

ЗМІШАНА РЕСПУБЛІКАНСЬКА ФОРМА ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

О. ПЕТРИШИН

*доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України,
завідувач кафедри теорії держави і права,
віце-президент АПрН України
(Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого)*

С. СЕРЬОГІНА

*кандидат юридичних наук,
доцент,
завідувач кафедри державного будівництва
(Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого)*

Форма правління чи спосіб організації верховної влади в державі, співвідношення вищих органів державної влади між собою, особливості їх формування є провідним елементом форми держави. Вона відображає конфігурацію вищих органів державної влади, відповідає на запитання про те, як загальні функції держави щодо управління суспільними справами розподіляються між ними, яким чином формуються вищі органи державної влади і через які інститути суверенна воля народу втілюється в життя. Власне, кожна держава є у цьому аспекті унікальною. Проте, враховуючи найбільш типові моделі інституційно-функціональної організації вищих органів державної влади, традиційно виокремлюють дві основні форми правління: монархічну і республіканську. Головним є те, що у першому випадку носієм верховної влади в країні є монарх, а населення країни — його підданими, у другому —

джерелом влади визнається народ як співтовариство рівноправних громадян.

Україна всі роки свого існування була і є нині республікою. Республіканізм настільки глибоко «вкорінився» в нашій суспільній свідомості, що про іншу форму правління взагалі не йдеться. Всі дискусії точаться виключно навколо того, яка модель республіканської форми правління є найкращою для України. Головним для визначення тієї чи іншої форми правління як президентської, парламентської чи напівпрезидентської республіки є особливості відносин у системі «президент — парламент — уряд», насамперед — хто (президент чи парламент) формує уряд і перед яким із зазначених органів він відповідає. Ідеальної моделі немає і бути не може, у кожній з форм правління є свої переваги і недоліки. Тому при виборі найбільш придатної моделі слід враховувати широке коло критеріїв,

© О. Петришин, С. Серьогіна, 2009

що характеризують суспільство на кожному конкретному етапі його розвитку.

Родоначальником та класичною моделлю президентської форми правління є США. Вона передбачає наявність лідера, котрий обирається всенародно і, спираючись на підтримку виборців, формує і здійснює державну політику під свою відповідальність. Президент уособлює всю виконавчу владу, всі інші виконавчі органи розглядаються не більше як агенти глави держави, яким доручено здійснювати управління в певній сфері суспільного життя. Посада прем'єр-міністра або взагалі відсутня (як у США) або зведена до рівня «адміністративного» прем'єра (як у Бразилії чи Аргентині). Проте США — не велика федеративна країна зі значним обсягом суверенних повноважень суб'єктів федерації, яка потребує внаслідок персоналізації влади. Як противага сильній владі у США ефективно функціонує сильне громадянське суспільство — близько 70 % громадян є членами тієї чи іншої корпорації. Гарантією від узурпації влади в президентській республіці слугують й політичні традиції, насамперед — стабільна партійна система. За Конституцією США кожна влада за такої моделі правління нібито існує окремо. Внаслідок цього президентська система, спираючись на «жорсткий» поділ влади, здатна породжувати небезпеку «однакової легітимності» президента та парламенту: попри всю потужність своїх повноважень, президент США може потрапити у складну ситуацію без підтримки більшості представників власної партії в конгресі при прийнятті законів та інших важливих рішень. Це призводить до «маятникової» зміни в державному механізмі домінування глави держави домінуванням парламенту. Проте не-

доліки цієї конституційної моделі правління в США нівелюються розвинутою судовою практикою і прагматичним раціоналізмом політиків.

Парламентська республіка — не надбання європейського конституціоналізму. Тому вона може існувати лише за наявності тривалого досвіду функціонування представницьких установ, усталеної багатопартійності, розмежування «реальних» і «номінальних» повноважень вищих органів держави та посадових осіб тощо. Така модель передбачає високий рівень політичної та правової свідомості, міцну «політичну пам'ять» суспільства, що унеможлиблює відверте маніпулювання суспільною думкою з боку лідерів політичних партій. Вона передбачає роль глави держави не як керманіча, а насамперед як символа єдності нації, авторитетного гаранта неухильного дотримання усіма політичними гравцями вимог конституції. Нарешті, парламентарна республіка спирається на найголовніше — політично структурований представницький орган діє в умовах повної прозорості за чіткими, формалізованими юридичними процедурами. За інших умов парламентська республіка може бути вкрай нестабільною. Відомо, що після закінчення Другої світової війни в Італії змінилось близько 60 урядів. Порівняння наведених характеристик зі станом речей і можливостями підтримання політичної стабільності в Україні дає підстави для сумного висновку — до парламентарної республіки ми поки що не готові.

Для України найбільш прийнятною формою правління залишається напівпрезидентська республіка. Це, дійсно, відносно нова форма правління. І головним чинником виникнення змішаного республіканського правління була хронічна політична нестабіль-

ність четвертої Французької республіки, адже лише за 14 останніх років перед конституційною реформою змінилось 20 урядів. Спочатку вона оцінювалась фахівцями як «неправильна», але таких форм правління ставало дедалі більше — Фінляндія, Португалія, Польща, Румунія, Росія, Білорусь, Вірменія, Казахстан та інші країни.

Звичайно, змішана республіка — це певний відступ від класичного парламентаризму, але вона є більш гнучкою, ніж попередні, оскільки об'єднує елементи президентської та парламентської форми правління. Як зазначав відомий французький конституціоналіст М. Дюверже, змішана республіка є: синтезом кількох форм правління, узагальнює історичний досвід французького бонапартизму, американського президенціалізму й британської концепції сильного прем'єр-міністра. Більшого відступу від традицій парламентаризму європейські країни собі не дозволяють, тому на європейському континенті нині взагалі немає «чистих» президентських режимів.

Президентська влада при змішаній формі правління може бути сильною, навіть сильнішою, ніж у президентській республіці, адже у змішаній формі президент є ще й гарантом конституції, суверенітету, територіальної цілісності та правонаступництва держави, він наділяється арбітражними повноваженнями щодо забезпечення узгодженості діяльності окремих гілок державної влади. Але для цього президентській партії треба виграти двоє виборів підряд — президентські та парламентські. До речі, змішана форма правління не випадково отримала поширення у транзитних країнах «молодої демократії», які тільки вийшли з тенет авторитаризму та розвиваються в напрямі цінностей європейського конституціоналізму.

Зумовлена вона й власним досвідом функціонування української держави, якщо враховувати різні моделі правління, які пропонувались у конституційних проектах, «боротьбу за повноваження» між різними гілками влади, яка завершилась досягненням певного компромісу у вигляді саме змішаної форми правління. Інша річ, що змішана форма правління, відображена у нинішньому тексті Конституції, підлягає удосконаленню, але навряд чи Україні сьогодні потрібні радикальні зміни у цьому питанні, які можуть спричинити додаткові проблеми для держави та суспільства, зумовлені перелаштуванням функціонування усього державного механізму.

Як відомо, за Конституцією 1996 р. Україна отримала «сильний» парламент і «сильного» президента, що забезпечувалось за допомогою «слабкого» уряду, який, залишаючись підзвітним і відповідальним перед обома політичними гравцями, відправлявся у відставку щоразу, коли протистояння між ними досягало апогею. Однак така ситуація не могла тривати довго: конституційна реформа 2004 р. була спрямована на зміцнення позицій парламенту та уряду. Після оновлення персонального складу органів виконавчої влади, що відбулося протягом 2004 р., глава держави зіткнувся з тим, що його компетенція не дає змоги самостійно втілювати в життя власну програму дій. Пост прем'єр-міністра за повної конфігурації державного механізму та наявності більшості у парламенті став відігравати не менше значення, ніж президент, а в економічній сфері навіть переважати його. З другого боку, прем'єр-міністр виявився позбавленим підтримки з боку голів місцевих державних адміністрацій, адже право щодо їх призначення було збережено за президентом. Тому коли

нині йде мова про дисбаланс в організації державної влади, то мається на увазі саме недостатньо продумані результати проведеної конституційної реформи. Адже змішана форма правління аж ніяк не передбачає багатоканальність формування уряду, який за своєю природою має бути цілісним та згуртованим. Отже, майбутнє конституційного реформування лежить у площині подальшого удосконалення існуючої напівпрезидентської форми правління в напрямі до загально визначених, усталених в Європі, насамперед П'ятою республікою у Франції, стандартів функціонування державного механізму в сучасній демократичній правовій державі.

Так, однією з особливостей змішаної республіки є біцефальний характер виконавчої влади — існування двох керівних центрів виконавчої влади — президента і глави уряду, яка здійснюється урядом за одночасної наявності певних виконавчих за своєю юридичною природою повноважень у президента. Конституції таких республік містять визначення уряду як суб'єкта виконавчої влади, а щодо президента — таке положення не прямо передбачено. Юридична природа виконавчих повноважень президента (поряд із представницькими, арбітражними тощо) впливає з системного аналізу конституційних положень і може бути різною. Значення уряду зумовлюється його становищем як самодостатнього колегіального органу виконавчої влади. Відповідно їй доволі вагомим є становище прем'єр-міністра, який виступає главою уряду й має значний обсяг владних повноважень.

Проте «дуалізм» виконавчої влади в змішаній формі не означає, що різні

сегменти виконавчої влади підпорядковуються різним центрам — президенту або уряду, а насамперед свідчить про можливість зміни внаслідок політичного чинника певних циклів функціонування державного механізму — президентського або парламентського («співіснування гілок влади»). У разі перемоги на парламентських виборах політичної партії, яка підтримує президента, уряд фактично формується президентом, коли на парламентських виборах перемагає опозиційна президенту політична партія — парламентом. Варто нагадати, що «співіснування гілок влади» — це не лише теоретична конструкція. Таке співвідношення політичних сил підтверджується і французьким досвідом (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002 рр.). Нині Франція функціонує за іншим «партійно-президентським» циклом, однією з причин чого стали конституційні зміни 2000 р., на підставі яких строк повноважень президента скорочено з семи до п'яти років. За чинним законодавством цієї держави президент і депутати нижньої палати французького парламенту обираються на однаковий строк, а їх вибори проходять майже водночас. Така зміна спричинила зміцнення позицій президента і зробила ймовірнішим установлення президентського циклу організації державної влади.

Отже, на нашу думку, піддавати існуючу в Україні форму правління радикальній ревізії не варто. Є нагальна потреба у заміні окремих ланок цієї конструкції, які заважають нормальному функціонуванню всього механізму.