

ПАРЛАМЕНТСЬКА РЕСПУБЛІКА В УКРАЇНІ ЯК ОПТИМАЛЬНА ФОРМА ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ

У контексті пошуку оптимальної форми державного правління для України значного поширення набула ідея переходу до парламентської республіки, прихильниками якої нині є чимало вітчизняних політиків. Так, різні варіанти «парламентаризації» системи влади озвучувалися в програмах таких учасників президентських виборів-2019, як Р. Безсмертний, О. Вілкул, Ю. Кармазін, О. Мороз. Кандидат на посаду президента Ю. Тимошенко на старті своєї виборчої кампанії висловлювала намір побудувати в Україні республіку канцлерського типу. Серед кандидатів у президенти протилежну позицію – встановлення суто президентського правління з ліквідацією посади прем'єр-міністра – задекларував лише О. Ляшко.

Форма державного правління – спосіб організації верховної влади, який визначає систему її найвищих органів, порядок їх формування і особливості розподілу повноважень між ними, а також взаємовідносини з населенням держави.

Після прийняття Декларації про державний суверенітет України республіканська форма державного правління в країні зазнала такої еволюції (5 етапів): 1) парламентська республіка: від прийняття Декларації про державний суверенітет (16.07.1990) до всенародного референдуму, яким був схвалений Акт проголошення незалежності України та обрання Президента в Україні (до 1.12.1991); 2) парламентсько-президентська республіка: 1.12.1991 р. – 08.06.1995р. до підписання Конституційного договору між Верховною Радою і Президентом України; 3) президентсько-парламентська республіка: з червня 1995 р. до вересня 2005 року. Тобто, з моменту підписання Конституційного договору, після скасування якого з червня 1996 р. ця форма правління залишилась чинною на основі Конституції України, до початку вступу в силу прийнятих 8.12.2004 р. змін до Конституції України; 4) парламентсько-президентська республіка: відповідно до закону України «Про внесення змін у Конституцію України» (8.12.2004 р.) початком переходу до неї є вересень 2005 р., а завершенням – час набуття повноважень Верховною Радою, обраною 2006 року; 5) президентсько-парламентська республіка: згідно з рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону

України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року N 2222-IV.

До однієї з форм державного правління, яку ми наразі обговорюємо, належить парламентська республіка, що являє собою різновид республіканської форми правління, де парламент, виступаючи повновладним органом, формує політично відповідальний перед ним уряд і зазвичай обирає президента, який займає в системі державних органів символічну юридичну роль.

Предметом дослідницького інтересу українських державознавців неодноразово була проблематика республіканської форми правління й, зокрема, канцлерської республіки як особливого різновиду парламентського правління (В. Авер'янов, Я. Бариська, І. Коліушко, В. Шаповал, П. Шляхтун та ряду інших).

Критична позиція багатьох дослідників і періодичні заклики до реформування системи влади зумовлюються загальною незбалансованістю та іншими недоліками змішаної парламентсько-президентської моделі як продукту певного політичного компромісу. В умовах змішаного правління постійне відтворення інституціонального конфлікту в трикутнику «парламент – уряд – президент» часто є абсолютно природним і закономірним, оскільки два центри влади – Парламент і Президент – наділені електоральними мандатами (обираються на прямих загальнонаціональних виборах). Полярність цих двох політичних інститутів від початку закладено у змішані форми врядування як елемент системи стримувань і противаг. Змішані системи є складнішими за умовно чисті парламентські чи президентські моделі, проте передбачають існування більшої кількості запобіжників автократизації політичного режиму.

На перший погляд у межах так званої «змішаної моделі» можливе подолання недоліків обох класичних форм державного правління й синтез їх позитивних рис. Інколи її називають напівпрезидентською, проте доцільніше виділяти парламентсько-президентську і президентсько-парламентську республіки залежно від того, яка гілка влади займає пріоритетне становище під час формування уряду та як розподілено виконавчу владу між президентом та урядом. Глава держави тут не обов'язково є одноосібним носієм виконавчої влади, а, як правило, розділяє ці повноваження з прем'єр-міністром, який очолює уряд. Так виникає подвійна структура (дуалізм) виконавчої влади з двома лідерами.

Наявна парламентсько-президентська модель є причиною конкуренції та конфліктів між президентським і парламентсько-урядовим центрами влади. Протиріччя між ними можуть нівелюватися в разі належності президента, прем'єр-міністра й парламентської більшості до однієї політичної сили. Однак надійною запорукою стабільності влади може бути

лише усунення об'єктивних передумов суперництва. Такими передумовами є насамперед конфлікт легітимностей (і парламент, і президент обираються на загальних виборах) і можливість подвійного впливу на виконавчу вертикаль. Водночас політична культура українського суспільства, актуальна громадська думка та кризова ситуація в державі зумовлюють необхідність не лише сильної та консолідованої, а й високоперсоніфікованої влади. Отже, найбільш прийнятною для України серед демократичних парламентських форм правління на наш погляд є саме парламентська (канцлерська) республіка. Вона характеризується передусім особливим конституційним статусом глави уряду та виконавчої влади (прем'єр-міністра) як лідера політичної сили, що виграла парламентські вибори. За умови скасування загальних виборів глави держави, прем'єр-міністр фактично поєднуватиме президентську й парламентську легітимності. Одноосібно очолюючи виконавчу гілку влади, такий «сильний» прем'єр унеможливлуватиме ситуацію владного дуалізму. Проте, перехід до канцлерського правління, крім відповідних конституційних змін, вимагатиме також реформування виборчого законодавства та партійної системи. У кожному разі головною метою трансформації системи влади в Україні має бути усунення управлінського дуалізму з одночасним забезпеченням чіткої системи стримувань і противаг у дусі європейських стандартів демократії.

Таким чином, аналізуючи перспективи конституційного реформування української влади та оптимізації системи влади на користь інституту глави уряду, - лише запровадження парламентського обрання глави держави має покласти край конфліктові легітимностей і управлінському дуалізму. Збалансування державного механізму шляхом вирішального зміцнення парламентсько-урядового центру влади, безумовно, відповідало б задекларованому на найвищому рівні європейському демократичному вибору нашої держави.

Отже, логіка оптимізації системи влади в Україні, зрештою, має привести суспільство й політичний клас до остаточного вибору на користь канцлерської (прем'єрської) – із сильним прем'єром і, найімовірніше, «парламентським» президентом. Напевно європейській політичній традиції однозначно більше відповідатиме саме цей варіант. Нова система влади в Україні має насамперед покінути з президентсько-урядовим управлінським дуалізмом, забезпечивши натомість чіткий баланс стримувань і противаг.