

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Ганьба Б.П.

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії
держави і права
Івано-Франківського факультету
Національного університету
«Одеська юридична академія»

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

В умовах сучасного державотворення проблема вдосконалення форми державного правління надзвичайно гостро постає насамперед в державах перехідного типу, до яких відноситься і Україна.

Від рівня досконалості форми правління залежить ефективність реалізації принципу розподілу влад, як одного з основних принципів якісного функціонування державного механізму будь-якої сучасної демократичної держави. Історичний досвід державного будівництва підтверджує що ефективна взаємодія всіх гілок влади забезпечує належне, прогресивне функціонування не тільки державного апарату, а і механізму держави в цілому, що сприяє розбудові демократичної, соціально-правової держави.

Проблема обрання тої чи іншої форми правління, її удосконалення рано чи пізно настає перед кожною державою, оскільки на певному етапі держави зароджується об'єктивна суперечність між новим змістом діяльності владних структур держави і старою формою їх втілення. Така суперечність в державах, для яких характерні активні державотворчі процеси, вирішується в кінцевому рахунку на користь змісту діяльності владних інституцій держави. Форма правління обслуговує цілком визначений зміст державної діяльності, і стає непотрібною, невідповідною коли цей зміст ліквідується або докорінно змінюється [1, с.33].

Природно, що у процесі історичного розвитку державності відбувається постійний процес скидання старої форми і відновлення її в новій якості [1, с. 89].

Дослідженню проблеми форми державного правління приділяли і приділяють увагу такі науковці як С. Агафонов, С. Алексєєв, С. Бостан, Ж. Бюрдо, Ю. Воскресенський, І. Гомеров, Е. Григоніс, В. Журавський, І. Ільїн, Т. Кузьма, Г. Еллінек, Ю. Тодика та багато інших вітчизняних і зарубіжних вчених. Однак і донині не вщухають суперечки щодо переваг тої чи іншої форми правління, адаптуванню їх в українському державотворенні, доцільності перерозподілу повноважень між основними суб'єктами влади, особливо, щодо формування уряду, тощо.

Виходячи з викладеного предметом нашого дослідження буде змішана форма державного правління у всіх її різновидах, яка мала місце в Україні з початку 90-х років ХХ ст., а також можливі шляхи удосконалення чинної форми правління Української держави з урахуванням існуючих реалій.

Завданням даної статті є окреслення та аналіз недоліків і причин малоефективної діяльності різних змішаних республіканських форм правління, які реалізовувалися у сфері українського державотворення та перспектив їх вдосконалення. Такий аналіз сприятиме об'єктивній оцінці помилок минулого переосмислення підходів та окреслення шляхів удосконалення чинної форми правління, узагальнення вітчизняного та світового досвіду державного будівництва.

Форма державного правління є і залишається достатньо динамічною категорією, оскільки під впливом багатьох економічних, соціально-політичних, ідеологічних та інших факторів вона постійно розвивається [2, с.2]. В ній знаходять своє відображення сліди політичних компромісів, рівень політичної культури, та демократичних традицій, накопичений досвід вітчизняного державного будівництва, тощо.

У практиці державотворення України у новітні часи спостерігається тяжіння до змішаних республіканських форм державного правління, що пояснюється спробою відшукання оптимального балансу системи стримань і противаг щодо основних трьох суб'єктів здійснення влади – президента, Верховної ради, Кабінету Міністрів.

Адже, як слушно зауважує С. К. Бостан, головним для визначення типів форм державного правління є принцип поділу влади. Та держава, що визнає і втілює у життя зазначений принцип за типом державного правління є поліархією [3, с.18-24].

Україна, відповідно, відноситься за типом державного правління до змішаних поліархій. До загальних ознак змішаного республіканського правління більшість науковців відносять наступні:

- дуалістичний спосіб формування уряду за участю президента і парламенту;
- відповідальність уряду перед президентом і перед парламентом;
- біцефальність виконавчої влади (наявність двох центрів – президент та прем'єр-міністр);
- відсутність чіткого однозначного визначення статусу президента ні як глави виконавчої влади, ні як глави уряду;
- визначення повноважень президента більшою мірою як арбітра між гілками влади та гаранта певних сфер державної діяльності; [4, с.111].

Зазначені та інші ознаки змішаного правління свідчать про те, що організація державної влади у змішаній республіці носить більш складний характер ніж у президентській чи парламентській.

Від президентської моделі змішана республіка запозичує всенародне обрання президента і часткове розповсюдження його повноважень на виконавчу владу. Від парламентської республіки вона запозичує відповідальність уряду перед парламентом. Тому змішана форма державного владарювання передбачає конкуренцію між президентом і парламентом за контроль над виконавчою гілкою влади [2, с.3].

Проте обранню Україною змішаної форми державного правління, передував складний шлях наукового і практичного пошуку найбільш оптимальної моделі організації і здійснення державної влади, який укладається в наступні 5 етапів [5, с.26-27]:

1. Етап парламентської республіки, який бере свій початок з 16 липня 1990р., від прийняття Декларації про державний суверенітет і завершився всенародним референдумом 1 грудня 1991р., яким був

схвалений Акт проголошення незалежності України та обрання президента України [6].

Характерним для цього етапу було затвердження 24.10.1990р. складу першої конституційної комісії на чолі з Л. М. Кравчуком, яка виробила Концепцію нової Конституції України, схвалену Верховною радою 19.06.1991р. [7]. Відповідно до цього акту 5.07.1991р., був прийнятий закон України «Про заснування посади президента Української РСР [8].

2. З моменту обрання президента України 1 грудня 1991р. розпочинається другий етап – етап парламентсько-президентської республіки, який завершився підписанням Конституційного договору між Президентом і Верховною Радою України 8.06.1995р.

3. Укладання зазначеного договору знаменувало утвердження в Україні президентсько-парламентської республіки, яка проіснувала до 1 вересня 2005р. згідно з прикінцевими та перехідними положеннями Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [9].

4. З 1 вересня 2005р. в Україні знову розпочато формування парламентсько-президентської республіки відповідно до щойно згаданого Закону України, яке завершилось з моменту набуття повноважень Верховною радою України, обраною у 2006р.

Головним завданням конституційної реформи на цьому етапі було утвердження парламентсько-президентської форми правління за рахунок передачі частини повноважень від Президента Верховній Раді, що відповідно зміцнювало її позиції у сфері виконавчої влади і істотно посилювало керівне становище самого уряду. Таким чином конституційна реформа зробила спробу усунути одну з найбільших проблем української влади – її політичної безвідповідальності, оскільки уряд сформований парламентською більшістю, як вважалося, мав би проводити політику цієї більшості [10]. Однак в реальній політичній практиці, як відомо, цього не сталося, а призвело до ще більшої конфронтації Президента, Прем'єр-міністра і парламенту.

5. Після проведення чергових президентських виборів 2010р. і в зв'язку з відміною Конституційним судом пакету законів щодо змін і доповнень до Конституції України прийнятих Верховною Радою України 8 грудня 2004р., розпочався черговий етап повернення до президентсько-

парламентської форми державного правління в Україні. З представників різних політичних партій сформувалася пропрезидентська більшість в Українському парламенті, яка сприяла нейтралізації тривалого протистояння у владному трикутнику: «Президент», «Парламент», «Прем'єр-міністр».

Таким чином у своєму розвитку Україна протягом 20-ти років незалежності неодноразово робила спроби адаптувати різні форми державного правління, на терені власного державного будівництва, однак жодна з них не дала відчутно ефективного результату, а навпаки, породжувала протистояння різних владних структур, потурання законності, гальмування будь-яких реформ спричинила недовіру народу до влади в цілому що в кінцевому рахунку вилилося у затяжну політичну, економічну, ідеологічну, та інші кризи в суспільстві.

Виходячи з викладеного вважаємо за необхідне проаналізувати головні причини недосконалої та малоефективної реалізації, розглянутих у цьому дослідженні, різних форм державного правління України у загальному контексті абстрагуючись від конкретних їх різновидів. На наш погляд, до таких причин варто віднести наступні:

1. Недосконалість механізму стримань і противаг, його незбалансованість, відсутність належної деталізації і конкретизації на законодавчому рівні.

Давно теоретично доведено і підтверджено практикою що такий механізм має передбачати наявність у кожної з гілок влади рівноцінних важелів (противаг) впливу на інші гілки влади з допомогою яких вони гаситимуть їх амбіційні устремління та узурпаційні домагання, що сприятиме підтримуванию постійного балансу, рівноваги гілок влади, особливо законодавчої, виконавчої та президентської [11, с.144];

2. Іншою глобальною причиною є низький рівень правової і політичної свідомості та культури в цілому політичної еліти українського суспільства, що пояснюється поширенням у її середовищі елітарного правового та політичного нігілізму, недостатнім рівнем професійності державних посадовців, відсутністю єдиної державної кадрової політики щодо підбору і заміщення вагомих державних посад гідними кандидатами тощо. Адже правосвідомість перехідного суспільства у будь-яких носіїв,

не тільки у представників елітарних кіл, є досить неоднорідною, суперечливою та нестійкою [12, с.8]. Саме зазначені фактори та групові і бізнесові інтереси заважають досягненню політичного консенсусу у створенні дієвого механізму розмежування владних повноважень між суб'єктами верховної влади на законодавчому рівні;

3. Позаюридична негативна практика функціонування державного механізму, що проявляється в системних порушеннях конституційних засад поділу влад і неналежного функціонування системи стримувань і противаг [10];

4. Іншими причинами неефективного функціонування форми державного правління є недосконалість партійної системи українського суспільства, що проявляється в її надмірній багатоманітності. «Правління партій» в межах парламентсько-президентської республіки може ефективно функціонувати лишень за умов існування сформованої і стабільної партійної системи, що сприятиме позитивній структуризації парламенту [13, с.138];

5. Злиття верховної державної влади з олігархічним капіталом, який гальмує будь-які реформи шляхом лобіювання «потрібних» законів в супереч інтересів народу. Досить різко і категорично щодо цього явища висловився академік П. П. Толочко : «зростання бізнесу і влади бізнесу і політики є головною причиною відсутності у нас демократичної і суверенної державності» [14, с.116];

6. Відрив державотворчих процесів від широкої участі громадянського суспільства та його структур, ігнорування громадської думки. Цьому сприяє недостатня зрілість громадянського суспільства України що породжує слабку контрольованість влади з його сторони і впевненість у політичній безвідповідальності вищих державних посадовців;

7. Суттєвою причиною є також ігнорування владним бомондом здобутків вітчизняної науки та досвіду зарубіжних країн з питань удосконалення форми державного правління. Як слушно зауважує президент Академії правових наук України В. Я. Тацій, «суб'єкти законодавчої ініціативи досить часто не беруть до уваги або прямо нехтують доробки юридичної науки» [15, с.6].

У формуванні стратегії вдосконалення форми державного правління з метою вироблення стабільної і ефективної системи державно-владних відносин між основними вищими владними суб'єктами, принциповим є забезпечення у цьому процесі участі наукового й експертного співробітництва, широкої громадськості [13, с.138];

8. Формування коаліційної більшості українського парламенту з порушенням засад європейського парламентаризму також є суттєвою причиною неефективності діяльності законодавчої гілки влади. Існуюча в сучасному варіанті коаліційна більшість певним чином ускладнила і навіть узурпувала організацію державної влади, оскільки вона пропонує кандидатуру Прем'єр-міністра України, подає її на голосування до парламенту і сама за неї голосує [2];

9. Недотримання принципів верховенства права та законності у вітчизняній практиці державотворення також вкрай негативно впливає на ефективність функціонування форми державного правління української держави;

10. І насамкінець, серед зазначених причин варто назвати відсутність в українській державній еліті належного позитивного досвіду сучасного державотворення і насамперед досвіду демократичного парламентаризму, традицій і демократичних засад державного керівництва, здійснення місцевого самоврядування тощо, в нестабільних умовах перехідного періоду розвитку української державності.

Для усунення та нейтралізації зазначених причин малоефективної, нестабільної діяльності форми державного правління сучасної України, на наш погляд, варто застосувати (комплексно!) систему наступних заходів:

- З метою удосконалення шляхом конкретизації і деталізації механізму стримувань і противаг різних гілок влади, на наш погляд, потрібно прийняти (або модернізувати чинні) низку узгоджених між собою наступних законів: Закон «Про Президента України», Закон «Про Верховну Раду України», Закон «Про Кабінет Міністрів», Закон «Про опозицію в Україні», Закон України «Про громадянське суспільство України»;

- Докорінно змінити виборче законодавство, що регламентує

порядок формування парламенту України, з метою допущення до його діяльності представників малого і середнього бізнесу – соціальної основи нечисленного середнього класу українського суспільства. Зазначена зміна законодавства сприятиме суттєвому зменшенню практики лобіювання законів в інтересах олігархічного капіталу;

- Підвищення правової і політичної свідомості та культури представників владно-державної еліти шляхом формування комплексної системи кадрової політики в державі, вдосконалення системи обов'язкового правового всеобучу керівного складу державних та інших службовців всіх рівнів на основі високоефективних сучасних освітніх програм, пропонованих наукою;

- Вдосконалення чинного законодавства з метою усунення його суперечливості, розмежування компетенції державних структур, усунення дублювання їх діяльності, чіткого визначення правового статусу державних посадовців, тощо;

- Розробити і втілити у практику державного життя наукову доктрину верховенства права, ідею якої висунув президент Академії правових наук України В.Я. Тацій, з метою перетворення принципу верховенства права з декларативного в реально діючий у практиці функціонування суспільства і держави [15, с.6];

- Шляхом внесення змін та доповнень до Закону України «Про політичні партії» та прийняттям закону «Про опозицію в Україні» розробити стратегію вдосконалення та стабілізації партійної системи українського суспільства, що сприятиме поліпшенню діяльності українського парламенту;

- Розробити і втілити в практику ефективний механізм контролю з боку громадянського суспільства за діяльністю владних структур держави, для чого створити на найвищому державному рівні своєрідний Національний Комітет громадянського контролю за діяльністю вищої і центральної влади. До його діяльності залучити на добровільних засадах экс-президентів, экс-міністрів інших колишніх досвідчених державних посадовців – активних членів громадянського суспільства. На регіональному рівні з цією ж метою доцільно було б використати можливості нещодавно обраних громадських рад областей при обласних

державних адміністраціях у відповідності з постановою Кабінету Міністрів України [16];

- У майбутньому законі «Про Верховну Раду України» передбачити розділ, який би регламентував статус та компетенцію коаліційної більшості українського парламенту на рівні кращих засад європейського парламентаризму;

- Важливою засадою вдосконалення форми правління української держави є злиття державно-правової практики функціонування владних структур із здобутками вітчизняної та зарубіжної науки.

Зазначені та інші засади потребують комплексного підходу, тривалого часу, єдиної політичної волі та зусиль не тільки держави а і громадянського суспільства.

На підставі викладеного можна дійти висновку що важливо не те, який різновид змішаної форми державного правління адаптовано в державі, а те як гармонійно та узгоджено державна влада реалізується у практиці повсякденного життя державними посадовцями різних гілок влади. Адже в останньому підсумку видові розходження республіканської форми правління пов'язані із системним пошуком ефективного балансу між парламентом, президентом і урядом. При цьому враховується вся сума чинників що в сукупності становлять систему стримувань і противаг у державі а також особливості її функціонування [17, с.12].

Література

1. Оніщенко О. А. Порівняльний аналіз форм правління в сучасних зарубіжних країнах / О. А. Оніщенко // Навч. виробн. Журнал «Держава та регіони». Серія: Право. – 2009 - №4. – С. 79-83.
2. Глотов Б. Б. Класифікація форм державного правління: український контекст / Глотов Б. Б., Кудрявцева М. В. // Актуальні проблеми державного управління та місцевого самоврядування: зб. наук. пр./редкол: С. М. Серьогін (гол. ред. [та ін]. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2010. – вип. 2(5). – 307с.
3. Бостан С. К. Монархія і поліархія як історичні типи форми державного правління / С. К. Бостан // Вісник Запорізького державного університету. Серія Юридичні науки. – 2005 - №4. – С.18-24.
4. Загальна теорія держави і права: Підручник для студ. Юрид. Вищ. Навч. Закл./ За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2009. – 584с.
5. Актуальні проблеми теорії держави та права: Навч. Пос. [Є. В. Білозьоров, Є.

О. Гіда, А. М. Завальний та ін.]; за заг. Ред. Є. О. Гіди. – К.: ФОП О. С. Ліпкан, 2010. – 260с.

6. Декларація про державний суверенітет України. – Верховна Рада УРСР від 16.07.1990 за №55-ХІІ// ВВР УРСР. – 1990. – №31. – ст.429.

7. Концепція нової Конституції України від 19 червня 1991р. [Електронний ресурс] – Режим доступу до документа: <http://qska2.rada.gov.ua/site/const/post/1213.html>.

8. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР від 05.07.1991 за №1293-ХІІ:Закон Української РСР // ВВР України. – 1991. – № 27. – ст. 432.

9. Про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 р.:Закон України №2222-VI. // Голос України. – 2004. – 8 грудня (№ 233).

10. Сурганова Ю.О. Тенденції розвитку змішаної форми правління в Україні. /Ю.О. Сурганова. [Електронний ресурс]. Режим доступу до документа: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/2010_40/Gileua40/P9doc.pdf.

11. Ганьба Б. П. Конституційна реформа: проблеми і перспективи. // Держава і право: 36. наук. праць.: юрид. і політ. науки. – К. 2003. – Вип. 20 – С.139-147.

12. Волошенюк О. В. Правовий нігілізм у пострадянському суспільстві: автореф. дис... канд. юрид. наук // О. В. Волошенюк; Ун-т внутр. справ. – Х., 2000. – 18с.

13. Кузьма Т. М. Форма державного правління України: проблемні питання і шляхи їх вирішення / Т. М. Кузьма // Грані, Серія Політологія, - 2009 - №4(66) – с.136-139.

14. Толочко П. П. Украина: государство или страна? // П. П. Толочко, Монографія: К.: «Довіра», 2008. – 207с.

15. Тацій В. С. Інтерв'ю в журналі «Віче»: Здолати правових нігілізм – завдання науки і суспільства / №21. – 2009. – с.6-8.

16. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів №996 від 3 листопада 2010р. // Офіційний вісник України. – 2010. – №84. – ст.36.

17. Процюк І. В. Класифікація форм державного правління / І.В. Процюк // Проблеми законності : Акад. зб. наук. пр./Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України. – 2010. – Вип. 107. – С.3-12.

Анотація

Ганьба Б.П. Проблеми і перспективи вдосконалення форми державного правління сучасної України. – Стаття.

Праця присвячена дослідженню проблем та причин малої ефективності різноманітних форм державного правління, які були адаптовані в українській державності протягом останніх двадцяти років незалежності України. Здійснена спроба окреслити коло комплексних заходів щодо вдосконалення та підвищення ефективності функціонування форми державного правління сучасної України.

Ключові слова: форма державного правління, парламентсько-президентська республіка, президентсько-парламентська республіка, причини, засади, влада.

Аннотация

Ганьба Б.П. Проблемы и перспективы совершенствования формы государственного правления современной Украины. – Статья.

Работа посвящена исследованию проблем и причин малоэффективности различных форм государственного правления, которые были адаптированы в

української державності на протязі останніх двадцяти років незалежності України. Здійснено спроба окреслити коло комплексних заходів для удосконалення і підвищення ефективності функціонування форми державного правління сучасної України.

Ключеві слова: форма державного правління, парламентсько-президентська республіка, президентсько-парламентська республіка, причини, основи, влада.

Summary

Ganba B.P. The problems and perspectives of the improving of the forms of state government in modern Ukraine. – Article.

Work is devoted to investigation of problems and causes concerning low efficiency of various forms of government that were adapted to Ukrainian statehood during the last twenty years of Ukrainian independence. The author attempts to outline the complex of measures to improve and enhance the functioning efficiency of government form in modern Ukraine.

Keywords: form of government, parliamentary-presidential republic, presidential-parliamentary republic, causes, principles, power.

Г.І. Дутка

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри теорії

та історії держави і права

Івано-Франківського факультету

Національного університету

«Одеська юридична академія»

ЗАКОНОДАВЧА ІНІЦІАТИВА – ВИХІДНА СТАДІЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Проблеми законотворчості завжди привертали до себе увагу дослідників, особливо тих, хто послідовно був прихильником позитивістського підходу до розуміння права. І це не випадково, маючи на увазі теоретичну і практичну значимість цього виду діяльності будь-якої держави, а також ту обставину, що категорія «законотворчість» завжди займала одне із важливих місць серед інших державно-правових категорій.

Характеризуючи законотворчість, слід зазначити, що вона є однією