вирішальну роль у цьому процесі, за винятком Греції та Португалії, де функції Президента щодо призначення кандидатури на посаду голови уряду мають «протокольний» характер. Зокрема, відповідно до ст. 37 Конституції Греції «Президент республіки призначає Прем'єр-міністра з представників політичної партії, яка має абсолютну більшість у Палаті депутатів» [2]. А згідно зі ст. 190 Конституції Португалії «Прем'єр-міністр призначається Президентом республіки за згодою політичних

партій, представлених в Асамблеї республіки, а також із урахуванням результатів виборів» [4].

У разі відсутності необхідної більшості в парламенті глава держави, за конституціями багатьох країн, проводить консультації з головами палат парламенту та керівниками парламентських фракцій, а потім приймає рішення або відправити у відставку уряд, або розпустити парламент і призначити нові вибори.

Визначивши суть та особливості парламентської форми державного правління, слід проаналізувати її переваги й недоліки з метою з'ясування ефективності та дієвості. 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 частішої зміни уряду. (Наприклад, в Італії в післявоєнні роки змінилося 50 урядів).

Змішана форма державного правління (президентсько-парламентська чи парламентсько-президентська) є найзбалансованішою й досить затребуваною. Така модель працює у Фінляндії, Франції, Румунії, Чехії, Словаччині та Словенії. Вона характеризується тим, що главу держави обирають шляхом прямих загальних виборів на визначений термін. У президентсько-парламентській республіці він формує уряд, який несе відповідальність перед президентом і парламентом, а в парламентсько-президентській – подає парламенту кандидатуру на посаду глави уряду, парламентська ж більшість чи коаліція її затверджує.

Досить важливою інституціональною ознакою виконавчої влади за змішаною формою правління є її своєрідний біцефальний характер, що відображає існування двох керівних центрів виконавчої влади – президента й глави уряду та подвійну підконтрольність і відповідальність уряду перед президентом і парламентом. Наприклад, показовою є структура виконавчої влади у Франції, суть якої в тому, що повноваження у виконавчій сфері здійснюють Президент і уряд як колегіальний орган (Кабінет Міністрів). Отже, в республіці зі змішаною формою правління президент не є главою виконавчої влади, але юридично бере участь у діяльності уряду. Наприклад, «рішення Ради Міністрів неправомочні, якщо Президент не брав участі в засіданні» [5].

Структура виконавчої влади в таких державах допускає різноманітні види рівноваги. За словами М. Дюверже, «змішана форма державного правління функціонує, щоразу тяжіючи або до парламентської, або до президентської моделі, де президент може мати більший вплив, ніж це передбачено Конституцією, а також передбачає зміну переваги повноважень у межах виконавчої влади за суворого виконання умови, що існує автономність і незалежність кожного елементу виконавчої влади» [6].

Цікавою, на наш погляд, особливістю змішаної форми правління є своєрідність взаємовідносин між законодавчою та виконавчою гілками влади, що визначаються реальною ситуацією в країні. З огляду на те, що процес формування уряду цілком залежить від певної розстановки партійно-політичних сил у парламенті, він має бути підтриманий більшістю в парламенті. У разі, якщо глава держави є лідером парламентської більшості, він призначає кандидатуру на посаду глави уряду, який буде повністю підпорядкований і підзвітний президентові. Однак за умов створення парламентської більшості, опозиційної президентові, уряд формується з членів парламенту, що дістало назву «когабітація» (в перекладі з англійської означає «співіснування»).

Наприклад, у Франції після виборів 1986 року виникла політична ситуація, за якої більшість місць у парламенті – Національних зборах отримав блок правих партій, а Президентом став представник блоку лівих партій – соціаліст Ф. Міттеран. «Співіснування» Президента, парламенту й уряду позначилося на складі уряду, сформованому лідерами правих партій. Як наслідок Президент відмовив у призначенні кандидатів міністрів закордонних справ і оборони, запропонованих Прем'єр-міністром Ж. Шираком, але потім призначив ці кандидатури. Отже, глава держави не

міг порозумітися з Прем'єр-міністром у процесі формування уряду, що спричинило протистояння між двома владними центрами – Президентом і урядом.

Такі обставини слід урахувати, визначаючи оптимальну форму державного правління в Україні, адже парламентська більшість, призначаючи Прем'єр-міністра й водночас підтримуючи позицію Президента, створює злагоджену та гармонійну ситуацію в політиці, а також у всіх сферах суспільного життя.

Проведений теоретичний аналіз дає змогу зробити деякі найзагальніші висновки, сформувавши теоретично-методологічні положення й практичні рекомендації та виокремити важливі проблеми, на дослідженні яких доцільно зосередити зусилля науковців. Порівняльний аналіз країн із *парламентською формою державного правління* дозволяє визначити такі узагальнюючі риси:

1) обрання президента парламентом чи спеціальною колегією виборщиків; у деяких країнах (Німеччина, Італія, Греція) щодо призначення глави уряду він виконує «протокольну роль»;


2) вся повнота державної влади знаходиться в руках парламентської більшості чи коаліції депутатських фракцій, яка формує уряд; у разі відсутності більшості в парламенті, як правило, відбуваються розпуск президентом парламенту та нові вибори;

3) лідер партії більшості чи коаліції депутатських фракцій у парламенті автоматично стає прем'єр-міністром;

4) уряд несе політичну відповідальність тільки перед парламентом шляхом винесення йому вотуму недовіри.

Як видно з нашого дослідження, більшість європейських країн обрали парламентську форму державного правління. Але це не означає, що вона є оптимальною для України на нинішньому етапі розвитку держави, хоча й характеризується ефективною взаємодією законодавчою та виконавчою влад. У таких країнах, як Німеччина, Італія, Греція та Угорщина, процедура обрання кандидатури на посаду глави уряду здійснюється з метою досягнення ефективної й конструктивної співпраці президента, парламенту та уряду. А про недоліки парламентської форми правління в цій статті вже йшлося.

З огляду на те, що в нас спостерігається низький рівень політичної культури й партії виступають як олігархічні групи, для котрих особисті інтереси вищі за суспільні, після скасування конституційної реформи 2004 року варіант парламентської форми правління в довгостроковій перспективі можна взяти до уваги, якщо наша держава подолає згадані недоліки.

І на завершення відповідно на запитання, яка з форм державного правління (президентська, парламентська, парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська) є найоптимальнішою для України. Слід зазначити, 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. 

Джерела

1. Дослідження програми сприяння парламенту України університету Індіани. Створення коаліційних урядів. Права опозиції. Форми парламентського контролю. – Київ, 2006. – 95 с.
2. Конституции буржуазных государств / Отв. ред. П. К. Пантелеев. – М., 1982. – С. 360.
3. Конституции государств Европы: В 3-х т. / Под общ. ред. и со вступит. статьёй директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Л. А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – 824 с.
4. Португалия. Конституция и законодательные акты / Под ред. П. П. Ильинского. – М., 1979. – С. 150.
5. Французская Республика. Конституция и законодательные акты / Под ред. В. А. Туманова. – М., 1989. – С. 35.
6. *Duverger M. A New Political System Model: Semi-Presidential Government // European Journal of Political Research. – 1980. – 2(8).*