

---

Стаття посвящена аналізу місця і ролі ідей розподілу властей в сучасних державно-правових традиціях, їх виникненню і розвитку в Україні, а також особливостям національної практики конституційного закріплення принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову.

## ДО ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СУЧАСНОЇ МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Досліджуються вади сучасної моделі організації державної влади в Україні, окреслюються проблеми запровадження змішаної форми правління в нашій державі та пропонуються шляхи їх усунення. Робиться висновок про те, що існуюча нині в Україні модель організації державної влади не може бути збалансованою та ефективною, оскільки законодавець не врахував саме кваліфікуючих ознак змішаної форми державного правління, а тому є потреба у внесенні відповідних змін до Конституції України.

*Ключові слова:* модель організації державної влади, форма правління, змішана республіка, парламентська республіка, президентська республіка.

**Постановка проблеми.** Проблема досягнення оптимальної моделі організації державної влади є однією з найбільш важливих у процесі конституційного регулювання в будь-якій державі світу, оскільки від ефективності організаційної структури державної влади та її функціонування суттєвою мірою залежать перспективи розвитку і держави і суспільства. Створення дієвої моделі організації державної влади на ґрунтовних правових засадах з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду державного будівництва повинно стати основною метою політично-правової реформи, напрямки, зміст і доцільність вже нині обговорюються всіма політичними силами суспільства та досліджуються вченими-правниками. Адже відомо, що за умов відсутності науково обґрунтованих, справедливих засад побудови державної влади виникають конфлікти між суб'єктами влади. Це, як видається, підсилює актуальність обраної теми та спонукає до змістовного її аналізу.

**Ступінь розробленості проблеми.** Для науки конституційного права проблематика щодо організації державної влади відноситься до питань, що викликають найбільший інтерес. Зокрема, окремі аспекти окресленої проблеми висвітлені у працях В. Авер'янова, Ф. Бурчака, А. Георгіци, А. Колодія, В. Колісника, Ю. Коломієць, Л. Кривенко, Н. Нижник, М. Орзіха, В. Погорілка, С. Серьогіної, В. Тація, Ю. Тодики, М. Цвіка, В. Шаповала та ін. Однак ґрунтовна робота вітчизняних науковців не вичерпує можливостей дослідження проблематики пошуку оптимальної моделі організації державної влади, які виникають за умов динамічного розвитку держави та суспільства.

**Мета статті** – дослідити вади сучасної моделі організації державної влади в Україні та запропонувати шляхи їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Історія становлення та розвитку кожної держави неодмінно

пов'язана з пошуками оптимальної моделі організації державної влади і, як наслідок, **форми правління**. Як зазначав у свій час із цього приводу відомий російський філософ, правознавець і публіцист І. О. Льїн: «Кожному народу на кожному етапі свого розвитку повинна бути властива своя, особлива, індивідуальна форма та конституція, що відповідає йому і тільки йому. Немає однакових форм і конституцій. Слепе запозичення та наслідування безглузде, небезпечне і може бути згубним» [3, с. 23-25].

Справді, кожна держава володіє певною специфікою, в тому числі і в питанні організації державної влади. Це зумовлено різними культурними та правовими традиціями, менталітетом («духом народу»), історичними формами державницького життя, а також у кінцевому рахунку типом суспільства. При цьому важливо відзначити, що вибір тієї чи іншої форми правління в значній мірі залежить від *впливу попередньої форми організації державної влади*. Мабуть, не дивно, що більшість колишніх радянських республік, ставши незалежними державами, обрали практично однакову форму правління. Водночас, як показує вітчизняний і світовий досвід, вибір форми правління також може зумовлюватися і *розстановкою соціально-політичних сил, і результатом боротьби між ними* (наочний приклад – шлях політичного розвитку України, починаючи з Декларації про державний суверенітет України до сьогодні), і *історичними особливостями окремих країн* (пригадаємо, хоча б досвід державного будівництва в Україні доби національно-визвольних змагань 1917-1920 рр.), і навіть *особливостями культури народу*, яка акумулює історичний і політичний досвід, звичаї і навички життя в умовах тієї чи іншої держави. Не можна, на наш погляд, оминути і інші фактори. Зокрема, сьогодні, як і в сиву давнину, широкого розповсюдження набула теорія впливу географічного

середовища на політичну діяльність людей, власності їх політичного темпераменту, звичаї і навіть суспільний лад (т. зв. *географічний детермінізм* - ступінь розвитку держав і цивілізацій пов'язується з особливостями їх географічного положення, клімату, особливостями ґрунту та середовища проживання, близькість до річок, морей та океанів), починаючи з V ст. до н.е. (школа Гіпократів), Платон, Полібій, Цицерон, Арістотель, в епоху Просвітництва – Ш. Л. Монтеск'є, Г. Гегель та ін. висловлювали ідеї, думки, згідно з якими «дух законів» країни повинні відповідати умовам географічного середовища, і тільки тоді держава здатна гармонічно і успішно розвиватися у часі та просторі [4]. Саме клімат, на думку Монтеск'є, справляє прямий вплив на фізіологічний стан людей, а отже, і на психологію, що відіграє вирішальне значення при організації суспільного ладу та заснування політичних порядків: «Влада клімату є первісна влада на землі», - писав він [5, с. 140, 387].

На наш погляд, при цьому обов'язково має бути врахований і *геополітичний фактор* – розташування і в силу цього особливе значення у світовій політиці. Про останні два моменти варто нагадати ще раз тому, що, як засвідчують сучасні порівняльні наукові дослідження у сфері модернізації політичного життя, у тих випадках, коли політичні дії не санкціоновані культурою, менталітетом народу, вони не сприймаються як «свої», вони можуть спровокувати в суспільстві могутній масовий рух протесту, намагання знищити неприйнятні політичні інновації, повернутись до традиційних підвалин. Наше суспільство на власному прикладі переконалося в цьому. Деякі поспішні перехід до західної моделі демократії через запровадження «багатопартійності» призвели до того, що вибори, організовані на західний манер, особливо на місцевому рівні, набули карикатурного характеру псевдополітичного фарсу.

Крім цього, варто нагадати вельми невдалий «експеримент» переходу до парламентарної моделі організації державної влади в нашій державі, який зазнав фіаско (зміни, внесені в Конституції України Законом № 2222-IV від 8.12.2004 р. [2], скасовані Конституційним Судом України у вересні 2010 р. [6]). Що відбулося в державі в результаті внесення таких змін до Основного Закону держави? Найважливіші відмінності запровадженої форми у 2004 році від попередньої (напівпрезидентської) полягали у способі формування та відповідальності уряду. Так само, як і в державах із парламентарною формою правління, **уряд формувався парламентом**, точ-

ніше, коаліцією партій, яка володіла більшістю місць у парламенті. Запроваджувалася **відповідальність уряду перед парламентом** (характерна риса парламентарних держав). Як відомо, з погляду функціонального розподілу влад у парламентарних республіках фактично розрізняються **партійна й адміністративна** влади. **Партійна влада** – це сфера здійснення державної влади партією (коаліцією партій), які перемогли на виборах. Її складають парламентська більшість, відповідно сформований нею уряд. Роль партій у здійсненні державної влади надзвичайно велика, тому парламентарні держави іменують державами партій. **Адміністративна влада** здійснюється *позапартійною бюрократією* (звичайно, формально, оскільки вона призначається не без відома урядової коаліції) у межах виконавчої влади. Тут присутній один нюанс: партійним політичним рішенням, які не отримали законодавчого оформлення, вона не підкоряється. Отже, не вникаючи в деталі суперечливого і неконституційного способу зміни форми державного правління в Україні (у цій справі Конституційний Суд України вже поставив крапку), зазначимо, що поспішний перехід до трансформації конституційної форми правління до нової – парламентарної – не повинен був стояти на порядку денному нашого суспільства. Парламентарна форма правління передбачає структурованість суспільства на демократичних засадах, формування громадянського суспільства і відповідної наявності зрілих, досвідчених політичних партій європейського зразка, здатних уособлювати різноманітні інтереси наших громадян. Україна ще не дозріла до такої форми правління. Однією із важливих причин цього є слабкість політичних партій. Тому природно, що парламентська форма правління не прижилася і в результаті відбулося її відторгнення та повернення до попередньої.

Водночас зауважимо, що повернення до змішаної форми правління в Україні не зняло з порядку денного проблем, які існують у взаємовідносинах між парламентом, урядом і главою держави. Навпаки, можна у якійсь мірі стверджувати, що заснування в Україні, «неповноцінної, недоукомплектованої, змішаної» форми правління призвело до постійних конфліктів між законодавчою та виконавчою владами.

Головне у процесі конституційного реформування державної влади питання чіткого бачення оптимальної для України форми правління, без чого весь цей процес позбавлений, як справедливо зазначає С. Серьогіна, чіткого бачення кі-

нцевої мети та інструментів, необхідних для її досягнення [8, с. 23].

Нині процес утвердження змішаної форми правління видається досить складним. Однак, як справедливо у цьому зв'язку зауважує В. Авер'янов, «юридично більш складно, але з позиції недопущення самої можливості виникнення авторитарного режиму — менш небезпечно» [1, с. 30]. Цілком підтримуємо таку позицію.

В Україні на сучасному етапі державотворення потрібно відмовитись від штучного нав'язування «класичних» форм державного правління — або суто парламентської, або суто президентської. Причин для цього більш, ніж достатньо. Відсутність у суспільстві єдності та злагоди, сталих з визначеними програмами політичних партій, багатопартійна роздробленість, і як результат такого становища — неефективна діяльність парламенту, тимчасовість та нестабільність уряду, часта його зміна — усе це призводить до паралічу всієї системи влади. За таких умов будь-яка форма правління «приречена» демонструвати свої потенційні дефекти [7]. Як видається, в Україні вибір потрібно робити на користь саме змішаної республіки, яка менш вразлива з боку такого принципового дестабілізуючого чинника, як слабкість парламентаризму, що є, по суті, неминучою рисою усіх перехідних суспільств.

За будь-яких умов процес визначення сталих параметрів змішаної республіки в Україні буде довготривалим. Однак при цьому важливо зрозуміти, що саме не спрацьовує на практиці, які необхідні зміни прийняти до Конституції України, щоб державний механізм розпочав узгоджено працювати.

Нагадаємо, що свого часу вибір форми державного правління відбувався в Україні під впливом французької моделі змішаної президентсько-парламентської (**саміпрезидентської**) республіки. На думку одного з прихильників цієї форми правління М. Дюверже, «вона являє собою синтез кількох форм правління: узагальнює історичний досвід французького бонапартизму, американського президенціалізму і британської концепції сильного прем'єр-міністра» [11, с. 217]. Увага до досвіду Франції визначена тим, що так звана напівпрезидентська, «гібридна» система проіснувала у Франції багато років, почавши складатися в кризовий для країни ситуації, і забезпечила відносно стабільність влади, її плідну діяльність. Природно, що не можна залишити поза увагою досвід інших держав, які пройшли в минулому кризові ситуації та знайшли з них вихід [10, с. 211].

У літературі **слухно підкреслюється**, що інституційна гнучкість, притаманна цій моделі

організації державної влади, дозволяє залежно від політичної кон'юнктури наближатися то до парламентарної, то до президентської моделей організації державної влади. Від президентської моделі позичається інститут обраного народом президента, який володіє повноваженнями виконавчої влади; **від парламентарної** — парламентська відповідальність уряду, котрий очолюється прем'єр-міністром. Така система виконавчої влади іменується **біцефальною** (точніше — **дуалістичною**), тобто такою, в якій нібито конкурують два джерела урядових повноважень — парламент і президент. Хоча і президент, і парламент обираються народом, проте і президент, і парламентська більшість можуть бути різними політичними суб'єктами — представниками різних конкуруючих партій. Виходячи з цього, уряд може бути або президентським, або парламентарним. У цьому контексті велике значення має партійна належність президента і прем'єр-міністра. Якщо збігається, то уряд, по суті, формується президентом (який при цьому спирається на парламентську більшість, яка підтримує його), якщо ні — парламентом (парламентською більшістю) [9, с. 90-91]. Отже, незалежно від того, яка партія — президентська чи опозиційна йому — перемагає на парламентських виборах, уряд завжди спирається на парламентську більшість, а це, безперечно, для нашої держави величезний плюс. Логічно, що партійна належність президента і парламентської більшості у напівпрезидентських (змішаних) республіках тягне за собою дві полярні одна одній моделі організації державної влади: I модель - **Президент і парламентська більшість належить до однієї партії**. У такому випадку можна говорити про управління державою «партійно-президентською владою» на чолі якої стоїть президент — лідер парламентської більшості в парламенті; II модель - **Президент і парламентська більшість належить до різних партій**. У даній ситуації (так званого співіснування влад) парламентська більшість і фактично сформований уряд протистоять президенту. У цьому випадку виконавча влада набуває біцефального характеру, її здійснюють і прем'єр-міністр, і президент [9, с. 92-93].

Враховуючи французький досвід, у Конституції України 1996 р. хоча і був окреслений курс на суттєве посилення президентської, виконавчої влади, однак при цьому її творці та парламентарі свідомо чи несвідомо не врахували, на наш погляд, окремих важливих аспектів цієї моделі. І в першу чергу, таку специфічну рису цієї моделі, як *біцефальний характер виконавчої влади*

ди. Так, за Конституцією Французької Республіки (ст. 9) Президент Республіки головує в Раді Міністрів, а за ст. 13 (із змінами і доповненнями станом на 23 липня 2008 р.) підписує ордонанси та декрети, обговорені в Раді Міністрів. Якщо врахувати і інші повноваження Глави держави у взаємовідносинах із Урядом, то незаперечним є той факт, що саме Президент очолює виконавчу владу, співпрацюючи з Урядом у вирішенні завдань державно-правового життя країни. Конституція Російської Федерації (п. «б» ст. 83) також встановлює право Президент РФ на голосування в засіданнях Уряду Російської Федерації. Така невизначеність повноважень Президента стосовно виконавчої влади нерідко призводила до конфліктів між цими органами влади (для прикладу: конфліктні ситуації за часів президентства В. Ющенка і прем'єрства Ю. Тимошенко).

Суттєву небезпеку в плані порушення принципу розподілу влад представляють конституційні формулювання повноважень Президента. Так, згідно з ч. 2 ст. 102 Конституції України, Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання прав і свобод людини і громадянина. Крім того, згідно з п. 1 ст. 106 Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави. На підставі пунктів 3, 4, 5, 15, 17-21, 25 цієї статті на Президента покладено безпосереднє керівництво діяльністю центральних органів виконавчої влади, які відають питаннями оборони, безпеки, закордонних справ, запобігання надзвичайних ситуацій та ліквідації стихійних лих тощо. Водночас майже аналогічні повноваження закріплені за Кабінетом Міністрів України (ст. 116 Конституції України). Отже, за функціональною ознакою **переважна більшість повноважень Президента і Уряду збігаються**. Із цього можна зробити висновок: і Президент, і Уряд здійснюють виконавчу державну владу і є державними органами виконавчої влади. Тому у майбутньому, у ході конституційної реформи цей момент необхідно зафіксувати в Основному Законі України.

У цьому ж ракурсі проблематичним є питання статусу *Адміністрації Президента*. У Конституції України цей орган не згадується. На практиці Уряд не може не узгоджувати різні аспекти своєї діяльності із відповідними управліннями цього органу, що діє при Президентові. Оскільки цей **орган має службове призначення** і в цьому плані є допоміжним органом при Главі держави, саме таке його правове становище треба відобразити в Основному Законі України у майбутньому.

Ще однією прогалиною у закріпленні змішаної форми правління в Україні є відсутність *двопалатної структури парламенту*. Саме друга (верхня) палата могла би стати стимулюючим фактором в амбіціях Верховної Ради України. Мабуть, цим пояснюється і спроби зміни конфігурації української форми державного правління (наприклад, у грудні 2004 р.).

Активна полеміка стосовно двопалатної побудови парламенту України відбувалася як у політичних колах, так і в середовищі фахівців-юристів. Прибічники бікамералізму наголошували, що сприйняття Україною двопалатності остаточно зруйнує радянську модель організації державної влади, удосконалив законотворчий процес, стабілізує взаємовідносини вищих органів державної влади, насамперед Президента України та парламенту. Опоненти стверджували, що в умовах нашої держави відповідне формування органу законодавчої влади призведе до територіальної дезінтеграції. Вони вважали двопалатність ознакою, властивою лише федеративним державам. Така особливість Верховної Ради України послабить її статус і зробить залежною від органів виконавчої влади. Однак, як нам видається, вирішальним мотивом у неприйнятті ідеї бікамералізму були не міркування його доцільності, а суто меркантильні фактори, які стосувалися виграшу/програшу конкретних політичних акторів внаслідок впровадження двопалатного парламенту. Атмосфера підозрливості та недовіри у середовищі політичних сил, домінування установок утилітаризму не сприяли раціональному та зваженому обговоренню переваг і ризиків бікамералізму. Тема доцільності впровадження двопалатного парламенту як засобу реалізації принципу розподілу влад і створення дієвого механізму стримувань і противаг фактично пройшла поза увагою політичних акторів. Водночас постійна реанімація ідеї бікамералізму, починаючи з 1992 року, свідчить про те, що в суспільстві існують проблеми, які можуть бути розв'язані саме за допомогою двопалатної структури парламенту.

На наш погляд, позитивами запровадження двопалатної структури парламенту в Україні було б те, що верхня палата забезпечувала б представництво регіонів. Відповідно відображення в законодавчій діяльності регіональних інтересів може стати стабілізуючим чинником української державності, реального розвитку регіонів, підвищення економічної стабільності як регіонів, так і держави. Завдяки цьому може бути досягнений і більш високий рівень стабільності самої політичної системи держави. Крім цього, на на-

шу думку, потрібно скоротити чисельний склад парламенту, який має обиратися саме за мажоритарною виборчою системою. Це дозволить обирати населенню найбільш авторитетних і гідних осіб у депутати, які будуть служити народу, а не партійній верхівці чи спонсору. Також на користь державі піде й регулярна ротація депутатів - з урахуванням динамічності сучасного життя і змін суспільно-політичних поглядів виборців.

З іншого ж боку, негативи впровадження бікамералізму також очевидні: ускладнена процедура прийняття законів може призвести до вповільнення темпу роботи парламенту; створення двопалатного парламенту може посилити федералістські тенденції регіонів; нерівномірність розвитку регіонів України та нерівнозначність їхнього внеску до держбюджету можуть спричинити запеклі суперечки та постійне блокування питань, що стосуються бюджетної сфери. Однак, як видається, переваги бікамералізму вагоміші за ймовірні ризики.

**Висновки.** З огляду на вищенаведене, вважаємо, що нині діюча модель організації державної влади не може бути збалансованою й ефективною, оскільки законодавець не врахував саме кваліфікуючих ознак змішаної форми державного правління. Це, безперечно, призводить до постійних конфронтаційних відносин між парламентом, урядом і президентом у нашій державі. З нашого погляду, врахування вищенаведених пропозицій і відповідно внесення змін до Конституції України може дещо зняти напруження у взаєминах між вищими органами державної влади. Адже очевидний факт сучасного, вкрай негативного, кризового стану в організації української влади як у центрі, так і на місцях. На фоні посилення політичного протистояння між гілками влади поступово втрачається довіра населення до вищих органів публічної влади, що абсолютно неприйнятне для країни, яка проголосила курс на розбудову правової, демократичної держави. Тому кроки до вдосконалення існуючої моделі організації державної влади в Україні вкрай необхідні. І, насамкінець, відзначимо, що пошук оптимальної для України моделі форми правління повинен активізувати дослідження досвіду конституційно-правової організації розвинених республік Заходу, особливо країн, які у своїй практиці державного будівництва зіткнулися із проблемами, схожими до тих, що мають місце в сучасній Україні.

## Список літератури

1. Авер'янов В. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей / В. Авер'янов // *Право України*. - 2009. - № 5. - С. 30-35.
2. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 року № 2222-IV: [Електронний режим]: Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>
3. Ильин И. А. О монархии и республике / И. А. Ильин // *Вопросы философии*. - 1991. - № 4. - С. 23-25.
4. Мальський М. З., Мацях М. М. Теорія міжнародних відносин / М. З. Мальський, М. М. Маця. - К: Знання, 2007. - 461 с.
5. Монтескье Ш. Л. О духе законов / Ш. Л. Монтескье - СПб.: Изд-во Л. Ф. Пантелеева, 1900. - 706 с.
6. Рішення Конституційного Суду України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України)» № 20-рп/2010 від 30.09.2010 року: [Електронний режим]: Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>
7. Святоцький О. Питання пошуку оптимальної моделі форми державного правління для України / О. Святоцький: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.informapressa.com/article-468.html>
8. Серьогіна С. Оптимізація статусу президента як ключова ланка конституційної реформи в Україні / С. Серьогіна // *Право України*. - 2009. - № 6. - С. 23-29.
9. Симонишвили Л. Р. Формы правления: история и современность: учеб. пособие / Л. Р. Симонишвили. - М.: Флинта: МПСИ, 2007. - 280 с.
10. Тихонова Є. А. Парламентарна республіка як можлива і доцільна форма української державності / Є. А. Тихонова // *Проблеми державно-правової реформи в Україні: Зб. наук. Праць. Ін-т законодавства Верховної Ради України*. - К., 1997. - С. 199-214.
11. Duverger M. La monarchie republicaine, ou comment les democraties se donnent des mi / M. Duverger. - Paris: Laffont, 1974. - 283 p.