

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ НАЙБІЛЬШ СПРИЯТЛИВОЇ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ПІСЛЯ ВІДМІНИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ 2004 РОКУ, КОРИСНИЙ ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Шаранич С.С., аспірант

Ужгородський національний університет

Розглянуто питання формування та визначення найбільш сприятливої форми державного правління в Україні після відміни конституційної реформи 2004 року на основі аналізу досвіду європейських країн. З'ясовані особливості структури органів законодавчої та виконавчої влади, запропоновані моделі подальшого розвитку структури форми державного правління.

Ключові слова: коаліція депутатських фракцій, опозиція, конституційна реформа, парламентська більшість, парламент.

Шаранич С.С. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ НАИБОЛЕЕ БЛАГОПРИЯТНОЙ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ ПОСЛЕ ОТМЕНЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2004 ГОДА, ПОЛЕЗНЫЙ ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН / Ужгородский национальный университет, Украина

Рассмотрены вопросы формирования и определения наиболее благоприятной формы государственного правления в Украине после отмены конституционной реформы 2004 года на основе анализа опыта европейских стран. Выявлены особенности структуры органов законодательной и исполнительной власти, предложены модели дальнейшего развития структуры формы государственного правления.

Ключевые слова: коалиция депутатских фракций, оппозиция, конституционная реформа, парламентское большинство, парламент.

Sharanitch S.S. FORMATION AND FEATURES THE MOST APPROPRIATE FORM OF GOVERNMENT IN UKRAINE AFTER THE ABOLITION OF THE CONSTITUTIONAL REFORM OF 2004, GOOD EXPERIENCE OF EUROPEAN COUNTRIES / Uzhgorod national university, Ukraine

The formation and determining the most favorable form of government in Ukraine after the abolition of the constitutional reform of 2004 on the basis of experience of European countries. Peculiarities of the structure of the legislative and executive authorities, the proposed model further develop our form of government.

Key words: coalition of factions, opposition, constitutional reform, parliamentary majority, government.

Після відміни конституційної реформи 2004 року Українська держава постала перед питанням, яке полягало у визначенні найбільш підходящої та сприятливої форми державного правління задля забезпечення позитивного функціонування державної влади. Внаслідок визнання Рішенням Конституційного Суду України змін до Основного закону від 2.10.2004 року Україна автоматично повернулася до формату президентсько-парламентської республіки, проте це не означає, що дана форма правління може сприяти самій прогресивній та конструктивній побудові державного управління. Вирішення питання щодо визначення найбільш підходящої та сприятливої форми державного правління, надасть змогу уникнути складнощів при формуванні ефективної моделі влади.

Ті чи інші сторони особливостей формування державної влади вивчали В. Шаповал, С. Бостан, Р. Павленко, С. Сergygin, В. Чиркін, Дж. Сарторі, Дж. Кері, М. Дюверже.

Навіть не зважаючи на те, що з моменту скасування Конституційної реформи 2004 року пройшов досить значний відрізок часу, актуальним залишається питання про визначення найбільш підходящої форми державного правління для України, з метою ефективної побудови та формування влади.

З врахуванням сучасного стану досліджень та проведенню аналізу законодавчої практики визначення форм державної влади, визначено з'ясування особливостей різноманітних форм державного правління та пошуку найбільш оптимальної форми для України. Для цього вимагається, зокрема виконання завдань за допомогою методів наукового синтезу та пізнання, порівняння конституцій республік із парламентською та змішаною формами правління та вивчення досвіду європейських країн.

Для України завжди актуальною проблемою була проблема визначення найбільш сприятливої форми державного правління для оптимізації відносин між різними гілками влади. Зміни до Конституції, які були внесені у 2004 році, частково спричинили дисбаланс у функціонуванні

державної влади, що виник унаслідок непродуманості та нормативного дисфункціоналізму даної реформи.

Проте Рішенням 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. Причиною, на думку Конституційного Суду України, було порушення процедури розгляду та ухвалення, що свідчило про відновлення дії попередньої редакції норм Конституції, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222 [1].

І в цьому випадку перед процесом формування Української державності постала проблема зазначена вище. Для її вирішення значну цінність має досвід окремих європейських країн.

Враховуючи загальноєвропейський досвід, можна дійти висновку, що найбільш збалансованою формою державного правління є змішана (президентсько-парламентська чи парламентсько-президентська). Така модель працює у Фінляндії, Франції, Румунії, Чехії та Словаччині. Тут главу держави обирають шляхом прямих загальних виборів на конкретно визначений термін. При цьому, у президентсько-парламентській республіці президент формує уряд, котрий несе відповідальність як перед ним, так і перед парламентом, а в парламентсько-президентській – президент подає парламенту кандидатуру на посаду глави уряду, парламентська ж більшість чи коаліція її затверджує або не затверджує. У випадку відхилення кандидатури глави уряду президент у конкретно визначений термін повинен подати нову кандидатуру.

Головною інституційною ознакою особливостей виконавчої влади при змішаній формі правління є її дуалістичний характер, що має своє вираження в існуванні фактично двох головних точок виконавчої влади – президента й глави уряду. Така ситуація обумовлює подвійну підконтрольність і відповідальність уряду перед президентом і парламентом. Наприклад, у Франції повноваження у виконавчій сфері здійснюють Президент і уряд як колегіальний орган (Кабінет Міністрів). Тому з вищевикладеного можна зробити висновок, що в республіці зі змішаною формою правління президент не є главою виконавчої влади, проте юридично бере участь у діяльності уряду. Наприклад, у Франції «рішення Ради Міністрів неправомочні, якщо Президент не брав участі в засіданні» [5].

При всіх особливостях побудови виконавчої влади в таких державах мають місце також 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 елемента виконавчої влади» [6].

Однією з особливостей змішаної форми правління є відносини між законодавчою та виконавчою гілками влади, які виходять із реальної політично-правової ситуації в конкретній країні. Процес формування уряду цілком залежить від певної розстановки партійно-політичних сил у парламенті. Отже, у такому випадку, уряду необхідна підтримка більшості в парламенті. У випадку, коли глава держави є лідером парламентської більшості (хоча інколи і формально), він призначає кандидатуру на посаду глави уряду, який відповідно буде повністю підпорядкований і підзвітний президенту. Але коли утворюється парламентська більшість, яка по суті є опозиційною президентові, уряд формується із членів парламенту. Це явище 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. Наслідком стало те, що Президент відмовив у призначенні кандидатур міністрів закордонних справ і оборони, запропонованих Прем'єр-міністром Ж. Шираком, але згодом призначив ці кандидатури. Причиною було те, що глава держави не зміг дійти спільного знаменника з Прем'єр-міністром у процесі формування уряду, що спричинило протистояння між двома владними центрами – Президентом і урядом.

Найбільш гнучкою формою державного правління вважається парламентська форма. Головним її принципом є верховенство парламенту над виконавчою владою. Президент обирається

парламентом або особливою колегією виборщиків (наприклад, як у Німеччині) та формально призначає на посаду глави уряду (прем'єр-міністр, канцлер) кандидатуру, яка отримала більшість голосів у парламенті.

Конституції всіх парламентських республік передбачають обов'язкову процедуру отримання урядом довіри парламенту. У випадку неотримання останньої уряд у праві порушити питання перед Президентом про розпуск парламенту чи призначення нових виборів. Це свідчить про те, що уряд несе відповідальність лише перед парламентом, тобто спосіб формування, функціонування та відповідальності уряду має суто пропарламентський характер.

Цікавим є те, що процес формування коаліційного уряду в країнах із парламентською формою правління практично однаковий у всіх. Його особливість полягає в однакових правилах і традиціях формування уряду, яке передбачає наступні 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. Завершальний етап полягає у виборі відповідних кандидатур від партій на урядові посади [2].

Однією із визначних особливостей парламентської форми правління є роль глави держави в процесі формування уряду. Наприклад, у Німеччині роль Президента зростає, коли в нижній палаті парламенту – Бундестазі відсутня 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].

Тому в країнах із парламентською формою правління глава держави, незважаючи на його формальні повноваження у формуванні уряду, відіграє вирішальну роль у цьому процесі. Винятком є Португалія та Греція. Тут функції Президента щодо призначення кандидатури на посаду голови уряду мають суто «протокольний» характер. 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 відповідно до ст.190 Конституції Португалії «Прем'єр-міністр призначається Президентом республіки за згодою політичних партій, представлених в Асамблеї республіки, а також з урахуванням результатів виборів» [4].

Узагальнивши вищевикладені факти щодо особливостей парламентської форми державного правління, можна визначити її основні характерні риси. Головною рисою є ефективна взаємодія парламенту й уряду. Наприклад, у Німеччині, Італії, Греції та Угорщині така взаємодія здійснюється задля досягнення конструктивної співпраці президента, парламенту й уряду. Другим цікавим моментом є те, що процес формування уряду залежить від розстановки політичних сил у парламенті. Недоліком є низький рівень партійної дисципліни при наявності значної кількості партій, залученої до парламентської коаліції. Як результат коаліція стає нестабільною, у результаті чого зростає ймовірність частої зміни уряду (наприклад, в Італії в післявоєнні роки змінилося 50 урядів).

Зазначені обставини слід враховувати, формуючи та визначаючи найбільш сприятливу форму державного правління в Україні, тому що парламентська більшість, призначаючи Прем'єр-міністра й водночас підтримуючи позицію Президента, створює злагожену та гармонійну ситуацію в політичному середовищі країни, що загалом повинно позитивно відобразитися в інших сферах суспільного життя.

Щодо президентської форми державного правління, то вона може бути ефективною лише за наступних умов:

- наявність сильної патріотичної і відповідальної президентської влади (тобто, Україні потрібен сильний харизматичний лідер, який упорядкує всі сфери суспільного життя),

- вдосконалення системи стримувань і противаг із метою недопущення монополізації державної влади в руках президента, оскільки результатом відсутності такої системи може бути встановлення авторитарного режиму.

Проводячи даний аналіз, автор дійшов висновку, що, враховуючи сучасні політично-правові реалії формування влади в Україні, найбільш підходящою для України буде парламентська або парламентсько-президентська (тобто змішана, яка своїм функціоналом більше тяжіє до парламентської) форми державного правління. Оскільки, як свідчить європейська практика, при них, а особливо при парламентській формі, найбільш ефективною є взаємодія між урядом і парламентом, та найбільш ефективною та діючою є система стримувань і противаг між гілками влади.

Проте застосування тої чи іншої форми державного правління в Україні можливе лише після подолання низького рівня політичної культури. Адже, на жаль для багатьох партій, що в основному, виступають як олігархічні групи, особисті інтереси вищі за суспільні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дослідження програми сприяння Парламенту України університету Індіани [Текст]: створення коаліційних урядів. Права опозиції. Форми парламентського контролю. – К.: [б.в.], 2006. – 100 с.
2. Конституции буржуазных государств: учеб. пособие [для вузов по спец. «Правоведение» Переводы] / Сост. В.В. Маклаков; Отв. ред. П.К. Пантелеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – 407 с.
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: [сборник: пер. с португ.] / под общ. ред. И.П. Ильинского, предисл. И.П. Ильинского, С. Ястржембского; сост. С. Ястржембский. – М.: Прогресс, 1979. – 216 с.
5. Французская Республика. Конституция и законодательные акты [пер. с франц. Маклаков В.В., Пучинский В.К., Энтин В.Л.] / Сост.: Маклаков В.В., Энтин В.Л.; Редкол.: Барабашев Г.В., Жидков О.А., Ильинский И.П., Калямин Г.П., Страшун Б.А., Туманов В.А. (Под ред. и со вступ. ст.), Чиркин В.Е. – М.: Прогресс, 1989. – 448 с.
6. Дюверже М. Политические партии / Морис Дюверже; пер. с франц. Зимина Л.А. – М.: Академический Проект, 2000. – 538 с.