

ФОРМА ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ ЯК КОНСТИТУЦІЙНИЙ *MODUS VIVENDI* СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

В. ШАПОВАЛ

*доктор юридичних наук,
професор, член-кореспондент НАН України,
голова Центральної виборчої комісії*

Парадоксом суспільно-політичного розвитку України може видаватися постійна актуалізація теми конституційної реформи. Прийняття чинного Основного Закону нашої держави мало б позначати початок більш-менш тривалої державно-правової еволюції на відповідному підґрунті. Однак раз за разом проголошуються політичні заяви про необхідність «подальших конституційних змін» й іноді пропонуються проекти таких змін. Зазвичай ці заяви і проекти зорієнтовані на радикальну ревізію Конституції України. При цьому, попри конституційне визнання, головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини та чи не ритуальне констатування потреби у посиленні їх гарантій, увага потенційних реформаторів завжди зосереджується на питаннях так званої політичної влади, насамперед відомого «трикутника» (парламент – уряд – президент).

Така ситуація зумовлена передусім становищем України як пострадянської країни. Відсутність розвиненого громадянського суспільства й органічних йому традицій в організації та здійсненні влади спричинила її формування і функціонування, власне, в автономному відносно суспільства режимі. Існуючи в такому режимі, влада (ті, хто її персоніфікує) докладає

зусиль для самозбереження. Відомо, що конституційна практика частини колишніх союзних республік у складі СРСР пішла шляхом створення можливостей для незмінюваності на посаді президента конкретних осіб, які обіймають цю посаду. У свою чергу, спостерігаються спроби забезпечити консервацію так званих владних еліт шляхом запровадження зовні демократичних форм організації влади, які, будучи відповідно «коригованими», перетворюються на свою протилежність.

Дискусії щодо вибору форм організації влади (узагальнено – форми державного правління), які тривають протягом майже всього періоду існування незалежної України, зумовлені особливостями нашого суспільного і політичного життя. Оголошення оптимальною тієї чи іншої форми, зазвичай, є наслідком політичної кон'юнктури і не пов'язане з об'єктивними суспільними обставинами. З огляду на такі обставини, зокрема, виявляються прагнення до «порядку», що існує в деяких сусідніх країнах, а також мають місце ремінісценції стосовно «стабільності й передбачуваності» життя у радянський період і навіть при попередньому державному режимі, які фактично орієнтують на сприйняття форми монархічної республіки, про що йтиметься далі. Водночас у свідомості певної ча-

стини суспільства периферійного значення набувають ідеї реального парламентаризму, європейської демократії, верховенства права тощо.

Проте зазначена периферійність цих ідей не є константою. І справа тут не тільки у незворотності суспільного прогресу в його історичному вимірі. Вирішальним має стати порівняно високий рівень освіченості, що характеризує українське суспільство. До того ж у суспільстві існує велика кількість людей, які здатні відстоювати демократичні цінності, активно сприяти їх реалізації у політичному житті. Збільшення цієї кількості до критичної маси є питанням часу, причому не історичного, і має бути забезпечене становленням реальних політичних партій і відносно тривалим демократичним розвитком суспільства і держави. Будь-яке гальмування такого розвитку, спричинене конкретними результатами демократичних виборів або іншими об'єктивними обставинами, слід сприймати як прояв «нелінійності» демократії й долати тільки у демократичний спосіб.

Основоположну роль у забезпеченні демократичного розвитку суспільства і держави повинна відігравати Конституція України, зокрема, встановлюючи відповідну форму державного правління. Поняття форми правління означає спосіб організації влади, який засвідчує особливості компетенційних взаємозв'язків між вищими органами держави, що функціонально поєднані з законодавчою владою (парламент) і виконавчою владою (глава держави та уряд), а також унаочнює особливості побудови виконавчої влади та її функціонування. Для класифікації форм правління вирішальне значення має виконавча влада, що розглядається з позиції оцінки її структурних і функціональних характерис-

тик. Загалом форму державного правління можна розглядати як своєрідний конституційний спосіб життя (лат. *modus vivendi*) сучасної держави.

Поняття форми державного правління слід пов'язувати з новими історичними часами, зі становленням теорії та практики конституціоналізму, хоча ще за феодальних часів для позначення єдиновладдя почали використовувати термін «монархія». У свою чергу, термін «республіка» для визначення держави, яка за своєю організацією видавалася антитезою єдиновладдю, вперше вжив у XVI ст. Н. Макиавеллі. Нині ці терміни вказують на дві відповідні загальні форми правління, хоча термін «республіка» не завжди засвідчує реальну державну форму. Так, у Росії назву республіки має частина суб'єктів федерації. В окремих пострадянських країнах (Азербайджан, Грузія, Узбекистан, Україна) цей термін вживається у назві територіальних автономій. Республіками також часто іменують територіальні утворення, які виникли внаслідок збройної агресії, анексії, сепаратизму тощо і не визнані як суверенні держави.

У наші дні існують різні монархічні форми, але сучасною є парламентська, або парламентарна, монархія, становлення якої пов'язане з еволюцією державного ладу Великої Британії в останній чверті XVIII — першій половині XIX ст. Притаманна парламентській монархії побудова державного механізму послугувала за взірцем для ще однієї сучасної форми державного правління — парламентської, або парламентарної, республіки, вперше конституційованої у Франції в останній чверті XIX ст. Відмінності між цими формами не є принциповими, тому як спільну для них назву часто вживають термін «парламентське правління». Сучасними також є президентська ре-

спубліка і змішана республіканська форма правління: перша була запроваджена за змістом Конституції США 1787 р., друга походить від Конституції Франції 1958 р. Відповідні форми правління класифікуються шляхом з'ясування характеристик державного ладу, які є тими самими у певній частині країн світу. Поза цими характеристиками кожна з класифікованих форм правління за умов різних країн виглядає багатоманітною.

Названі форми державного правління визначаються сучасними у зв'язку з тим, що вони прийняті передусім у розвинених країнах. Саме ці форми правління викликають практичний інтерес з огляду на перспективи демократичного розвитку України. Водночас запозичення будь-якої форми організації влади, яка засвідчила свою демократичну якість за умов розвинених країн, не гарантує відповідний розвиток нашої країни. При оцінці кожної з сучасних форм правління необхідно враховувати її кореляцію станом суспільного і політичного життя, особливостями взаємодії конкретних соціуму і держави. Форми правління «матеріалізуються» у суспільно-політичному середовищі, і це, зокрема, зумовлює відмінності у реалізації в різних країнах текстуально близьких і навіть однакових конституційних положень. Зважимо і на те, що в кожній країні форма правління, відповідно до змісту норм основного закону і практики їх застосування, набуває індивідуальних рис, і це може ускладнювати її ідентифікацію.

Усе це пояснює той факт, що вітчизняні експерти часто довільно характеризують різні сучасні форми державного правління. Висловлюються думки, згідно з якими у парламентській республіці відсутня посада президента або ця посада заміщується виключно

шляхом голосування у парламенті. Форма правління, прийнята в Україні 1996–2005 рр., визначається як президентська або як президентсько-парламентська, а встановлена на сьогодні — як парламентсько-президентська республіка. При цьому майже відсутні коментарі стосовно критеріїв розмежування «образів» президентсько-парламентської і парламентсько-президентської республіки. Примітно, що на відміну від термінів «парламентська (парламентарна) республіка» і «президентська республіка», які іноді вживаються в текстах основних законів, ці «образи» відповідно не зафіксовані.

Як зазначалося, вихідне значення для з'ясування форми державного правління має виконавча влада, особливості її побудови та функціонування. Тим самим поняття форми правління іманентне конституційній теорії та практиці тих країн, де запроваджений принцип поділу влади. Невипадково, термін «форма державного правління» майже не застосовували до так званої соціалістичної держави, вивершеною формою якої вважалася радянська республіка. Можна стверджувати, що така держава, власне, перебувала поза поняттям форми державного правління. Але не менш важливим є те, що поділ влади трактується по-різному, і це є свідченням існування різних сучасних форм правління.

Одне з трактувань поділу влади виражається у чіткій організаційній і функціональній розмежованості органів законодавчої та виконавчої влади, і його пов'язують з президентською республікою. Видовими ознаками цієї форми державного правління виступають: 1) побудова державного механізму на засадах так званого жорсткого поділу влади, що означає згадувану розмежованість відповідних органів; 2) конституційно встановлена

та існуюча на практиці належність виконавчої влади насамперед президенту, реальна уповноваженість останнього формувати уряд (призначати на посади міністрів та на інші керівні посади у системі виконавчої влади); 3) політична відповідальність членів уряду та керівників інших органів виконавчої влади перед президентом, посада якого заміщується виключно за результатами загальних і прямих виборів.

Часто президентською республікою називають державні форми, запроваджені у багатьох країнах, що розвиваються (так звані молоді країни Азії, Африки, Карибського басейну й Океанії). Проте більш коректним є запропоноване ще в радянській літературі визначення таких форм, як монархічна республіка, адже їм притаманна умовність або навіть фактична відсутність поділу влади і роль президента як своєрідного стрижня державного владарювання.

Видові ознаки відповідної форми державного правління повною мірою притаманні США, що вважаються «класичною» президентською республікою. Так, президент не уповноважений вносити законопроекти у конгрес і не наділений правом його розпускати. Водночас він має право відкладального вето щодо прийнятих конгресом законів. Це вето може бути подолане шляхом повторного розгляду і прийняття закону в палатах конгресу, але на основі кваліфікованої більшості голосів від їх загального складу. У схожий спосіб долається вето, передбачене, за прикладом США, в усіх інших президентських республіках. У свою чергу, згідно з конституційними положеннями президенту США належить виконавча влада і водночас вважається, що усі керівні посадові особи у системі виконавчої влади діють на основі делегованих ним повноважень.

Кабінет не є колегіальним органом — урядом, а вважається дорадчою структурою при президенті. При цьому система виконавчої влади США кабінетом не обмежується і охоплює численні відповідні органи і посадові особи. Частиною керівних посад у системі виконавчої влади президент заміщує на власний розсуд, але призначення на посади членів кабінету та на деякі інші керівні посади потребують «поради і згоди» (тобто голосування у підтримку) верхньої палати — сенату. Керівні посадові особи у системі виконавчої влади несуть політичну відповідальність виключно перед президентом, хоча конгрес має можливість через процедуру слухань у комітетах його палат здійснювати контроль за частиною таких посадових осіб. За умов США найбільш послідовно проводиться ідея несумісності мандата члена парламенту і будь-якої посади у системі виконавчої влади.

Згідно з іншим трактуванням поділу влади, яке узгоджується з парламентськими формами державного правління, законодавча та виконавча влада тісно взаємопов'язані. Видовими ознаками цих форм є: 1) побудова державного механізму на засадах так званого часткового поділу, або часткового змішування, влади, що означає згадуваний взаємозв'язок законодавчої та виконавчої влади; 2) належність виконавчої влади, насамперед уряду, котрий об'єктивно постає найвищим органом виконавчої влади; 3) формування уряду парламентом зазвичай за участю глави держави, яка є мінімальною або навіть номінальною; вирішальна роль у відповідному процесі політичної партії чи коаліції партій, що мають більшість у парламенті (нижній палаті); 4) політична відповідальність уряду та його окремих членів виключно перед парламентом (нижньою палатою).

Як знову ж таки «класичний» приклад, але вже парламентських форм правління, можна навести Велику Британію, де розгляд законопроектів у парламенті майже в усіх випадках ініціюється кабінетом, а розпуск палати громад — нижньої палати — здійснюється королевою (королем) практично за рішенням прем'єр-міністра. Персональний склад кабінету формується за результатами виборів до нижньої палати, причому існує презумпція сумісності посади члена кабінету і мандата члена палати. Така презумпція означає, що склад кабінету формується переважно з лав нижньої палати, точніше — парламентської більшості, і призначена членом кабінету особа зберігає мандат і місце у палаті.

Саме у Великій Британії склалася модель структури уряду, відповідно до якої урядом визнається кабінет або кабінет міністрів. За такої моделі не існує уряду у складі керівників усіх центральних органів виконавчої влади. Ухвалювати урядові рішення уповноважений кабінет (кабінет міністрів), до складу якого входять найавторитетніші за змістом їх компетенції відповідні керівники. Зазначену модель структури уряду запроваджено, зокрема, згідно з ч. 1 ст. 114 Конституції України. За іншою моделлю до складу уряду входять керівники усіх центральних органів виконавчої влади. У сукупності вони становлять уряд, назвою якого зазвичай є рада міністрів. За таких умов всередині уряду часто утворюють вузьку колегію — президію. Але тільки уряд у цілому уповноважений ухвалювати урядові рішення. Зауважимо, що кожна з розглянутих моделей притаманна усім сучасним формам правління.

Однак наведені вище «класичні» приклади не є стандартом для інших країн з відповідними формами дер-

жавного правління. Конституційна практика засвідчує, що, як зазначалось, форма правління у кожній країні має індивідуальні риси. Так, на відміну від США, майже в усіх президентських республіках Латинської Америки президент наділений правом законодавчої ініціативи, яке він може реалізовувати або безпосередньо, або через міністрів, що ним призначаються на посади. В Уругваї президент уповноважений розпускати парламент. Конституції деяких президентських республік встановлюють, що уряд або його окремі члени політично відповідальні не лише перед президентом, а й перед парламентом, хоча у порівняно обмеженому обсязі (Аргентина, Уругвай).

В основних законах по-різному визначений статус президента стосовно виконавчої влади. В одних випадках встановлено, що йому належить виконавча влада, в других, — що він її здійснює. В Аргентині, Венесуелі та Нікарагуа президент конституйований як глава виконавчої влади, а в Еквадорі, Колумбії та Нікарагуа — як глава уряду. У свою чергу, в Корей запроваджено посаду прем'єр-міністра (в Аргентині — глави кабінету), проте така посадова особа відіграє допоміжну роль при президенті, і її не можна вважати главою уряду. В інших президентських республіках, за прикладом США, відповідна посада відсутня. Водночас майже в усіх країнах з відповідною формою правління запроваджена посада віце-президента, якого зазвичай обирають разом із президентом. Компетенція віце-президента є обмеженою, хоча в тих країнах, де уряд існує як колегіальний орган, він часто визначений одним із його членів.

Відмінності існують також щодо порядку призначення міністрів та інших керівників у системі виконавчої влади,

хоча загалом такий порядок характеризується як позапарламентський. На відміну від США, у президентських республіках Латинської Америки призначення членів уряду, що є колегіальним органом, президент здійснює на власний розсуд. Водночас у Кореї президент призначає на посади міністрів «за рекомендацією» прем'єр-міністра, а на Філіппінах — «за згодою» спеціальної комісії, створеної зі складу обох палат парламенту. Майже в усіх країнах з розглядуваною формою правління президент уповноважений на власний розсуд звільняти з посади міністрів та інших призначуваних ним посадових осіб у системі виконавчої влади, хоча в Кореї рекомендації щодо звільнення міністрів може надавати президенту прем'єр-міністр.

Не мають абсолютного виразу й парламентські форми державного правління, кожна з яких також є багатоманітною у своїх конкретних проявах. Якщо у більшості країн, за прикладом Великої Британії, правом законодавчої ініціативи наділені виключно або передусім уряд та окремі члени парламенту, то в деяких парламентських республіках суб'єктом такого права, серед інших, визначений президент (Латвія, Литва, Молдова, Угорщина). Майже в усіх парламентських монархіях, наприкладі сучасної Великої Британії, вето глави держави щодо прийнятих парламентом законів формально зберігає абсолютний (імперативний) характер, набутий ще за феодалних часів. Однак тут воно майже втратило значення, враховуючи роль уряду в законотворенні, і не застосовується.

У більшості парламентських республік передбачене відкладальне (супензивне, відносне) вето президента. При цьому президент зазвичай уповноважений «ветувати» прийняті парла-

ментом закони без контрасигнування, про яке йтиметься далі. Для позитивного голосування стосовно подолання вето достатньо, як правило, більшості мінімально від кворуму, тобто тієї більшості, на основі якої відповідний закон був прийнятий. Проте в Албанії, Болгарії, Греції, Литві, Македонії та Чехії подолання вето потребує більшості від загальної кількості членів парламенту, тобто абсолютної більшості. З другого боку, в Австрії, Ірландії, Ісландії, на Мальті, у Словенії та ФРН президент правом вето не наділений.

Майже в усіх країнах з парламентсько-монархічною формою правління, включаючи Велику Британію, а також в Австрії, Ірландії, Ісландії, на Мальті та у Фінляндії, підстави розпуску парламенту або його нижньої палати в конституції не встановлені. Зважаючи на це, відповідне повноваження глави держави сформульоване як право. В інших парламентських республіках президент має право або зобов'язаний розпустити парламент (нижню палату) з визначених підстав. Глава держави зазвичай реалізує право розпуску на пропозицію прем'єр-міністра, який здійснює контрасигнування. У тих випадках, коли повноваження розпустити парламент виступає як обов'язок, контрасигнування, як правило, не передбачене. В Ірландії та на Мальті президент уповноважений розпустити відповідно нижню палату і парламент в цілому за порадою прем'єр-міністра, проте за визначених обставин може не зважати на цю раду.

За прикладом Великої Британії, у багатьох країнах з парламентськими формами державного правління існує презумпція сумісності посади члена уряду і мандата депутата. Проте така презумпція не є абсолютною, адже в конституціях Австрії, Люксембургу, Македонії, Молдови, Нідерландів, Сербії,

Фінляндії та Чорногорії встановлена несумісність депутатського мандата і посади члена уряду. У свою чергу, в Бельгії, Болгарії, Естонії, Словаччині та Норвегії передбачене тимчасове зупинення дії мандата члена парламенту, призначеного міністром, на період обіймання відповідної посади.

Свідченням поліваріантності форми парламентської республіки є її відмінності у порядках заміщення посади президента. У вітчизняному політичному і навіть фаховому середовищах набула поширення хибна думка, згідно з якою за умов відповідної форми правління посада президента заміщується виключно за результатами голосування у парламенті або у сформованій фактично на базі парламенту спеціальній колегії, тобто шляхом непрямих, багатоступеневих виборів. Так, у Європі такий порядок запроваджений в Албанії, Греції, Естонії, Італії, Латвії, на Мальті, у Молдові, Туреччині, ФРН та Чехії. Водночас у Австрії, Болгарії, Ірландії, Ісландії, Литві, Македонії, Сербії, Словаччині, Словенії, Фінляндії та Чорногорії передбачені загальні й прямі вибори президента, причому в основних законах Болгарії та Ісландії держава прямо визначена як парламентська республіка. Додамо, що у Болгарії конституційовано посаду віце-президента.

Однак найважливішими слід вважати відмінності, що існують в організації та функціонуванні виконавчої влади. Такі відмінності спостерігаються вже щодо способу формування персонального складу уряду, який характеризується як парламентський. За загальним правилом формування уряду передбачає інвеституру — надання новоутворюваному уряду довіри у парламенті (нижній палаті) на основі голосування більшості від загальної

кількості депутатів, що забезпечує йому чинність і дієздатність. Усе це стосується і формування уряду в країнах зі змішаною республіканською формою державного правління.

У більшості випадків інвеститура — це затвердження (схвалення) у визначений строк у парламенті урядової програми. У Литві, Молдові, Сербії та Чорногорії на затвердження разом із пропозицією щодо складу уряду надається проект його програми, а в Туреччині парламент у визначені строки спочатку затверджує склад уряду, а згодом розглядає представлену урядом програму. Іноді зміст інституту інвеститури полягає в тому, що парламент також у встановлений строк затверджує склад уряду, запропонований вже призначеним прем'єр-міністром або особою, котра номінована главою держави як кандидат у прем'єр-міністри і має бути затверджена на цій посаді разом із іншими членами уряду.

До формування уряду (насамперед до призначення прем'єр-міністра), як правило, організаційно причетний глава держави, хоча, як зазначалось, ця причетність майже завжди є мінімальною, а повноваження глави держави — формально-номінаційними. Призначаючи на посади в уряді, він не може діяти дискреційно і повинен діяти з огляду на розстановку партійно-політичних сил у парламенті (нижній палаті) та орієнтуватися виключно на кадрові пропозиції парламентської більшості. Зазначене є своєрідним постулатом, який, проте, не завжди відображається в нормах конституції. Лише в Албанії, Болгарії, Греції, Македонії та Сербії відповідна за значенням участь політичних партій у формуванні уряду визначена в основному законі.

Юридичним і фактичним центром виконавчої влади, за умов парламент-

ського правління, є уряд. В основних законах відповідних держав поняття уряду визначене не завжди. Водночас у Монголії, Словаччині та Чехії уряд конституційований найвищим органом виконавчої влади, що відповідає реаліям. У конституціях Естонії, Ізраїлю, Македонії, Сербії та Японії йдеться про те, що уряду належить виконавча влада. За більш конкретними формулюваннями уряд визначає і спрямовує внутрішню і зовнішню політику, забезпечує її проведення, здійснює керівництво цією політикою (Албанія, Болгарія, Греція, Молдова, Іспанія, Чорногорія тощо).

Серед конституційних положень, присвячених виконавчій владі, слід виділити ті, що позначають статус глави уряду — прем'єр-міністра, канцлера, голови ради міністрів тощо. У більшості парламентських республік визначено, що він керує урядом, представляє уряд і координує його діяльність. Чи не виняток становлять положення основних законів Албанії та ФРН, якими передбачено, що глава уряду визначає головні напрями державної політики. З другого боку, конституції майже всіх парламентських монархій не містять якого-небудь визначення статусу глави уряду. Існує оцінка, згідно з якою узагальненість або невизначеність положень, якими позначається статус глави уряду, сприяє концентрації у нього відповідних повноважень.

Незалежно від конституційного визначення, відповідна посадова особа виступає саме главою уряду, фактичним очільником системи виконавчої влади. Позиція глави уряду зазвичай має вирішальне значення при визначенні персонального складу уряду. Розбіжності у позиціях між главою та іншими членами уряду стосовно важливих питань урядової діяльності

майже завжди розв'язуються на його користь. При цьому відставка глави уряду з будь-яких причин спричиняє відставку усього складу уряду, що є загальним правилом також для країн зі змішаною республіканською формою правління. Глава уряду зазвичай є лідером правлячої партії або однієї з партій правлячої коаліції і, тим самим, контролюючи парламентську більшість, здатний контролювати законодавчий орган.

Історично безпосереднім носієм виконавчої влади в контексті принципу поділу влади вважали монарха. В наші дні правомочності (повноваження) монарха, зокрема щодо виконавчої влади, здійснює переважно уряд, адже монарх вчиняє усі або майже всі офіційні дії за порадою (пропозицією) глави уряду. Деяко по-іншому слід оцінювати ступінь функціонального поєднання глави держави з виконавчою владою у парламентських республіках. З одного боку, у частині відповідних країн (наприклад, Ізраїль, Італія, ФРН) повноваження президента, зокрема щодо виконавчої влади, за обсягом і змістом мало чим відрізняються від правомочностей глави держави у парламентських монархіях. З другого, — в ряді республік президент реально виступає у ролі носія (суб'єкта) виконавчої влади, хоча і тут таку його роль не треба перебільшувати.

Згадувана роль президента відображена в текстах конституцій і, що не менш важливо, підтверджується політичною практикою. В Австрії, Греції, Ісландії, Литві, на Мальті та у Фінляндії в різних конституційних формулюваннях передбачено, що виконавча влада здійснюється президентом і урядом. До того ж у Литві встановлено політичну відповідальність уряду як перед парламентом, так і перед президентом, і уряд складає повноваження

перед президентом після виборів парламенту або у разі обрання самого президента. В Австрії, Словаччині, Туреччині та Чехії статус президента встановлений у розділі конституції, що присвячений саме виконавчій владі.

У деяких парламентських республіках відповідна роль президента в основному законі прямо не визначена, але вона зумовлена його окремими положеннями. Так, у Латвії президент уповноважений скликати і проводити «надзвичайні» засідання уряду за визначеним ним же порядком денним, а в Туреччині — здійснювати контроль за урядом або скликати його на засідання, де головує. В Чехії президент може брати участь у засіданнях уряду, вимагати звіти уряду та його членів, а також обговорювати з урядом чи його окремими членами питання, які належать до їх компетенції.

Участь глави держави у здійсненні виконавчої влади необхідно оцінювати в контексті інституту контрасигнування, або скріплення актів глави держави підписом уповноваженої посадової особи. Головне призначення контрасигнування за будь-якої сучасної форми державного правління полягає в тому, щоб покласти політичну відповідальність за акти глави держави на уряд та його окремих членів. Водночас контрасигнування забезпечує актам глави держави юридичну силу (чинність), на що нерідко вказується в основному законі, і вочевидь вимагає узгодженості намірів і дій відповідних суб'єктів. Воно найбільше характеризує практику саме парламентського правління: в усіх відповідних країнах контрасигнуються усі або майже усі акти глави держави.

За умов змішаної республіканської форми державного правління контрасигнування стосується лише визначеного кола актів президента. Зауважи-

мо, що в ч. 4 ст. 106 Конституції України йдеться про відповідальність міністра, який вчинив контрасигнування акта Президента України, за цей акт та його виконання. З огляду на усталену конституційну теорію було б коректним, коли відповідальним визначили і Прем'єр-міністра України. Інститут контрасигнування передбачений і в деяких президентських республіках, де уповноваженими міністрами скріплюються усі або визначена частина актів президента.

Порядок контрасигнування зазвичай встановлений у конституції і може бути різним. У деяких країнах у тих випадках, коли повноваження глави держави і видані в його реалізацію акти мають загальне значення, передбачено, що контрасигнування вчиняє прем'єр-міністр. Акти, віднесені до так званого галузевого управління, за таких обставин контрасигнує уповноважений член уряду самостійно чи за дорученням прем'єр-міністра. В інших країнах контрасигнування усіх відповідних актів вчиняє або сам прем'єр-міністр, або він же разом з іншим членом уряду. Згідно з ч. 2 ст. 106 Конституції України визначені акти Президента України «скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання».

Контрасигнування, як правило, вчиняється у вираженій формі підписання (скріплення) уповноваженою посадовою особою акта, вже підписаного главою держави. Зокрема, таку форму має скріплення актів Президента України, хоча тривалий час здебільшого політиками дискутувалися питання відповідної форми. Рівень цієї дискусії засвідчило, зокрема, порівняння скріплення з так званим візуванням, а також протиставлення понять скріплення і контрасигнуван-

ня. Водночас контрасигнування актів глави держави може мати інші форми. Наприклад, у Франції участь прем'єр-міністра й уповноваженого міністра в засіданні ради міністрів, акти якої підписав президент, вважається контрасигнуванням де-факто.

Значення контрасигнування актів глави держави за умов різних форм державного правління є дещо відмінним. Поширена теза, згідно з якою в країнах з парламентськими формами правління уряд та його глава у такий спосіб, власне, перебирають повноваження глави держави. Але цю тезу не слід сприймати спрощено і вважати, що контрасигнування фактично позбавляє главу держави повноважень. Здійснюючи контрасигнування, уряд (його глава), власне, засвідчує доцільність видання конкретних актів глави держави, фактичним ініціатором яких він виступав. Враховуючи, що своєрідним генератором владної діяльності глави держави у більшості випадків виступає уряд, проблем щодо контрасигнування майже не виникає.

За певних обставин контрасигнування актів глави держави в країнах з парламентськими формами правління є суперечливим. Найбільше запитань виникає з приводу контрасигнування прем'єр-міністром акта про його ж призначення на посаду. Насамперед це стосується ситуації, коли призначуваний глава уряду контрасигнує такий акт ще до складання присяги або до вчинення інших офіційних дій, які створюють юридичний факт його вступу на посаду. Тому логічною і виправданою є практика тих країн, де акт про призначення глави уряду контрасигнується головою палати парламенту, перед якою уряд несе політичну відповідальність (наприклад, Іспанія).

У країнах зі змішаною республіканською формою державного прав-

ління контрасигнування різних актів глави держави може мати відмінне значення, залежно від характеру повноважень президента, в реалізацію яких вони видані. Контрасигнування одних актів засвідчує не лише доцільність їх видання, а й дотримання належного його порядку і змістову достеменність відповідних актів. Тим самим уряд та його глава можуть виступати не лише фактичним ініціатором правотворчості президента, а й контролером її законності. Водночас шляхом контрасигнування інших актів уряд приймає їх до виконання. Подібно у президентських республіках контрасигнування означає прийняття міністрами до виконання актів президента.

Однією з видових ознак парламентських форм державного правління є, як зазначалось, політична відповідальність уряду та його окремих членів перед парламентом (нижньою палатою). Сенс такої відповідальності у тому, що парламент, а фактично — парламентська більшість, з огляду на мотиви доцільності, може у відповідний спосіб оцінювати діяльність уряду або його окремих членів. Політична відповідальність уряду перед парламентом має колективний або індивідуальний характер. Тим самим її наслідком може бути відставка за парламентським рішенням уряду в цілому чи його окремих членів. За умов парламентського правління передбачено або лише колективну відповідальність уряду, або, як це відбувається у більшості європейських країн, колективну відповідальність у сполученні з індивідуальною. Політична відповідальність уряду перед парламентом характеризує також змішану республіканську форму правління.

У конституціях встановлено механізми політичної відповідальності уряду перед парламентом, за змістом

яких припускається постановка питання про недовіру уряду або його окремому члену і голосування з цього питання. Таке голосування і його результати зазвичай визначають як вотум недовіри. Як зазначалось, за загальним правилом вираження недовіри главі уряду спричиняє відставку усього його складу. Тому іноді в основному законі, за відсутності можливості вираження недовіри уряду в цілому, передбачається така можливість стосовно його глави (Албанія, Ірландія, Латвія, Швеція тощо). У ФРН нижня палата парламенту може висловити недовіру главі уряду лише шляхом обрання його наступника. В теорії конституціоналізму така процедура характеризується як конструктивний вотум. Схожі процедури запроваджені в Іспанії, Сербії, Словенії та Угорщині. В усіх країнах рішення про недовіру ухвалюється на основі більшості від загального складу парламенту.

Завершуючи характеристику парламентських форм державного правління, необхідно вказати на їх співвіднесеність і навіть спорідненість із формою директоріальної республіки. Останню часто визначають як один із конкретних проявів парламентсько-республіканської форми, адже серед розвинених країн вона прийнята тільки у Швейцарії. З другого боку, директоріальна республіка передувала парламентській: уперше таку форму запровадили у Франції наприкінці XVIII ст. (періоди директорії та консульства). За будь-яких умов, парламентську і сучасну директоріальну республіку характеризують одні й ті самі головні ознаки. Більше того, за умов директоріальної республіки деякі з цих ознак набувають, власне, абсолютного виразу. Так, у Швейцарії усі члени уряду обираються парламентом. Політична історія свідчить, що директо-

римальна республіка, яка вирізняється передусім відсутністю інституту президента як глави держави, зазвичай виступала тимчасовою або перехідною державною формою.

На особливу увагу з об'єктивних причин заслуговує змішана республіканська форма державного правління. Відповідний термін не вживається в конституційних текстах, але він засвідчує певний концепт організації та функціонування державної влади (насамперед виконавчої) і сформовану на цій основі конституційну практику. До того ж цей термін набув поширення у політичному і фаховому середовищах, а в деяких випадках — офіційного визнання. Зокрема, представляючи у березні 1996 р. у Верховній Раді України проект нової Конституції України, Президент України у своїй доповіді для позначення запроваджуваної за проектом форми правління вжив саме термін «змішана республіканська форма державного правління».

До видових ознак змішаної республіканської форми державного правління належать: 1) побудова державного механізму і, насамперед, організація та функціонування виконавчої влади на основі сполучення засад, притаманних президентській республіці та парламентським формам правління; 2) так званий дуалізм виконавчої влади; 3) конституційне закріплення функцій президента як арбітра та (або) гаранта у визначених сферах суспільного і державного буття, причому посада президента завжди заміщується за результатами загальних і прямих виборів. Як і у випадках з президентською республікою і парламентськими формами правління, відповідні ознаки по-різному деталізуються і доповнюються за змістом конституцій, що прийняті у різних країнах.

Важливим є те, що запроваджену в більшості пострадянських країн форму державного правління можна характеризувати як імітацію певних ознак змішаної республіканської форми або президентської республіки. Домінантною рисою державного ладу цих країн постає зосередження можливостей у сфері виконавчої влади у президента. Владні можливості останнього в цій сфері збільшуються за рахунок відсутності реальної та дієвої партійно-політичної системи, яка б визначально впливала на функціонування парламенту, а з тим — уряду. До того ж президент наділений вагомими повноваженнями стосовно законодавчої та судової влади, через що поділ влади може видаватися умовним. Характерно, що усі акти президент видає на власний розсуд, і контрасигнування не передбачене. Тому відповідну форму правління буде коректним ідентифікувати як монархічну республіку.

Як зазначалось, термін «монархічна республіка» вживався у радянській літературі стосовно багатьох країн, що розвиваються. Схожість і навіть близькість форми правління в цих та у відповідних пострадянських країнах не є випадковою. По-перше, майже всі вони вперше розпочали свій розвиток як суверенні держави, що згідно з поширеною думкою вимагає зосередження владних можливостей задля цього розвитку. Поширеною є також думка про те, що такому зосередженню сприятиме президент у ролі своєрідного монарха. По-друге, згадувані країни здійснюють «державний старт» за відсутності реального громадянського суспільства. Нарешті, по-третє, ці країни перебувають у перехідному стані, що також стосується їх державно-правового розвитку.

За відповідний приклад виступає державний лад України 1996–2005 рр.

Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р., попри його справедливую критику, послугував як імпульс трансформації державного ладу, яку не можна оцінювати негативно з огляду на перспективи демократичного розвитку нашої країни. Через те, що зміни до Конституції України впровадили суперечливі за змістом і за юридичною технікою положення щодо компетенційних взаємозв'язків парламенту, уряду та президента і, передусім, щодо організації та функціонування виконавчої влади, існуючу на сьогодні в Україні форму державного правління слід характеризувати як змішану республіканську з певними індивідуальними рисами, що не можуть бути оцінені позитивно з огляду не лише на усталену конституційну теорію, а й, головне, на практику застосування відповідних положень. За наслідками конституційної реформи 2005 р. характеру змішаної республіканської набула форма правління ще в одній пострадянській країні — Вірменії. При цьому в обох країнах статус президента є більш вагомим порівняно з іншими країнами із розглядуваною формою.

І хоча форма монархічної республіки може здаватися атрибутом вітчизняної політичної історії, не слід недооцінювати можливості рецидиву, причому й у модифікованому вигляді. На сьогодні у суспільстві не існує імунітету від авторитарних за змістом трактувань ідей та положень щодо президента-арбітра, президента-гаранта, так званої канцлерської республіки тощо, які загалом позитивно сприймаються у різних його верствах. Для того щоб ці трактування втратили сенс у такому сприйнятті, потрібен певний час і безперервний протягом такого часу демократичний поступ. За будь-яких умов, монархічна рес-

публіка перебуває в іншому вимірі, ніж поняття демократичної держави, проголошеної, зокрема, у ст. 1 Конституції України, якщо це поняття асоціювати з європейським досвідом організації та здійснення влади.

«Класичним» прикладом змішаної республіканської форми державного правління постає Франція, державний лад якої унаочнює видові ознаки цієї форми. Водночас змішана республіканська, як й інші сучасні форми правління, є багатоманітною у своїх конкретних проявах. На відміну від Франції, де вносити законопроекти у парламент уповноважені тільки прем'єр-міністр і депутати, а також від більшості інших європейських країн, де відповідне право належить уряду і членам парламенту, в Україні й Польщі суб'єктом права законодавчої ініціативи, серед інших, визначений президент. У тій самій Франції, а також у Румунії, для подолання вето достатньо простої більшості голосів при повторному голосуванні закону в палатах парламенту. По-іншому долається вето у Вірменії, Перу і Португалії, де для цього необхідна абсолютна більшість голосів. У Польщі та Україні відповідне парламентське рішення ухвалюється на основі кваліфікованої більшості, але в Польщі така більшість вираховується мінімально від кворуму. З другого боку, в Хорватії вето не передбачене.

В усіх країнах зі змішаною республіканською формою державного правління президент уповноважений розпускати парламент (нижню палату), але лише у Португалії та Франції підстави реалізації відповідного права глави держави в конституції не встановлені. В інших країнах президент може або повинен розпустити парламент із визначених підстав. Підстави дострокового припинення повнова-

жень Верховної Ради України визначені в ч. 2 ст. 90 Конституції України, причому повноваження Президента України вчиняти так сформульоване як право. Проте деякі з цих підстав мали б передбачати обов'язок глави держави розпускати парламент. Зокрема, такою підставою об'єктивно є несформованість протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів України його нового складу. Інакше виходить, що глава держави має можливість «консервувати» ситуацію відсутності легітимного уряду. Додамо, що лише у Перу та Хорватії акт президента про розпуск парламенту контрастигується главою уряду.

Різними є також підходи до вирішення питання щодо сумісності або несумісності мандата депутата і посади члена уряду. Так, у Франції конституційована несумісність. У тих країнах, де в основному законі передбачена сумісність, вона зазвичай обмежена можливістю при збереженні мандата обіймати посаду члена уряду, але не поширюється на посади на державній службі (Польща, Румунія). У такий спосіб, зокрема, позначається відмінність між політичною посадою члена уряду і посадою державного службовця. У Хорватії сумісність можлива за рішенням самого уряду, а в Португалії дія мандата депутата зупиняється на період обіймання відповідною особою посади члена уряду. Згідно з положенням ч. 2 ст. 78 Конституції України народні депутати не можуть «бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади». Очевидно, що коли не вважати посаду члена уряду посадою на державній службі, то вона буде охоплюватися поняттям іншої оплачуваної посади.

У багатьох країнах зі змішаною республіканською формою державного правління передбачена відповідаль-

ність уряду лише перед парламентом. Така відповідальність зазвичай має колективний характер, тобто недовіра за рішенням парламенту може бути виражена усьому складу уряду. Водночас президент в Перу уповноважений звільняти главу уряду, а в Португалії – відправляти у відставку уряд у цілому, коли це необхідно для «забезпечення нормального функціонування демократичних інститутів». Це означає, що уряд несе відповідальність не лише перед парламентом, а й перед президентом.

Згідно з положенням ч. 1 ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України. Але про відповідальність уряду перед главою держави можна говорити умовно і лише в контексті передбаченого у ч. 1 ст. 87 повноваження Президента України пропонувати Верховній Раді України розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри йому. Аналогічне повноваження глави держави передбачене у Вірменії.

У свою чергу, в Перу, Польщі, Україні та Хорватії, крім колективної відповідальності, конституційно уможливлена й відповідальність перед парламентом окремих членів уряду. Важливим є те, що обіймання посади членом уряду, поза його добровільною відставкою, залежить від глави уряду: у більшості країн зі змішаною республіканською формою правління членів уряду звільняє з посади президент за поданням прем'єр-міністра. Примітно, що в пострадянських країнах, ідентифікованих у цій статті як монархічні республіки, окремі члени уряду політично відповідальні тільки перед президентом, у зв'язку з чим глава держави може звільнити їх на власний розсуд.

Якщо в усіх інших країнах, де визначена індивідуальна політична відповідальність членів уряду перед парламентом, її механізм є аналогом встановленого для колективної відповідальності й передбачає порівняно складну процедуру прийняття резолюції недовіри, то відповідальність Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України, що випливає зі змісту змін до Конституції України від 8 грудня 2004 р., засвідчується повноваженням парламенту звільняти «зазначених осіб з посад» (п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України). Тим самим Кабінет Міністрів України може бути відправлений у відставку або шляхом прийняття резолюції недовіри, або в альтернативний спосіб і за спрощеною процедурою через ухвалення парламентського рішення про звільнення з посади кожного з його членів. Такої альтернативності не знає практика європейського конституціоналізму, і її складно трактувати, ґрунтуючись навіть на формальну логіку.

Як зазначалось, однією з видових ознак змішаної республіканської форми державного правління є так званий дуалізм виконавчої влади. Про такий «дуалізм» першими почали писати французькі автори, котрі з відповідною метою вживають також терміни «діархія» та «дихотомія». Ці терміни позначають поділ повноважень у сфері виконавчої влади між президентом і урядом. І хоча в різних країнах такий поділ здійснено по-різному, президент ніде не виступає очільником (главою) виконавчої влади. Більше того, в усіх країнах з відповідною формою правління президент як носій виконавчої влади в основному законі прямо не визначений, хоча така його роль випливає зі змісту різних конституційних положень. У свою чергу, з огляду на держав-

но-правові реалії, уряд можна узагальнено визначити як вищий орган у системі органів виконавчої влади. Таке визначення не передбачає присутність у цій системі президента, але уможливорює його роль як носія виконавчої влади. Саме таке визначення Кабінету Міністрів України містить ч. 1 ст. 113 Конституції України.

На відміну від країн із парламентськими формами державного правління, за умов форми, що розглядається, конституція майже завжди визначає поняття уряду, хоча і по-різному. Так, у Португалії уряд є органом, який керує загальною політикою країни. У Франції уряд визначає і провадить політику держави, у Перу — здійснює управління у сфері публічних справ, у Польщі — проводить внутрішню і зовнішню політику держави, у Румунії — забезпечує здійснення внутрішньої й зовнішньої політики, у Вірменії — розробляє і здійснює внутрішню політику, а спільно з президентом — зовнішню політику. Співпраця уряду і президента у «формуванні та здійсненні зовнішньої політики» передбачена у Хорватії. Такі визначення уряду є подібними до сформульованих в деяких основних законах, прийнятих у країнах з парламентськими формами правління, про що йшлося. Але вони можуть видаватися двозначними через відсутність конституційного визначення президента носієм виконавчої влади.

Згідно з п. 1 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України «забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України». Це визначення не можна визнати вдалим хоча б через те, що воно сформульоване у статті, де зафіксо-

вані повноваження Кабінету Міністрів України. Потребує тлумачення цитоване положення щодо забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання актів Президента України.

У країнах зі змішаною республіканською формою державного правління встановлені різні способи формування уряду. Зокрема, у Перу і Франції президент без участі парламенту призначає прем'єр-міністра, який пропонує йому для призначення кандидатури інших членів уряду. Але глава держави не може не враховувати партійно-політичне «обличчя» парламенту (нижньої палати), який уповноважений виражати новосформованому уряду довіру. У Вірменії президент призначає прем'єр-міністра «на підставі розподілу депутатських місць» у парламенті, а у Португалії — з «урахуванням результатів парламентських виборів». В обох цих країнах президент також призначає членів уряду за пропозицією його глави. В інших країнах участь парламенту у формуванні уряду має безпосередній характер: у Польщі, Румунії та Хорватії президент здійснює усі відповідні призначення на підставі попереднього вотуму довіри у парламенті (нижній палаті).

Порядок формування персонального складу Кабінету Міністрів України визначений у частинах 2–4 ст. 114, а також у п. 12 ч. 1 ст. 85 і в пунктах 9–10 ч. 1 ст. 106 Конституції України. Так, Верховна Рада України за поданням Президента України призначає Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України і Міністра закордонних справ України, а за поданням Прем'єр-міністра України — інших членів Кабінету Міністрів України. Така «подвійність» щодо заміщення посад, зокрема міністрів, є унікальною для європейських країн і видається спірною з огляду хоча б на те, що

згідно з п. 12 ч. 1 ст. 85 усі міністри звільняються в однаковий спосіб. Не узгоджується зазначена «подвійність» з вимогою системності організації уряду і виконавчої влади в цілому, хоча після внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 р. про таку системність годі говорити.

Виникають питання і стосовно повноваження Президента України за пропозицією фактично парламентської більшості вносити подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на 15-й день після одержання такої пропозиції (п. 9 ч. 1 ст. 106 Конституції України). По-перше, існують сумніви щодо доцільності такого повноваження, якщо керуватися тим, що відповідні дії Президента України об'єктивно зумовлені позицією і пропозицією парламентської більшості. По-друге, відсутні об'єктивні підстави встановлення 15-денного строку, в межах якого Президент України повинен внести подання про призначення Прем'єр-міністра України. До того ж встановлення такого строку уможливує скорочення на чверть строку формування персонального складу Кабінету Міністрів України, недотримання якого фактично є підставою дострокового припинення повноважень Верховної Ради України відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 90 Конституції України. Зауважимо, що у ч. 3 ст. 114, де також йдеться про заміщення посади Прем'єр-міністра України, 15-тиденний строк для подання Президентом України кандидатури на цю посаду не визначений. Для техніки конституційного нормотворення така невизначеність є неприпустимою.

Як зазначалось, у країнах зі змішаною республіканською формою державного правління формування уряду передбачає інвеституру. В цих країнах інвеституру зазвичай становить за-

твердження у визначений строк у парламенті урядової програми, хоча у Румунії та Хорватії до парламенту разом із проектом програми подається пропозиція щодо персонального складу уряду. Водночас у Франції не встановлено строку, протягом якого уряд повинен звертатися до нижньої палати для схвалення його програми, і це змінює характер та значення вираження уряду довіри.

Строку не передбачено і для реалізації повноваження Верховної Ради України розглядати і приймати рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (п. 11 ч. 1 ст. 85 Конституції України). З другого боку, уряд «заохочується» подавати на розгляд парламенту відповідну програму, адже згідно з положенням ч. 2 ст. 87 питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Такого «заохочення» у Франції не передбачено.

Конституційні визначення глави уряду в країнах зі змішаною республіканською формою державного правління також є схожими до прийнятих за умов парламентського правління. Зазвичай в основному законі йдеться про те, що відповідна особа, яка має титул прем'єр-міністра або голови ради міністрів, керує урядом (його діяльністю) і координує діяльність уряду. Як встановлено у ч. 5 ст. 114 Конституції України, «Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України». Така роль глави уряду об'єктивно ускладнюється зазначеною «подвійністю» щодо заміщення посад мініст-

рів, а також конституційно передбаченими особливостями функціонування Ради національної безпеки і оборони України. За будь-яких умов прем'єр-міністр або голова ради міністрів є реальним керівником, главою уряду.

В усіх країнах зі змішаною республіканською формою державного правління, крім України, президент уповноважений брати безпосередню участь у роботі уряду, хоча «алгоритм» такої участі в різних країнах є відмінним. У Франції президент головує в уряді (раді міністрів), але прем'єр-міністр у «виняткових випадках» і за спеціальним дорученням може заміщувати його як головуючого на відповідних засіданнях. У Португалії президент може головувати в уряді «на прохання» прем'єр-міністра. У Румунії президент може брати участь у засіданнях уряду, на яких обговорюються питання «національного інтересу» у сферах зовнішньої політики, оборони й охорони громадського порядку. Його участь в інших засіданнях зумовлена «пропозицією» прем'єр-міністра. У Вірменії президент може скликати засідання уряду з питань зовнішньої політики, оборони і національної безпеки і вести такі засідання. Схожими повноваженнями наділений президент у Хорватії. Нарешті, у Польщі президент для вирішення «питань особливого значення» може скликати урядову раду, яка не має повноважень, власне, уряду, але фактично є складом уряду, що засідає під головуванням президента.

Узагальнено оцінюючи повноваження президента стосовно виконавчої влади, слід зазначити, що його роль як носія цієї влади є значно виразнішою, ніж у президентських республіках. Зокрема, він не уповноважений скасовувати акти уряду, хоча у Франції президент підписує акти ради

міністрів. Як нетрадиційне можна сприймати запроваджене за наслідками внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 р. повноваження Президента України зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів неконституційності з одночасним зверненням до Конституційного Суду України (п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України). Як свідчить практика, реалізація цього повноваження може чинити деструктивний вплив на роботу уряду. Зауважимо, що таке повноваження було згодом передбачене у Вірменії. За загальним правилом у країнах зі змішаною республіканською формою правління не передбачені політична відповідальність уряду перед президентом і право президента на власний розсуд припиняти повноваження уряду або його окремих членів.

Як зазначалось, однією з видових ознак змішаної республіканської форми державного правління є конституційне визначення президента як гаранта та (або) арбітра. Відповідні положення основних законів об'єктивно посилюють статус президента. Концепція президента-арбітра відображена у положеннях ст. 5 Конституції Франції, згідно з якими президент «забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних влад, а також наступництво держави». Одні автори стверджують, що йдеться про так званий політичний арбітраж, коли президент за згодою інших державних органів (насамперед парламенту і уряду) має вирішувати спори між ними, не втручаючись у здійснення їх повноважень. Для цього він наділений повноваженнями на пропозицію уряду або за спільною пропозицією палат парламенту призначати референдум. Інші дослідники визнають за президентським арбітражем юридичний характер. Вони сприйма-

ють відповідні конституційні положення як такі, що визначають вирішальну роль президента у державному владарюванні, включно в організації та здійсненні виконавчої влади.

Концепція президента-арбітра відображена в усіх конституціях, що прийняті у країнах зі змішаною республіканською формою державного правління, крім Польщі й України. При цьому президент як арбітр прямо не називається, але така його роль впливає зі змісту відповідно сформульованих його функцій. Так, у Португалії президент забезпечує нормальне функціонування «демократичних інститутів», у Вірменії — нормальне функціонування законодавчої, виконавчої та судової влади, у Хорватії — піклується про регулярну й узгоджену діяльність органів державної влади, а також її стабільність, у Румунії — стежить за належним функціонуванням «публічних влад» і здійснює посередництво між владами та між владами та державою і суспільством. У названих країнах, як і у Франції, президент не наділений спеціальними повноваженнями, котрі можна було б сприймати як арбітражні. Певний виняток становить право президента призначати референдум, яке у Португалії реалізується на пропозицію парламенту або уряду, у Хорватії — на пропозицію уряду, в Румунії — після консультацій з парламентом. У Вірменії президент правом призначати референдум не наділений.

У згадуваній ст. 5 Конституції Франції передбачено, що президент «доглядає за додержанням Конституції... є гарантом національної незалежності, територіальної цілісності і додержання міжнародних договорів», а у ст. 64 президент визначений «гарантом незалежності судової влади». Положення щодо президента-гаранта (з вживанням самого слова «гарант» або без його вживання) стосовно

різних сфер суспільного буття включають усі конституції, що прийняті в країнах зі змішаною республіканською формою правління. Наприклад, такі положення містить ч. 2 ст. 102 Конституції України. Одне з трактувань відповідних положень полягає у тому, що визначення президента гарантом (або арбітром) засвідчує його певні функції, які, у свою чергу, знаходять прояв у конкретних повноваженнях глави держави. За іншим трактуванням з такого визначення президента випливають так звані приховані повноваження, які не знайшли прямого закріплення у конституційних нормах, але можуть бути встановлені шляхом тлумачення розглядуваних положень.

Положення щодо президента (іноді й монарха) як арбітра або гаранта формулюються за умов інших, ніж змішана республіканська, форм державного правління. Зокрема, формулювання щодо президентського арбітражу містять основні закони, прийняті у пострадянських країнах, які є за формою монархічними республіками. Характерно, що тут президент уповноважений призначати референдум на власний розсуд, включно з тих питань, які ймовірно становитимуть предмет його арбітражу. Можна припустити, що залежно від прийнятої форми правління відповідні конституційні положення мають різне регулятивне призначення, а їх реалізація — різні юридичні й політичні наслідки.

Розглянувши сучасні форми державного правління в їх багатоманітних проявах, необхідно наголосити на тому, що за умов прийняття однієї з цих форм відбувався і відбувається демократичний поступ найбільш розвинених країн світу. Тому при виборі форми правління для України не варто «винаходити велосипед» і слід враховувати на світовий досвід. Це не

виключає і навіть передбачає пошук рішень із детальних питань державного ладу, адекватних вітчизняним суспільним реаліям і, головне, — перспективам демократичного розвитку. Водночас у будь-якій країні форма правління корелюється станом суспільного і політичного життя. Зважаючи на це, у пострадянських країнах деякі конституційні положення з тих, якими «матеріалізується» форма правління, часто трактуються і застосовуються по-іншому, ніж однакові за змістом у розвинених країнах. В Україні неодноразово виникали ситуації, коли положення, якими, власне, здійснене конституювання існуючої форми правління, перекручувалися або просто ігнорувалися. Тому вибір форми правління має супроводжуватися загальним усвідомленням необхідності точного і суворого дотримання конституційних норм.

Попри все, важливість вибору форми державного правління для України не можна недооцінювати. Як зазначалось, форма правління — це своєрідний конституційний спосіб життя (*modus vivendi*) держави, який впливає на соціум у цілому. З огляду на принцип народного суверенітету, вибір форми правління, включаючи коригування існуючої форми, передбачає ревізію чинного Основного Закону України, обсяг і форми якої залежатимуть від характеру цього вибору. Наприклад, кардинальна зміна існуючої форми правління може призвести до прийняття нової редакції або нової Конституції України. Вибір форми правління вимагає також ґрунтовних змін у галузевому, конституційно-правовому законодавстві. Достатньо вка-

зати на те, що чинна виборча система на виборах народних депутатів є однією з юридичних причин непрацездатності парламенту, яка унаслідок значний негатив щодо функціонування державного механізму в цілому. При цьому вибір форми правління є виключно питанням доцільності, яке має вирішуватися на основі змісту принципу народного суверенітету. Жодних формально-юридичних аргументів на користь вибору для України якоїсь конкретної форми правління не існує.

На думку автора цієї статті, кардинальна зміна існуючої форми державного правління не є ідеальним рішенням і може спричинити певні ризики, пов'язані передусім із відсутністю реальних громадянського суспільства і політичних партій, з адекватним такому становищу рівнем політичної культури населення, зокрема тих, хто здійснює державне управління. Ці ризики можуть трансформуватися у виникнення авторитарних конструкцій влади, причому однаково «успішно» за умов президентської чи парламентської республіки. З другого боку, не кращими за наслідками є ризики, пов'язані зі збереженням існуючих конструкцій і політичної практики, адже організаційний і функціональний безлад у владі може перейти у колапс. Тому видається доцільним скоригувати прийняту в Україні змішану республіканську форму правління, критично запозичивши відповідні здобутки європейського конституціоналізму і спрогнозувавши можливі аберації цих здобутків за вітчизняних умов. Іншого, здається, не дано*.

* Тексти конституцій, які використані при підготовці цієї статті, містять такі інтернет-ресурси: <http://www.adminet.com/world/consti/>; <http://www.charter88.org/uk/links/>; <http://www.confunder.richmond.edu/>; <http://www.law.cornell.edu/>; <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/index.html>; <http://www.washlaw.edu/forint/alpha/c/constitutio-nallaw.htm>; <http://supreme.lp.findlaw.com>; <http://clin.iatp.by/material.htm>; <http://www.concourt.am/wconst/index.html>; <http://www.uofaweb.ualberta.ca/ccs/resources.cfm>; http://www.venice.coe.int/site/main/links_E.asp