

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ
СПРАВ**

Кафедра фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни

«Сучасні проблеми конституційного права України»

**обов'язкових компонент
освітньо-професійної програми другого (магістерського)
рівня вищої освіти**

08 Право 081 Право

за темою —

**Сучасні проблеми форми правління в Україні та перспективи її
реформування**

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 25.09.2023 р. № 8

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25.08.2023 р. № 5

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 22.09.2023 р. № 8

Розглянуто на засіданні кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 (протокол від 18.08.2023 № 8).

Розробник: професор кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 ХНУВС, кандидат юридичних наук, доцент Коломієць Ю. М.

Рецензенти:

1. Декан юридичного факультету Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна, д.ю.н., професор Серьогін В. О.
2. Завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, д.ю.н., професор Салманова О. Ю.

План лекції:

1. Форма правління як елемент форми держави і конституційно-правовий інститут.
2. Класифікація форм правління та особливості їх конституційного закріплення.
3. Еволюція конституційної форми правління в Україні за роки незалежності.
4. Конституційно-правовий статус вищих органів державної влади в Україні.
5. Загальна характеристика існуючої форми правління в Україні та шляхи її удосконалення у межах конституційної реформи.

Рекомендована література

Основна:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. (із змін.). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII (із змін.). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
3. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР (в ред. Закону від 22 грудня 2005 р. № 3277-IV) (із змін.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр>
4. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII (із змін.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>
5. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР (із змін.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>
6. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII (із змін.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/576-19>
7. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI (із змін.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
8. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII (в ред. Закону від 22 березня 2001 р. № 2328-III) (із змін.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>
9. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII (із змін.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
10. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI (із змін.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
11. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 червня 2004 р. № 1932-VI (із змін.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15/page2>
12. Актуальні проблеми конституційного права України: Підручник / За заг. ред. проф. Олійника А. Ю. К.: ЦУЛ, 2020. 554 с.
13. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 554 с.
14. Конституційне право України: підручник / Т. М. Слінько, Л. І. Летнянчин, Ф. В. Веніславський та ін.; за заг. ред. Т. М. Слінько. Харків: Право, 2020. 592 с.
15. Конституційне право України: підручник. Ужгород: ВД «Гельветика», 2018. 461 с.
16. Конституційне право: навч. посіб. Харків: ХНУВС, 2017. 358 с.
17. Конституційне право: підручник / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука. Харків, 2019. 484 с.

18. Конституційні засади сучасного державотворення: навч. посіб. у питаннях і відповідях. Харків: Право, 2017. 303 с.

19. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права: рекомендовано МОН України / за заг. ред. Л. Р. Наливайко. Київ: Хай-Тек Прес, 2016. 628 с.

Додаткова:

1. Бакумов О. Відповідальність Парламенту України в системі юридичної відповідальності держави: конституційно-правовий аналіз. *Право України*. 2019. № 7. С. 198–217.

2. Бакумов О. С. До питання про якість законів у контексті відповідальності парламенту. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. Республіка Молдова, August 2019. Nr. 4 (38). С. 25–31.

3. Грішин О. Історична роль і місце Президента в системі органів державної влади сучасної України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. Т. 2. № 78. С. 9–13.

4. Зубенко Г. В. Форми парламентської відповідальності члена уряду: порівняльно правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2019. Вип. 27. С. 49–54.

5. Івановська А. М. Розмежування судового та конституційного контролю: теоретико-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 234–237. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2020/58.pdf

6. Йосифович Д. І., Андрусишин Р. М. Проблеми реформування органів виконавчої влади в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. № 4. С. 143–152.

7. Колісник В. Відновлення дії Конституції України та зміна форми правління як засіб поновлення конституційного ладу. *Вісник Конституційного Суду України*. 2015. № 4. С. 103–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2015_4_13

8. Колодій А. Проблема вибору форми державного правління в Україні (в контексті конституційної реформи). *Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип. 3–4 (83–84). С. 187–211. URL: https://ipend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/kolodii_problema.pdf

9. Коломієць Ю. М. Проблема конституційного регулювання промудрації законів Президентом України. *Конституція України: ціннісний вимір 25-річного досвіду державотворення та правотворення: Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 23 червня 2021 р.)* / КНУ ім. Т. Шевченка. Київ, 2021. С. 221–224.

10. Мартинюк Р. Змішана республіка – напівпрезидентська форма правління? *Право України*. 2018. № 1. С. 172–183.

11. Мартинюк Р. Класифікація форми правління: проблема вибору критеріїв. *Право України*. 2018. № 12. С. 207–219.

12. Мишак І. М. Стратегія влади щодо розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства в Україні. *Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти*. 2021. № 4 (84). С. 3–8. URL: http://nbuviar.gov.ua/images/konstutyciynuy_proces/2021/4.pdf

13. Олійник В. С. Республіканська форма правління: її особливості в Україні. *Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право*. 2018. № 2. С. 15–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/shssl_2018_2_4.

14. Пухтинський М. О. Стан та перспективи трансформації конституційно-правового регулювання врядування в Україні. *Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса. Серія: Політичні науки*. 2019. № 4. С. 10–19.

15. Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики: монографія. Харків: Право, 2011. 768 с.

16. Черняк Є. В. Зміна форми правління як мета конституційних перетворень. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Спецвип., ч. 2. С. 40–43. URL: http://apnl.dnu.in.ua/tom_2_2017/12.pdf

17. Щербанюк О. В. Проблеми реалізації конституційної скарги в Україні та шляхи їх вирішення. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 93–99.

Інформаційні ресурси в Інтернеті:

1. Наукова бібліотека Харківського національного університету внутрішніх справ. URL: <https://lib.univd.edu.ua/>

2. Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/>

3. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://portal.rada.gov.ua/>

4. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>

5. Офіційний сайт Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua>

6. Офіційний сайт МВС України. URL: <http://www.mvs.gov.ua>.

7. Харківська державна наукова бібліотека ім. В. Г. Короленко. URL: <http://korolenko.kharkov.com/>

Текст лекції

1. Форма правління як елемент форми держави і конституційно-правовий інститут.

Форма держави в найбільш загальному вигляді визначає, на яких принципах побудована і як територіально організована державна влада. Форма держави визначає *структуру і принципи взаємовідносин основних органів держави* (парламенту, уряду, глави держави), *розподіл держави на складові частини і юридичний статус цих частин*, а також *методи діяльності держави і характер її прямих і зворотних зв'язків із громадянами*.

Вивчення форми держави може розглядатися різнопланово. Науково-пізнавальний (гносеологічний) підхід до вивчення форми держави дозволяє виявити взаємозв'язок між формою держави і її змістом, сутністю. Цим займається головним чином теорія держави і права. Інструментальний (практично-політичний) підхід припускає дослідження форми держави щодо забезпечення ефективності державного керівництва, дієвості управління, стабільності уряду, взаємовідносин уряду з народом і т.п. Цим займається наука конституційного права.

Форми зарубіжних держав відрізняються великою різноманітністю. Вони складаються під впливом комплексу природно-географічних, історичних, політичних, соціально-економічних і культурно-релігійних чинників.

На форму держави можуть вплинути умови утворення держави (федеративна форма територіально-політичного устрою держави в США), історичні традиції (монархія у Великобританії), перипетії внутрішньополітичної боротьби (кількаразові модифікації форми деяких держав Африки), система морально-релігійних цінностей, що панує в суспільстві (теократична республіка в Ірані). Певним чином може впливати і

суб'єктивний чинник. Достатньо пригадати про те, який вплив зробив генерал Де Голль на функціонування інститутів П'ятої республіки у Франції.

Форма держави є об'єктом конституційного регулювання. Окремі глави за назвою «Форма держави» є лише в деяких новітніх конституціях (наприклад, Конституція Туреччини 1982 р., Конституція Ефіопії 1987 р.). Проте в більшості держав, де така глава відсутня, елементи, що складають поняття форма держави, закріплюються або в тексті основного закону (наприклад, у Франції, Іспанії, ФРН), або в окремих конституційних законах (наприклад, у Швеції).

У країнах, де відсутня писана конституція, форма держави визначається не стільки статутом (законом), скільки конвенційними нормами, що складаються в процесі багатовікової еволюції державних інститутів (наприклад, правовий статус глави держави – монарха у Великобританії і його взаємовідносини з Урядом).

Якщо в конституції відсутня спеціальна глава про форму держави, то відповідні норми звичайно розміщуються в розділі, що закріплює основи конституційного ладу. Як правило, ці норми забезпечуються підвищеним правовим захистом (наприклад, заборона на перегляд республіканської форми правління в Італії). Окремі положення можуть бути включені в розділи, що встановлюють територіальну організацію держави й організацію органів державної влади.

Поняття форми держави, охоплюючи найбільш суттєві аспекти організації державної влади, є достатньо складним за своїм змістом. Воно вказує, які органи представляють державну владу, який порядок утворення (формування) цих органів, який термін їх повноважень, які взаємовідносини між органами держави (у тому числі центральних і місцевих), нарешті, які методи, засоби, прийоми здійснення державної влади.

Залежно від того, яка сторона організації державної влади є предметом розгляду, розрізняють три елементи форми держави: форму правління, форму державного (територіального) устрою і політичний (державний) режим. Сукупність усіх трьох елементів утворюють форму держави в широкому розумінні, оскільки третій елемент форми держави – політичний (державний) режим торкається взаємовідносини держави з суспільством, його політичними інститутами, це певним чином виходить за рамки конституційного права. У більш вузькому розумінні до форми держави відносять лише форму правління і форму державного (територіально-політичного) устрою.

2. Класифікація форм правління та особливості їх конституційного закріплення.

Форма правління являє собою той елемент форми держави, що розкриває організацію верховної державної влади, правовий статус вищих органів держави (насамперед його глави), принципи взаємовідносин між ними, участь громадян в обранні цих органів.

Розрізняють *дві основні форми правління* зарубіжних держав – *монархія* і *республіка*, причому кожна з цих форм має різні види.

Монархія – це така форма правління, де глава держави – монарх (іменований у кожній країні по-різному – імператор, король, султан і т.п.) має особливий юридичний статус: його повноваження носять первинний, непохідний від іншої влади в державі характер, він посаду набуває, як правило, у спадщину і довічно.

Республіка – це така форма правління, де вищі органи держави (президент, парламент, уряд) є виборними і змінюваними, причому тільки парламент в усіх без винятку республіках обирається безпосередньо населенням.

Та або інша форма правління складається історично під впливом комплексу чинників економічного, соціального, політичного, національно-етнічного, культурного і релігійного характеру. Здійснюють свій вплив і природно-географічні умови. Необхідно також мати на увазі, що тій або іншій епосі розвитку суспільства відповідає та або інша форма правління. Так, в епоху феодалізму переважною була монархічна форма правління, Новому часу більш відповідає республіка. Необхідно, проте, враховувати, що якщо раніше розходження між монархією і республікою відбивали розходження у ступені демократизації суспільства, його політичного ладу, то сьогодні збереження у низці країн монархії аж ніяк не свідчить про їхню меншу демократичність у порівнянні з республіками. Це усього лише свідчення стійкості політичних традицій тих держав, у яких монархія вже давно розглядається як елемент, що об'єднує і консолідує націю.

Монархія та її різновиди. Монархія як форма правління зберігається в значній частині держав або як данина історичній традиції (що характерно для розвинених країн Заходу), або в силу збереження у суспільстві значних пережитків феодалізму й архаїчних форм громадської організації (що властиво, наприклад, монархічним державам Близького Сходу).

Розрізняють *абсолютну і конституційну монархію*.

Абсолютна монархія характеризується всевладдям глави держави. У правовому відношенні монарх – джерело будь-якої влади, і тільки він визначає її межі в нормативних актах, які дарує своїм підданам. В основі закону лежить воля монарха. Як форма правління абсолютна монархія одержала найбільше поширення в епоху пізнього феодалізму. Сьогодні вона є анахронізмом і зберігається лише в деяких країнах Сходу, де переважають традиційно-патріархальні і феодальні форми громадського життя (наприклад, в Омані, Катарі, Брунеї). Є, проте, країни з досить високим рівнем економічного розвитку і високорозвиненою соціальною інфраструктурою, у яких абсолютна монархія зберігається як своєрідна форма консервації традицій родоплемінної патріархальної демократії доіндустріальної епохи (Саудівська Аравія).

Конституційна монархія – це така форма правління, при якій влада монарха здійснюється на основі й у межах конституції. Залежно від ступеня обмеження розрізняють *дуалістичну і парламентську монархії*.

Дуалістична монархія, як це видно з її назви, характеризується *поділом влади монарха з парламентом*, проте поділом ще зародковим, недосконалим, де *влада монарха явно переважає*. Повноваження монарха обмежені лише в законодавчій сфері, проте й у цій сфері жоден закон, прийнятий парламентом, не міг набрати сили без згоди на те монарха. Ця форма правління була досить широко поширена в ХІХ і початку ХХ ст. (така монархія існувала після об'єднання Німеччини за конституцією 1871 р. і до руйнування другої імперії в 1918 р.). Сьогодні в розвинутих державах Заходу ця форма правління не зустрічається. Водночас вона ще зберігається у деяких країнах Близького Сходу і Магрибу (Йорданія, Марокко).

На відміну від дуалістичної парламентська монархія є досить поширеною формою правління. Вона існує сьогодні в багатьох державах світу (Великобританії, Іспанії, Японії й ін.) Парламентська монархія характеризується тим, що *монарх не має реальних повноважень по управлінню державою*. Його повноваження мають в основному представницький характер. Крім того, він має своєрідну функцію державного нотаріуса, скріплюючи своїм підписом усі найважливіші державні акти.

Загалом можна зробити висновок про те, що незважаючи на відому архаїчність, інститут монархії має достатню гнучкість, щоб пристосуватися до нових історичних умов постіндустріального суспільства. Це пов'язано з тим, що монархія в розвинутих країнах Заходу давно перетворилася в символ наступності історичних традицій, наочне втілення ідеї національної державності, безперервності її існування. Необхідно також враховувати, що монархія представляється політично і соціально нейтральним інститутом, що виконує важливу інтеграційну функцію в суспільстві. Нарешті, саме монархія може зіграти стабілізуючу роль у випадку виникнення гострої політичної кризи. За допомогою цих причин, ми можемо пояснити зберігання монархічної форми правління в сучасному світі.

Республіка та її різновиди. Республіканська форма правління – найпоширеніша в сучасному світі. Абсолютна більшість держав, представлених сьогодні в такій універсальній міжнародній організації, як ООН, є республіками.

Відомі *три основні різновиди республіканської форми правління – президентська республіка, парламентська республіка, напівпрезидентська (або змішана) республіка*.

Президентська республіка характеризується такими ознаками:

1. Глава держави – президент обирається безпосередньо населенням шляхом або прямих (у латиноамериканських країнах), або непрямих виборів (у США, де спочатку обираються виборці від штатів, а потім останні як особлива колегія, обирають президента країни).

2. Президент має великі повноваження: він одночасно є главою держави, главою виконавчої влади і головнокомандуючим збройних сил.

3. У президентській республіці уряд формується позапарламентським шляхом, члени уряду призначаються на посаду і звільняються з посади

президентом (у США при призначенні необхідна згода верхньої палати Конгресу – Сенату).

4. Президент не має права достроково припинити повноваження парламенту.

Відмітною рисою президентської республіки є жорстка система поділу влади. Кожна гілка влади – законодавча, виконавча і судова – має значну самостійність стосовно двох інших. Водночас існує система «стримувань і противаг». Парламент здійснює законодавчу функцію, приймає закони, обов'язкові для виконавчої влади, проте і виконавча влада в особі президента наділяється правом відкладного (суспензивного) вето на закони, прийняті парламентом, і користується цим, як показує практика, досить часто. Тим самим президент не дозволяє використання законодавчих повноважень парламенту для підризу конституційного механізму управління і зменшення самостійності інших гілок влади.

Система «стримувань і противаг» виявляється в президентській республіці також у тому, що парламент не може відправити уряд у відставку, але й президент не може розпустити парламент.

Президентська республіка порівняно з парламентською республікою забезпечує більшу стабільність виконавчої влади, проте у випадку виникнення кризових ситуацій вона виявляється менш гнучкою (достатньо пригадати нездатність адміністрації президента Г. Гувера адекватно відреагувати на крах фінансової системи й економічна криза 1929 р.).

Парламентська республіка характеризується такими ознаками:

1. Парламент поряд із законодавчою діяльністю і вотуванням бюджету має установчі функції і право контролю за діяльністю уряду. Головною серед установчих функцій є формування уряду на парламентській основі. Формально уряд призначає президент, проте робить це не за своїм розсудом, а на основі рішення парламенту про формування кабінету з числа представників партії або коаліції партій, що мають більшість місць у парламенті (частіше – у його нижній палаті). Зазвичай президент пропонує парламенту кандидатуру лідера партії, що перемогла на виборах (або коаліції партій), майбутнім главою уряду. Запропонована президентом кандидатура глави уряду (або уряду в цілому) повинна одержати вотум довіри в парламенті, тільки після цього президент призначає уряд. Вотум недовіри уряду з боку парламенту тягне за собою або відставку уряду з наступним формуванням нового уряду, або розпуск парламенту і проведення дострокових парламентських виборів.

2. Глава держави – президент займає в системі державних органів парламентської республіки достатньо скромне місце. Хоча формально він може бути наділений великими повноваженнями, фактично повсюдно вони обмежуються в основному представницькими функціями. Президент скріплює своїм підписом усі найважливіші державні акти, включаючи закони; здійснює додатковий контроль за правильністю оформлення і дотримання конституційної процедури прийняття законодавчих і інших актів, направлених йому на підпис. Президент, проте, не вправі відмовитися від

підпису внаслідок незгоди зі змістом документа, що надійшов на підпис. Всі акти, що надходять до президента, повинні бути контрасигновані главою уряду або відповідального міністра. Населення не бере участі у виборах президента. Він обирається парламентом (наприклад, в Італії) або особливою виборчою колегією (як у ФРН).

3. Уся виконавча влада в парламентській республіці знаходиться в руках уряду. Оскільки він спирається на парламентську більшість, то має можливість істотно впливати на діяльність парламенту, насамперед на здійснення законодавчих повноважень парламенту. Показово, що більшість законопроектів, які є предметом парламентського розгляду, виходять саме від уряду (наприклад, у ФРН – понад 80%).

Парламентськими республіками є сьогодні ФРН, Італія, Греція, Індія й ін. Така форма правління більш властива розвиненим країнам, тому що допускає досить високий рівень розвитку демократії, наявність розвиненої партійної системи і високої політичної культури населення.

Напівпрезидентська республіка у вітчизняній і зарубіжній науці конституційного права розглядалася не як самостійна форма правління, а як перехідна або до президентської, або до парламентської республіки. Практика функціонування напівпрезидентської республіки в низці країн, насамперед у Франції, дозволила французькому правознавцю, фахівцеві в галузі конституційного права М. Дюверже зробити висновок про самостійне існування подібної форми правління. Поступово це твердження набуло повсюдного визнання.

Характерні ознаки напівпрезидентської республіки:

1. Президент обирається безпосередньо населенням у ході прямих виборів.

2. Президент наділяється великими владними повноваженнями: він є главою держави, йому належать основні прерогативи в сфері виконавчої влади, він є верховним головнокомандуючим.

3. У напівпрезидентській республіці існує уряд як самостійний орган виконавчої влади, що працює під загальним керівництвом президента. Уряд призначається президентом, але потребує довіри парламенту. Винесення вотуму недовіри може спричинити або відставку уряду, або розпуск парламенту президентом.

Напівпрезидентською була Веймарська республіка в Німеччині з 1919 по 1933 р. Сьогодні такими є Франція, Португалія, Польща, більшість держав, що постали після розпаду Радянського Союзу, Казахстан, Грузія й ін.

Незважаючи на своєрідність тих або інших форм правління в різноманітних державах, усі вони, проте, піддаються класифікації і можуть бути зведені до декількох типових моделей організації державної влади. Не варто лише забувати, що ці моделі на практиці, у конкретній історичній ситуації ніколи не реалізуються в чистому вигляді. Кожній державі властиві індивідуальні особливості, що пояснюються її історичними традиціями, політичною культурою, природно-географічними і національними чинниками тощо, що надають своєрідні риси тій або іншій формі правління.

Тому не існує у світі абсолютно ідентичних монархій або республік, кожна відбиває у своїй організації своєрідність тієї держави, тієї країни, у якій вона існує.

Жодна із форм правління не є беззаперечно найкращою. Кожна з них має свої вади та переваги, на які також впливають інші складові політичного механізму, як-от виборча та партійна системи. Політологи продовжують досліджувати тенденції впливу тієї чи іншої форми правління на успішність держави в економічному та соціальному розвитку.

Раніше вважалось, що президентські системи є особливо ненадійними: надмірно зосереджують та персоналізують владу або породжують конфлікти всередині влади (між президентом і парламентом), між владою та суспільством, приводять до влади некомпетентних людей тощо.

Проте інші форми правління теж не позбавлені вад. Наприклад, парламентаризм британського типу з однією партією при владі сприяє більш рішучій політиці, але може ще більше зосередити владу в руках голови виконавчої влади та «виключити» з політики інтереси меншості. Парламентаризм з великою кількістю партій краще враховує різноманіття інтересів та вимог у суспільстві, але ускладнює створення ефективного уряду. Напівпрезидентські системи передбачають механізми взаємного контролю президента, прем'єр-міністра та парламенту, але поєднують недоліки президентської та парламентської систем і спричиняють часті політичні конфлікти навколо розподілу повноважень.

Втім, саме на пострадянському просторі президентська та президентсько-парламентська форми правління корелюють із надмірною концентрацією влади, пригніченням політичної конкуренції і занепадом демократичних інститутів. Деякі провідні знавці вважають, що надмірна концентрація влади в президентській посаді – особливо в умовах поставторитарного суспільства з відсутніми традиціями стримування та противаг – зупиняє розбудову незалежних політичних партій та розвиток парламентаризму.

Водночас до висновків про причинно-наслідкові зв'язки між формою правління та успішністю держави варто ставитись обережно. Відділити вплив форми правління від інших чинників дуже складно. Наприклад, виявилось, що значною мірою за невдачі президентських країн в інших регіонах світу відповідають неінституційні фактори – такі як політична активність військових сил у внутрішній політиці в Латинській Америці або геополітичні чинники. На тлі економічної та політичної нестабільності у таких державах як Чилі, Мексика та Аргентина армія вирізнялась професіоналізмом та дисципліною і неодноразово протягом 20-го століття брала владу у свої руки. Відчуваючи загрозу поширення лівих ідей в регіоні після Кубинської революції, США закривали на це очі, а інколи й докладались до зміни режиму економічно та дипломатично – і у такий спосіб підвищували її шанси на успіх.

До того ж, може відбуватись певне «політичне навчання». Наприклад, з плином часу і корекцією правил президентські системи у країнах Латинської

Америку почали працювати стабільніше. Раніше гіперактивність та «месіянство» президентів поєднувалось зі слабкими повноваженнями. Коли президенти зустрічали опір парламенту, це закінчувалось паралічем державного механізму та тривалими протистояннями, переворотами та військовими диктатурами. Тому, наприклад, у Бразилії у 1988 році повноваження президентів було підвищено. Наступні декілька років труднощі тривали, але невдовзі президенти почали краще використовувати доступні їм інструменти впливу на політиків та здобувати підтримку в парламенті. Коаліційна політика теж породжує свої проблеми, але дозволяє президентам реалізовувати свої обіцянки, конфлікти відбуваються рідше, а їхні наслідки не такі загрозливі.

Також можна сперечатись про те, чи це форма правління в пострадянських країнах призвела до зосередження влади у державах із сильним президентом – чи навпаки, політики держав, у яких влада була вже достатньо сконцентрована, вибрали відповідну форму правління. Ймовірно, що ці два процеси співіснують.

3. Еволюція конституційної форми правління в Україні за роки незалежності.

Дискусії про те, як можна покращити економічне та соціальне становище в Україні, рано чи пізно приводять до питань про якість політичної системи в країні, а отже й про головні засади управління державою, передбачені Конституцією. Актуальності питанню, яка форма правління більше підходить для України, завжди додають вибори – у багатьох кандидатів у президенти є намір змінити Конституцію і систему влади.

В Україні розробка Конституції розпочалась ще 24 жовтня 1990 року, коли було створено відповідну комісію на чолі з Леонідом Кравчуком. Проте баланс повноважень глави держави і парламенту довгий час залишався неврегульованим, а боротьба та переговори навколо нього тривали. У червні 1995 року Леонід Кучма «протиснув» простою більшістю (240 депутатів) Конституційний договір з Верховною Радою, за яким президентські повноваження значно зростали. Зокрема, президент тепер не потребував негайної згоди Верховної Ради на призначення прем'єр-міністра та міністрів (Рада голосувала за програму уряду за два місяці після його призначення), отримав право подавати в парламент кандидатури на низку посад, як-от Генерального прокурора та Голови правління НБУ – фактично відбувся крок у сторону президентської системи. Через рік, під загрозою проведення всенародного референдуму з питання ухвалення Конституції, парламент ухвалив Конституцію України. За нею президент здобув більшість передбачених Конституційним договором повноважень, але депутатам все ж вдалося відстояти підзвітність Кабінету Міністрів Верховній Раді – таким чином в Україні закріпилась президентсько-парламентська форма правління.

Перехід до парламентсько-президентської системи в грудні 2004 року було здійснено в розпал Помаранчевої революції. Ймовірно, саме згода на

зменшення повноважень нового президента Віктора Ющенка стала умовою передачі влади. Нова Конституція почала діяти за рік, у 2006 році, але неминучість зниження повноважень не могла не впливати на роботу Ющенка впродовж першого року його президентства.

Одним із перших політичних рішень Януковича у 2010 році було повернення до Конституції 1996 року через підконтрольний Конституційний Суд – аби зосередити владу та запобігти навіть гіпотетичному виклику з боку прем'єр-міністра й парламенту.

Тому рішення Верховної Ради повернутись до парламентсько-президентської Конституції 2004 року відразу після втечі Януковича з України було логічним: як виконання однієї із вимог Майдану, як застереження проти концентрації влади та свідчення неприйняття політики Януковича.

21 лютого 2014 року Верховна Рада проголосувала за повернення до парламентсько-президентської форми правління, яка також діяла у 2006-2010 роках. За нею, сформована у парламенті коаліційна більшість призначає та звільняє голову уряду та міністрів.

Водночас український глава держави зберігає низку повноважень, які виділяють його серед президентів країн з напівпрезидентською формою правління. Президент подає до Верховної Ради кандидатури міністрів оборони та закордонних справ, керівників генеральної прокуратури та служби безпеки, має вирішальний вплив на призначення голів обласних та районних адміністрацій, має сильне право вето, може призупиняти дію нормативних актів Кабінету Міністрів зі зверненням до Конституційного суду щодо їхньої конституційності тощо.

Цілком можливо, що повноваження українського президента є найбільшими серед президентів країн з такою ж формою правління. Формально не будучи частиною виконавчої системи, президент формує щось схоже на паралельну систему органів виконавчої влади. Сильне право вето, для подолання якого необхідні голоси двох третин депутатів, також робить його активним учасником законодавчого процесу й знижує вплив парламенту.

Тому не дивно, що за наявності підтримки у парламенті, користуючись рядом конституційних інструментів, та символічною вагою народно обраного політичного лідера, президент в Україні відіграє значно важливішу роль, ніж формально передбачає парламентсько-президентський устрій.

Україна не є єдиною парламентсько-президентською державою, в якій президент має значний вплив. Так, у Франції президент отримує чільну роль попри дуже обмежені конституційні повноваження, якщо його політична сила здобуває більшість місць у парламенті. Зазвичай йому це вдається, адже посада президента служить орієнтиром для французів і виливається у відповідне голосування на парламентських виборах. Якщо ні, а так траплялось лише двічі за 70 років після прийняття Конституції 1958 року, то виконуються положення Конституції – і реальним лідером країни стає прем'єр-міністр та політичні сили, що підтримують його у парламенті.

Але у Франції така система утримується як завдяки певним політичним традиціям, так і відповідною виборчою системою – яка забезпечує невелику кількість фракцій у парламенті та карає радикальні настрої. Наприклад, хоча Марін ле Пен з Національного Фронту у першому турі президентських виборів 2017 року отримала 21,3% голосів, її політична партія, відома своїми євроскептичними та соціально-консервативними поглядами, отримала лише 7 з 577 мандатів у нижній палаті парламенту.

Однак, інституційні обмеження влади президента в Україні діють – і повноваження та вплив президента наразі суттєво менші, ніж за попередньої президентсько-парламентської моделі (1996-2006 та 2010-2014 рр). Натомість питання справедливо виникають до дотримання конституційного порядку утворення коаліції та Кабінету Міністрів після відставки уряду Яценюка у квітні 2016 року.

нову реальність приніс нам 2019 рік. Вибори президента та парламенту виграла команда, яка раніше не була помічена в політиці. Проголосивши курс на швидкі реформи, депутати взялися за написання законів і, звісно, зміни Конституції.

У будь-якому випадку, баланс влади в українській політичній системі досі не встановлено – що й не дивно, враховуючи частоту змін правил політичної конкуренції.

Як вже згадувалось, вибір тієї чи іншої форми правління певною мірою сам по собі відображає баланс сил між групами впливу. Більше того, у суспільстві без верховенства закону формальні правила часто поступаються особистим зв'язкам та домовленостям. Чи не наївно сподіватись, що конституційні норми суттєво впливатимуть на поведінку політиків, які рутинно нехтують чи маніпулюють законом? Коротка відповідь – ні. Правила важливі навіть за таких умов.

Сам факт частой зміни формального балансу повноважень та боротьба навколо них, як у вищенаведених прикладах з української історії, показує, що інститути мають вплив. Очевидно, що неформальні політичні процеси співіснують із формальними, але не замінюють їх.

На думку політолога Генрі Гейла, важливість правил можна побачити на прикладі поділу виконавчої влади, притаманному парламентсько-президентській формі правління. У ній співіснують народно обраний президент з більшими чи меншими повноваженнями та формально незалежний від нього голова виконавчої влади, підзвітний парламенту.

В Україні після Помаранчевої революції парламентсько-президентська Конституція ускладнила монополізацію політики навколо одного політичного центру. Згадаймо лише, як Віктор Ющенко розпустив Верховну Раду, коли завдяки переходу «тушок» з інших фракцій коаліція на чолі з Партією Регіонів наблизилась до здобуття конституційної більшості. Тому попри всі вади української політики, протягом незначного періоду історії України у 2006-2010 рр. міжнародні організації класифікували її як демократію.

4. Конституційно-правовий статус вищих органів державної влади в Україні.

Усі органи державної влади України у своїй сукупності становлять єдину, цілісну і внутрішньо узгоджену систему, чим забезпечується ефективне функціонування державного механізму в цілому.

До системи вищих органів державної влади в Україні належать:

1. Глава держави – Президент України.
2. Єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України.
3. Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади.
4. Верховний Суд.
5. Конституцій Суд України як орган конституційної юрисдикції.

Президент України належить до конституційної системи органів державної влади, але не входить до жодної з гілок влади.

Президент України – є главою держави, тому відіграє роль координуючого, наглядового інституту публічної влади, Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, керівником зовнішньополітичної діяльності. Він бере безпосередню участь в управлінні суспільством та державою: приймає участь у формуванні Кабінету Міністрів України, призначає частину суддів Конституційного Суду України, підписує закони, здійснює представництво держави як у внутрішніх, так і зовнішніх відносинах.

Діяльність Президента України як глави держави забезпечують дорадчі, консультативні та допоміжні органи, зокрема Адміністрація Президента України, Рада національної безпеки і оборони України тощо.

Президент України тісно взаємодіє з усіма гілками державної влади та органами місцевого самоврядування у межах наданих йому повноважень.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні відповідно до ст. 75 Конституції України є *Верховна Рада України*. Лише вона є повноправним виразником волі Українського народу і наділена правом прийняття загальнообов'язкових нормативно-правових актів у формі законів. Разом із тим, Верховна Рада України не єдиним суб'єктом законодавчої влади в Україні, оскільки таким суб'єктом також виступає Український народ як єдине джерело влади і носій суверенітету. Він має повне і беззаперечне право шляхом голосування приймати закони шляхом всеукраїнського референдуму. Проте Україна не має досвіду прийняття законів за допомогою референдуму, оскільки відсутній чіткий законодавчо визначений процесуальний механізм, який би визначив порядок реалізації на практиці відповідної матеріальної норми права.

Вплив Верховної Ради України на інші державні органи здійснюється винятково через систему нормативно-правових актів, які вона уповноважена приймати.

Виконання прийнятих парламентом законів забезпечується узгодженою діяльністю *системи органів виконавчої влади*. Відповідно до Конституції

України, вищим органом у системі органів виконавчої влади є уряд – Кабінет Міністрів України, який очолює всю систему державної виконавчої влади в Україні. Формування Уряду здійснюється спільно Верховною Радою України та Президентом України.

Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

Конституційний Суд України – орган конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України.

Конституційний Суд України не входить до судової гілки влади (не є органом правосуддя).

Отже, державна влада в Україні, яка представлена системою державних органів, здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Проте, як зазначається у науковій літературі, в нашій державі існують окремі органи, які не можуть бути віднесені до жодної окремої гілки влади, зокрема органи прокуратури. Крім того, складовими системи органів державної влади є *контрольно-наглядові органи*, до яких належать: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата України, Центральна виборча комісія та ін.

Злагоджена взаємодія органів державної влади різних рівнів як між собою, так і з інститутами громадянського суспільства, дозволить ефективно виконувати функції держави.

5. Загальна характеристика існуючої форми правління в Україні та шляхи її удосконалення у межах конституційної реформи.

Характеризуючи існуючу форму правління в Україні слід відзначити, перш за все, розділеність виконавчої влади між двома приблизно рівними за силою центрами і нечіткість поділу повноважень, які породжують конфлікти між її очільниками (президентом та прем'єр-міністром), а також між президентом та парламентом. Це сприяє частим політичним кризам і шкодить ефективному здійсненню політики. Особливо гострими ці конфлікти були за президентства Ющенка і послаблювали здатність держави протистояти суворій фінансовій кризі. Особливо явними конфлікти стають за умови відсутності у парламенті більшості у президента, але навіть в протилежному випадку окрема інституційна основа для влади прем'єр-міністра створює умови для суперечок між ним та президентом. Також можна припустити, що оскільки в Україні президент зберігає особливо значні повноваження, це ще більше сприяє конфліктам.

Політична нестабільність завдає удару довірі до демократичних політичних інститутів та держави загалом. Нещодавнє дослідження виявило, що напівпрезидентські різновиди форми правління негативно впливають на

рівень довіри до уряду та парламенту в державах різних регіонів світу та з різною економічною й соціальною ситуацією. Це може мати подальший негативний вплив на стійкість молодих демократій. Якщо згадати недавню українську історію, не дивно, що рішення Януковича повернутись до Конституції 1996 року не зустріло значного опору серед втомленого політичними міжусобицями населення після років публічних конфліктів між президентом Ющенко та прем'єрами Тимошенко і Януковичем.

Можна сподіватись, що з часом відбудеться вироблення певних політичних традицій та очікувань – і що здатність уникати конфліктів залежить від особистих якостей політиків та політичних обставин. Але поки дані досліджень країн з цією формою правління свідчать, що з плином часу конфлікти щодо конституційних повноважень та прийняття конкретних рішень не стають менш частими, тобто проблема є стійкою.

Поділеність влади також викликає проблему підзвітності. Якщо повноваження нечіткі або дублюються, хто відповідає за результати здійснюваної політики? Розмита відповідальність ускладнює оцінку політиків виборцями.

Іншою проблемою є непрозорість ролі президента у створенні коаліції, яка дещо суперечить логіці парламентсько-президентської системи. Його участь ніяк не регламентується формально – і виникає простір для неформального обміну політичними послугами та підозр щодо характеру інших інструментів.

Більшість чільних політиків висловлювалась на цю тему, більш чи менш детально. Ймовірно, найбільший розголос отримала презентація оптимальної форми правління Юлією Тимошенко у червні 2018 року. Тимошенко пропонує перейти до парламентської республіки «канцлерського типу», в якій партія-переможець отримуватиме гарантовану абсолютну більшість депутатських мандатів. Посаду президента скасують, а його обов'язки будуть поділені між фактично обраним народом прем'єр-міністром, яким автоматично стане лідер партії-переможця, і «колективним президентом» – об'єднанням «моральних авторитетів».

«Народний фронт» вустами Арсенія Яценюка та Арсена Авакова вже тривалий час виступає за збереження парламентсько-президентського формату, але із позбавленням президента частини повноважень, таких як право призначати міністрів оборони та зовнішніх справ. Представники Самопомочі також підтримують зростання ролі парламенту у парламентсько-президентській системі. Олег Ляшко та Анатолій Гриценко висловлювались на користь президентської форми правління. Петро Порошенко не говорив про необхідність змін.

Недоліки нинішньої системи об'єктивно викликають розмови про необхідність змін. Проте вади системи завжди як на долоні, а переваг ми можемо не помічати. Наприклад, за попередньої президентсько-парламентської системи в Україні вже двічі відбувались масові народні виступи проти непопулярного президента. Тоді як за нинішньої системи існує більша ймовірність того, що непопулярний політик поступиться

владою іншому владному інституту – і конфлікт розв'яжеться в межах політичної системи.

Ми можемо лише припускати, що би відбулось, якби система була іншою. До того ж, сама частота змін призводить до певного цинізму щодо правил і зменшення їхнього впливу. З часом може відбуватись певне політичне навчання, коли політичні актори краще сприймають формальні положення як дійсні правила і, можливо, доповнюють їх певними неформальними взаємодіями. Нарешті, форму правління не можна розглядати лише в ізоляції від інших елементів політичної системи, як-от партійної системи, виборчої системи, рівня децентралізації тощо.

Тому серед тих, хто професійно вивчає функціонування різних форм правління, існують досить різні думки щодо необхідності зміни форми правління в Україні. Часто наголошується на тому, що проблема полягає в належній реалізації чинної Конституції України. Звісно, її положення слід корегувати. Однак ставити питання про ґрунтовні зміни Конституції навряд чи доречно. Те ж саме стосується й наявної в Україні змішаної форми правління, яка не є оптимальною, але й вона далеко не вичерпала свого потенціалу. Відтак, доречніше вести мову про шляхи оптимізації наявної моделі змішаної парламентсько-президентської республіки, а не про перехід до зовсім іншої (суто президентської або парламентарної) форми правління.