

Макаренко Л.П.

Особливості комунікації вищих органів державної влади в Україні за парламентсько-президентської форми державного правління

У статті розглядаються інституційні форми комунікації вищих органів державної влади в умовах парламентсько-президентської форми державного правління. Комунікація тлумачиться як взаємодія, зумовлена функціями та повноваженнями цих органів, відтак аналізується на основі конституційно-правових актів України. Робиться висновок, що парламентсько-президентська модель правління найбільше відповідає вимогам збалансованості повноважень у «владному трикутнику», сприяє розвитку демократії у країні, створює умови для формування потужних політичних партій, стимулює зростання громадянської участі в процесі ухвалення державних рішень.

Ключові слова: політична комунікація, парламентсько-президентська форма державного правління, вищі органи державної влади, повноваження вищих органів державної влади.

В статье рассматриваются институциональные формы коммуникации высших органов государственной власти в условиях парламентско-президентской формы государственного правления. Коммуникация понимается как взаимодействие, которое обусловлено функциями и полномочиями этих органов, поэтому анализируется на основе конституционно-правовых актов Украины. Делается вывод, что парламентско-президентская модель правле-

ния наиболее соответствует требованиям сбалансированности полномочий во «властном треугольнике», способствует развитию демократии в стране, создает условия для формирования мощных политических партий, стимулирует рост гражданского участия в процессе принятия государственных решений.

Ключевые слова: политическая коммуникация, парламентско-президентская форма правления, высшие органы государственной власти, полномочия высших органов государственной власти.

The article deals with the institutional forms of communication of the highest bodies of state power in the conditions of the parliamentary-presidential form of government. Communication is interpreted as interaction, caused by the functions and powers of these bodies, and therefore analyzed on the basis of constitutional and legal acts of Ukraine. It is concluded that the parliamentary-presidential model of government meets the requirements of balance of powers in the «ruling triangle», promotes the development of democracy in the country, creates conditions for the formation of powerful political parties, and stimulates the growth of civic participation in the process of government decision-making.

Key words: political communication, parliamentary-presidential form of government, supreme bodies of state power, powers of the highest bodies of state power.

УДК 321

Макаренко Л.П.,
кандидат політичних наук, доцент,
докторант кафедри політичних
наук Київського національного
університету імені Тараса Шевченка

У політичних колах, а також серед вітчизняних науковців – політологів і правників – досі не існує узгодженої думки з приводу доцільнішої та результативнішої, на нашому ґрунті, форми державного правління. Значний внесок у розробку цієї проблематики зробили А. Георгіца [1], С. Серьогіна [11], І. Процюк [8] інші. Однак у контексті комунікації, взаємодії та взаємовпливу між вищими органами державної влади існуюча парламентсько-президентська форма державного правління в Україні ще недостатньо вивчена. Саме під таким кутом зору маємо на меті її розглянути.

Після повторного голосування з виборів Президента України 21 листопада 2004 року Верховна Рада України 8 грудня 2004 року ухвалила «в пакеті» рішення про проведення нового повторного голосування і внесення змін до Конституції України (Закон України «Про внесення змін до Конституції України» [2]). Конституційними змінами в Україні запроваджувалася парламентсько-президентська форма республіканського правління, за якої визначальну роль у формуванні і функціонуванні уряду відіграє не президент, а парламент.

Якщо раніше роль Верховної Ради України у формуванні Кабінету Міністрів України обмежу-

валася тим, що вона лише надавала згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України, то згідно з конституційними змінами Верховна Рада України стала призначати не тільки Прем'єр-міністра, а й інших міністрів України. Як за парламентарної форми правління Кабінет Міністрів України має формуватися коаліцією фракцій політичних партій чи однією фракцією, яким належить більшість мандатів у Верховній Раді України: «Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованою відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України» (ч. 6 ст. 114) [2].

У Законі України Про Кабінет Міністрів [3] України так визначається процедура призначення на посаду Прем'єр-міністра України:

«1. Прем'єр-міністр України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України.

2. Подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після надходження такої пропозиції.

3. Пропозиція коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, подається Президенту України за підписом народного депутата України - уповноваженого на подання пропозиції відповідно до угоди про формування коаліції.

4. У разі порушення вимог Конституції України та цього Закону щодо внесення пропозиції стосовно кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України, невідповідності запропонованої кандидатури вимогам до члена Кабінету Міністрів України, передбаченим цим Законом, Президент України інформує Верховну Раду України про неможливість внесення подання щодо запропонованої кандидатури» (Р. II, ст. 8) [3].

Конституційні зміни стосуються не тільки порядку формування Кабінету Міністрів України, а й його політичної відповідальності перед Президентом України. Якщо раніше уряд визнавався відповідальним перед главою держави, а перед парламентом – підконтрольним і підзвітним, то тепер він визнається відповідальним також і перед парламентом: «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією» (ч. 6 ст. 113) [2].

Однак ще більш важливим є те, що якщо раніше Президент України міг відправити Прем'єр-міністра України, а значить, й увесь склад Кабінету Міністрів України, у відставку, то тепер він може лише запропонувати Верховній Раді України розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України: «Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України» (ч. 1 ст. 87). Прийняття такої резолюції, як і раніше, має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України (ч. 3 ст. 115) [2].

Закон України Про Кабінет Міністрів України конкретизує дані положення:

«1. Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як третини від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України.

2. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не пізніше ніж через десять днів після внесення пропозиції розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України, на яке запрошуються всі члени Кабінету Міністрів України. У разі розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України за пропозицією Президента України у пленарному засіданні Верховної Ради України бере участь Президент України.

3. Резолюція недовіри Кабінету Міністрів України вважається прийнятою, якщо за це проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

4. Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України.

5. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше ніж один раз протягом чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України» (Р. III, ст. 14) [3].

Про відповідальність членів Кабінету Міністрів України йдеться і в Статті 45:

«1. Члени Кабінету Міністрів України несуть солідарну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів України як колегіального органу виконавчої влади.

2. Члени Кабінету Міністрів України особисто несуть відповідальність за стан справ у доручених їм сферах державного управління.

3. Члени Кабінету Міністрів України за вчинення правопорушень несуть відповідальність відповідно до закону.

4. Члени Кабінету Міністрів України за вчинення корупційних правопорушень або порушення вимог до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (заборона використання службового становища в особистих цілях, запобігання конфлікту інтересів тощо), можуть бути звільнені Верховною Радою України в порядку, визначеному частиною першою статті 18 цього Закону» [3].

В свою чергу, процедура схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України також є важливим елементом його комунікації з Верховною Радою України, демонструє характер залежності від останньої.

1. Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на узгоджених політичних

позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

2. Програма діяльності Кабінету Міністрів України подається до Верховної Ради України Прем'єр-міністром України у строк до одного місяця з дня формування Кабінету Міністрів України.

3. Прем'єр-міністр України особисто представляє Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради України та відповідає на запитання народних депутатів України.

4. Програма діяльності Кабінету Міністрів України вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України приймається у формі постанови Верховної Ради України.

5. Верховна Рада України може надати Кабінету Міністрів України можливість доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Повторний розгляд Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховною Радою України проводиться не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після прийняття такого рішення» (Закон України Про Кабінет Міністрів України Р. II, ст. 11) [3].

Ще однією важливою точкою дотику Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України є реалізація першим права законодавчої ініціативи, що визначається статтею 27 Закону України Про Кабінет Міністрів України:

«1. Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України.

2. Кабінет Міністрів України вносить проекти законів на розгляд Верховної Ради України відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України.

3. Для представлення у Верховній Раді України проекту закону, внесеного Кабінетом Міністрів України, Прем'єр-міністр України визначає члена Кабінету Міністрів України. У разі неможливості визначеним членом Кабінету Міністрів України представляти проект закону у Верховній Раді України за згодою Прем'єр-міністра України його може представляти заступник міністра, керівник центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів України, про що Верховна Рада України повідомляється письмово.

4. Кабінет Міністрів України має право відкликати внесений ним на розгляд Верховної Ради України проект закону в порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України.

5. Новосформований Кабінет Міністрів України має право відкликати до прийняття у першому читанні проекти законів, внесені на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, повноваження якого припинені» [3].

Важливі комунікативні акти Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України відбуваються у зв'язку з розробкою, затвердженням та реалізацією Державного бюджету України:

1. Кабінет Міністрів України не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і у триденний строк подає до Верховної Ради України, яка його розглядає за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

2. Кабінет Міністрів України відповідно до Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період складає проект закону про Державний бюджет України та подає його Верховній Раді України та Президенту України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому. Розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

3. Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Державного бюджету України. Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним. Розгляд у Верховній Раді України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України здійснюється за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України» (Закон України Про Кабінет Міністрів України Р. VII, ст. 29) [3].

Однак незгода парламенту з Програмою діяльності уряду чи несвоєчасне поданням ним проекту Державного бюджету не передбачають відставки уряду як це передбачалося, скажімо, Конституційним договором.

У зв'язку з переходом до Верховної Ради України повноваження з формування Кабінету Міністрів України Конституцією встановлено підстави настання її політичної відповідальності перед Президентом України, пов'язані з формуванням уряду: «Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо: 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції; 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися» (ч. 2 ст. 90) [2].

Для прийняття Президентом України рішення про розпуск Верховної Ради України він повинен провести консультації з керівництвом парламенту: «Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається

Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України» (ч. 3 ст. 90) [2]. Однак статус самих консультацій не визначається. У зарубіжних країнах проведення таких консультацій має на меті з'ясування можливостей продовження роботи наявного складу парламенту. В Україні подібні консультації не відіграють ролі стримувального чинника щодо розпуску главою держави парламенту, про що свідчить дострокове припинення Президентом України В. Ющенком у квітні 2007 року повноважень Верховної Ради України п'ятого скликання всупереч волі її керівників. За таких умов розпуск Президентом України Верховної Ради України може бути не наслідком її неефективної роботи, а покаранням з боку глави держави.

В ідеалі це має слугувати благим цілям, які О. Олькіна визначає так: «Інститут дострокового припинення повноважень є невід'ємним елементом механізму взаємного контролю, засобом реагування на порушення конституційного законодавства, вирішення конституційних конфліктів, спонукання учасників конституційно-правових відносин до консолідації та єдності, забезпечення безперервності функціонування державних органів» [5, с. 12].

Щоправда, конституційні зміни розширили застереження щодо розпуску Верховної Ради України – вона не може бути розпущена в останні шість місяців строку її повноважень: «Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання. Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України» (ч. 4, 5 ст. 90) [2].

Конституційні зміни не торкнулися таких інститутів політичної відповідальності, як імпічмент Президента України та його відкладальне вето щодо законів, прийнятих Верховною Радою України.

Водночас на заміну права скасовувати акти Кабінету Міністрів України вони закріпили за Президентом України право зупиняти їх дію: Президент України «зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності» (п. 15 ч. 1 ст. 106) [2], що дещо послаблює вплив глави держави на уряд.

Стаття 49 Закону України Про Кабінет Міністрів України дещо конкретизує дане положення:

«6. Зупинення дії акта Кабінету Міністрів України Президентом України на підставі пункту 15

частини першої статті 106 Конституції України має наслідком зупинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання зупиненого акта Кабінету Міністрів України, здійснення повноважень, визначених цим актом.

7. Винесення Конституційним Судом України ухвали про відмову у відкритті провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України акта Кабінету Міністрів України, ухвали про припинення конституційного провадження у справі або визнання акта Кабінету Міністрів України таким, що відповідає Конституції України, відновлює дію цього акта.

Дія такого акта Кабінету Міністрів України не може бути повторно зупинена Президентом України на підставі пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України, крім випадків, якщо:

1) акт Кабінету Міністрів України, визнаний Конституційним Судом України таким, що відповідає Конституції України, внаслідок внесення змін до Конституції України стає неконституційним;

2) до відповідного акта Кабінету Міністрів України, щодо якого Конституційним Судом України було винесено ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі або прийнято рішення про визнання його таким, що відповідає Конституції України, внесені зміни, що суперечать Конституції України.

8. Акт Кабінету Міністрів України може бути оскаржений до суду в порядку та у випадках, установлених законом» [3].

Однак загалом таке право глави держави не є характерним для демократичних країн, оскільки ставить главу держави над урядом, а його застосування може бути суттєвою перешкодою в діяльності останнього.

П. Рудик вважає, що розширилися повноваження Президента України ще й за таким напрямком його взаємодії з урядом: «Відповідно до Закону № 742VII від 21 лютого 2014 року розширюються повноваження Президента України у зв'язку із значним звуженням сфери контрастигування актів глави держави, що мають скріплюватися підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт і його виконання. Якщо відповідно до Конституції України в редакції 1996 року акти Президента, видані в межах його повноважень, скріплювалися підписами Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за акт та його виконання, за 13 пунктами статті 106 Конституції (п. 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24), то згідно з її новою редакцією їх кількість зменшилася до 4 (п. 5, 18, 21, 23 ст. 106). Зокрема, це акти з питань призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, прийняття вірчих і відкличних грамот дипломатичних

представників іноземних держав (п. 5), акти Ради національної безпеки і оборони України (п. 18), рішення про запровадження в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану та зон надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України (п. 21), акти про утворення судів у визначеному законом порядку (п. 23)» [10].

У новій редакції Основного Закону передбачені зміни, що стосуються виконання обов'язків Президента України в разі дострокового припинення його повноважень. У Конституції України зафіксовані такі підстави дострокового припинення повноважень глави держави: 1) відставка; 2) неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я; 3) усунення з поста в порядку імпичменту; 4) смерть (ст. 108). Якщо за Основним Законом у редакції 1996 року в разі дострокового припинення повноважень Президента України на основі зазначених вище підстав виконання його обов'язків на період до обрання і вступу на пост нового глави держави покладалося на Прем'єр Міністра України, то за Конституцією в редакції 2014 року за таких же умов і на тих же підставах виконання обов'язків Президента покладається вже на Голову Верховної Ради, бо тепер парламент формує та призначає Кабінет Міністрів (п. 12 ст. 85), який відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний парламенту в межах, передбачених Основним Законом держави (ч. 1 ст. 113) [2].

О. Романюк доволі скептично характеризує нинішню форму державного правління та розподіл повноважень між гілками влади: «Однією з оман, що поширені сьогодні не тільки в свідомості пересічних українців, але й в науковому співтоваристві є те, що після конституційної реформи 2004 р. (а потім після її відновлення в 2014 р.) в Україні прем'єр-міністр має більше владних повноважень, ніж президент. Проте просте співставлення повноважень цих державних посадовців на ґрунті аналізу тексту Конституції України свідчить про протилежне.

За Конституцією Президент має право на одноосібне видання своїми указами підзаконних норм. Прем'єр-міністр такого права не має. Підзаконні норми має право своїми постановами впроваджувати Кабінет Міністрів як колективний орган. Президент має право відкладального вето на прийнятті Верховною Радою закони. Ані прем'єр-міністр, ані Кабінет Міністрів такого права не мають. Президент має право призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України. У Прем'єр-міністра таке право відсутнє. Президент має дві квоти в призначенні складу Кабінету Міністрів, оскільки міністри оборони та закордонних справ призначаються Верховною Радою лише

за поданням Президента. Прем'єр-міністр жодних легальних квот при формуванні уряду не має. Президент призначає на посади та звільняє з посад Генерального прокурора (за згодою Верховної Ради); половину складу Ради Національного банку; половину складу Національної ради з питань телебачення і радіомовлення; а також вносить до Верховної Ради подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України. Прем'єр-міністру та й в цілому Кабінету Міністрів про такі повноваження можна тільки мріяти. Кабінету Міністрів належать тільки право призначати на посади та звільняти з посад за поданням Прем'єр-міністра керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до його складу, та робити подання президенту на призначення та звільнення голів місцевих державних адміністрацій (втім Президент не зобов'язаний реалізувати таке подання)». І у висновках автор пише: «Що стосується України, то, не дивлячись на конституційні зміни 2004 та 2014 рр., її державне правління сьогодні більш тяжіє визначатися президентсько-парламентським, ніж парламентсько-президентським» [9].

Також О. Романюк пише: «Внаслідок того, що Президент України обирається на загальнонаціональних виборах, його стан у системі влади є більш стабільним, ніж стан Прем'єр-міністра, який призначається на посаду Президентом за поданням коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді. За Конституцією, Президента може достроково відправити у відставку Верховна Рада, але лише через імпичмент. Проте для імпичменту треба щоб особа, що посідає пост Президента, скоїла державну зраду або інший злочин і це було б підтвержене Верховним Судом України. Імпичмент являє собою тривалу та досить складну процедуру, що містить у собі кілька етапів і на кінцевий рахунок потребує, щоб за усунення Президента з поста проголосувало не менше, ніж три четверті (338 депутатів) від конституційного складу Верховної Ради, що є досить проблематичним. Прем'єр-міністра відправити у відставку значно простіше. Для цього треба щоб резолюцію недовіри Кабінету Міністрів підтримало не менше половини (226 депутатів) від конституційного складу Верховної Ради. Президент може вплинути на відставку Прем'єр-міністра у разі, коли розпадеться коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді, а нову протягом місяця не можуть утворити. У такому разі Президент має право достроково припинити повноваження Верховної Ради і оголосити дочасні парламентські вибори. Після формування нового складу парламенту повноваження Кабінету міністрів та, відповідно, Прем'єр-міністра припиняються автоматично» [9]. Власне, ми про це вище писали.

Цікавим, однак суперечливим, на нашу думку, є висновок вченого щодо того, що різновид змішаної форми республіканської форми правління визначати взагалі не варто. «З точки зору політологічного аналізу вирізнення парламентсько-президентського правління в окремий від президентсько-парламентського системний тип є некоректним, оскільки, по-перше, відсутні чіткі конституційні критерії їх розрізнення; по-друге, ступінь впливу президента та парламенту на формування й функціонування урядової влади великою мірою зумовлений розвитком політичного процесу, розстановкою політичних сил та їх представництвом у інститутах президента та парламенту. Тому президентсько-парламентське та парламентське правління слід трактувати не як два системні типи, а як два цикли функціонування одного» [9].

Заслуговує на увагу позиція доктора юридичних наук, професора В. Лемака, щодо обсягу повноважень президента та доцільності визначати форму правління як парламентсько-президентську: «Після 1 січня 2006 року конституційні повноваження Президента України можуть бути умовно поділені на дві складові: повноваження, якими традиційно наділені президенти, і повноваження, які належать лише українському главі держави» [6, с. 52].

Нам цікава в першу чергу друга група конституційних повноважень. «Вони не мають аналогів у конституційному статусі президента в інших державах, і саме вони роблять інститут президента в Україні надзвичайно сильним» [6, с. 52].

Автор наводить ряд аргументів.

«Почнемо з того, що згідно з частиною другою статті 102 Конституції України Президент є гарантом не лише державного суверенітету, територіальної цілісності (як у Франції), а й «додержання Конституції України». У європейських державах таким гарантом є виключно судова влада (як правило, Конституційний суд).

Що означає бути «гарантом додержання Конституції» стає зрозуміло, коли врахувати перелік суб'єктів, які гіпотетично можуть порушити Конституцію України, це – Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України (своєю бездіяльністю, наприклад). Настільки розширене формулювання позицій Президента як «гаранта» дозволяє йому вживати самостійних заходів щодо забезпечення «додержання Конституції України», самостійно при цьому визначати ознаки ситуації, в якій порушено (реально чи ілюзорно) нормальне функціонування інститутів конституційної системи. Якщо у Франції для подібних дій, хоч і у вузькому діапазоні, президенту необхідні «офіційна консультація з Прем'єр-міністром, з головами палат, а також із Конституційною Радою» (стаття 16 Конституції Французької Республіки), то для Президента України вони конституційно не передбачені. Реально здійснюючи свій статус

«гаранта додержання Конституції України», глава держави обирає засоби, спрямовані на досягнення (припинення) неконституційної ситуації, повернення політичного процесу в конституційні рамки» [6, с. 52].

В. Лемак наводить більше десяти аргументів на підтвердження унікально великого обсягу повноважень глави держави, серед яких багато таких про які вже йшлося. Тому далі цитуємо вибірково:

«Слід звернути увагу на правові акти, які видаються Президентом України. Згідно з частиною третьою статті 106, «Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України». Привертає увагу те, що акти глави держави є обов'язковими до виконання на території України без зазначення суб'єктів, кому вони адресовані. Це означає їх обов'язковість для всіх учасників суспільних відносин, у тому числі для Уряду. Щоб саме в Уряді не виникало з цього приводу сумнівів, частина третя статті 113 Конституції чітко встановила: «Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України». Отже, Кабінет Міністрів України керується у своїй діяльності указами Президента, які є обов'язковими для Уряду, тож природно, глава держави має право через укази спрямовувати діяльність Кабінету Міністрів України. Для України це стало вже традиційним, але в зарубіжних європейських державах (незалежно від форми правління) такої моделі стосунків президента і уряду не спостерігається» [6, с. 55].

І наступний аргумент: «У країнах Європейського Союзу уряди ведуть активну законопроектну роботу, бо серйозну суспільну проблему неможливо розв'язати на підзаконному рівні за допомогою підзаконних актів. Із цією метою уряд, як основний укладач проектів законів, користується привілеєм визначати законопроекти позачерговими для їх своєчасного розгляду і прийняття парламентом. В Україні згідно з Конституцією лише «законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово» (частина друга статті 93)» [6, с. 55].

Оскільки ми не ставили собі за завдання з'ясування недоліків парламентсько-президентської форми правління в її українському варіанті, не будемо більш докладно зупинятися на міркуваннях вченого з цього приводу. Його висновок такий: «Конституційна реформа встановила форму правління, в якій Президент і надалі наділений обширними конституційними повноваженнями, а Уряд,

який уже опирається на парламентську більшість, не володіє достатніми конституційними важелями, котрі притаманні урядам європейських держав зі змішаною формою республіки» [140, с. 57].

Однак є дослідники, що дотримуються протилежної думки щодо співвідношення повноважень вищих органів державної влади. Наприклад, Н. Сидоренко пише: «Становище Президента України суттєво послаблюється у випадку програшу його партії на виборах до парламенту. У такій ситуації він перестає бути координатором діяльності парламенту і уряду і ніби постає «опозиціонером» сформованій коаліційною більшістю центральної виконавчої влади» [12]. Тобто авторка вказує на те, що позиція Президента України є залежною від складу парламентської коаліції. Із цією думкою важко не погодитися. Крім того, дослідниця звертає увагу на «штучну розірваність» вертикалі виконавчої влади за рахунок того, що на центральному рівні Президент усунутий від формування уряду, а на місцевому – призначає голів держадміністрацій.

Сформулюємо наші **ВИСНОВКИ**.

Той факт, що в Україні, в тій чи іншій формі, крім короткого перехідного періоду 1995–1996 рр., застосовувалася так звана змішана конституційна модель організації державної влади, більшість експертів оцінює позитивно. Змішана форма республіканського правління вважається найбільш прийнятною для країн, які знаходяться в стадії переходу від авторитарного режиму до демократії. Президентська форма державного правління (незважаючи на свою більшу дієвість у кризових ситуаціях та при вирішенні складних завдань політичної і соціально-економічної перебудови) вважається схильною до перетворення в авторитаризм. Натомість парламентська модель (попри демократичність та плюралістичність) несе в собі ризики нестабільності, а її застосування передбачає наявність розвинутих структур громадянського суспільства, високої політичної культури та сталих демократичних традицій.

У державі, яка не має таких традицій і знаходиться в стадії перманентних внутрішньосистемних перетворень, змішану модель можна охарактеризувати як компромісну.

Оскільки в Україні всі реалізовані проекти конституційних змін були фактично заручниками політичних обставин, за яких вони приймалися, та компромісів, яких вдавалося досягти суб'єктам політичного процесу, – всім моделям організації державної влади були притаманні деякі спільні недоліки.

Таким недоліками є, зокрема: недостатня збалансованість повноважень та неефективність системи стримувань і противаг між суб'єктами владних повноважень; дуалізм виконавчої влади; недосконалість механізмів формування, відповідальності та відставки Кабінету Міністрів України; надмірна

централізація управлінських функцій; проблеми із організацією законодавчого процесу та роботи парламенту в цілому; недосконала регламентація статусу народного депутата України, зокрема в частині його імунітету (зумовлює фактичну недоторканність парламентаря – відсутність дієвого механізму притягнення його до відповідальності у разі скоєння злочину).

Попри зазначені недоліки, слід визнати, що парламентсько-президентська модель правління сприяє розвитку демократії в країні, створює умови для формування потужних політичних партій, стимулює зростання громадянської участі та посилення суспільного контролю за діяльністю органів влади та еліт.

Ефективність та результативність комунікативної взаємодії між вищими органами державної влади не в останню чергу залежить від балансу політичних сил у країні та їх здатності діяти за правовими принципами, у чітко визначених межах правового поля. Тож причини конфліктів і проблем у владній взаємодії не завжди лежать в площині неналежного законодавчого регулювання.

А. Колодій пише: «Не можна перебільшувати значення інституційного дизайну взагалі. Інституційно-організаційні зміни важливі за умови впровадження правового порядку. Вони не є панацеєю, бо культура також має велике значення, і багато недоліків у функціонуванні політичних інституцій обумовлені саме культурою, яка змінюється повільно. До культури, в умовах України, додаються панівні неформальні правила політичної взаємодії, які дуже глибоко вкоренились у середовищі правлячого класу і здатні спотворити будь-який хороший дизайн» [4].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Георгіца А.З. Парламентарна форма державного правління: особливості та видові ознаки // *Влада в Україні: шляхи до ефективності / ред. рада : О.Д. Святоцький (голова) та ін.* – К., 2010. – С. 253–259.
2. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>.
3. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page>.
4. Колодій А. Проблема вибору форми державного правління в Україні (у контексті конституційної реформи) / А. Колодій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://political-studies.com/?p=1589>.
5. Олькіна О.В. Конституційний інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України: розвиток законодавства та юридичної практики [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О.В. Олькіна ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О., 2011. – 21 с.
6. Лемак В.В. Форма правління в Україні: проблеми ідентифікації / В.В. Лемак // *Ежегодник*

українського права: сб. науч. тр. – Харьков : Право, 2012. – № 4. – С. 36–57.

7. Петришин О.В. Громадянське суспільство — підґрунтя формування правової держави в Україні / О.В. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2–3.

8. Процюк І.В. Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління : моногр. / І.В. Процюк. – Х., 2012. – 584 с.

9. Романюк О.І. Президентсько-парламентська чи парламентсько-президентська? (про визначення типу сучасної системи державного правління України в контексті політологічного аналізу) / О.І. Романюк. – [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.51245>.

10. Рудик П. Конституційно-правовий статус Президента України в умовах парламентсько-президентської республіки / П. Рудик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4404/>.

11. Серьогіна С.Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : моногр. / С.Г. Серьогіна. – Х., 2011. – 768 с.

12. Сидоренко Н. Протиріччя в організації державної влади за парламентсько-президентської республіки / Н. Сидоренко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – № 2(17). – С. 41–48.