

СРАВНЕНИЕ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ И СТРАНАХ ЕВРОСОЮЗА

© Г.Г. Кривчик, Днепропетровский национальный университет железнодорожного транспорта им. В. Лазаряна (г. Днепропетровск, Украина)

COMPARING FORMS OF GOVERNMENT IN UKRAINE AND THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

© G.G. Crivchick, Dnepropetrovsk National University of railway transport named V. Lazaryan (Dnepropetrovsk, Ukraine)

Статья посвящена анализу принципиальных различий в системах и формах государственного правления в странах Евросоюза и Украины. Показаны основные отличия форм государственного правления, закрепленные в конституциях этих стран. Определяется зависимость эффективности государственного механизма от формы государственного правления и от типа государства. Элементы новизны включают выявление дуализма государственной власти, смешанной (олигархической) модели республики, и выявление в украинской Конституции новаций, которые определяют своеобразие политического развития этой страны.

Ключевые слова: Верховная Рада, конституция, демократия, республика, европейские стандарты.

The article focuses on the organization characteristics of public administration in the Ukraine in the context of countries of the European Union. The main differences forms of government enshrined in the constitutions of these countries are shown. The dependence of the efficiency of the state mechanism against the form of government and from the state is determined.

Key words: Supreme Soviet, Constitution, democracy republic, European standards. Novelty items include identification of dualism of state power, mixed (oligarchic) model of the Republic and identification of the Ukrainian Constitution innovations that define the peculiarity of the political development of this country.

E-mail: genn.crivchick@yandex.ua

Важной составляющей стратегии внешней политики Украинского государства, как, в частности, определено в Законе Украины от 1 июля 2010 г. «Об основах внутренней и внешней политики», является обеспечение интеграции Украины в европейское политическое, экономическое, правовое пространство с целью обретения членства в Европейском Союзе [5]. В украинском политикуме, как и в обществе в целом, здесь практически нет вопроса для спора. Проблема состоит лишь в том, что для одних политических сил, в том числе тех, что пришли к власти в феврале 2014 г. в результате государственного переворота, понятие «евроинтеграции» означает, членство в ЕС и НАТО, то другие рассматривают евроинтеграцию как длительный процесс воспроизводства в нашей стране европейского цивилизационного поля, приближение к европейским стандартам. А потому надо разобраться в этих стандартах, и изучить особенности конструкции государственной машины, от которой значительно зависит функционирование сфер общественной жизни.

Форма государственного правления – это понятие, раскрывающее способ организации верховной государственной власти, порядок образования ее органов, их взаимодействия между собой и с населением, степень участия населения в их формировании. В современном мире существуют формы государственного правления: президентская, парламентарная и смешанная республики, парламентская монархия. Президентская республика существует в США и в некоторых латиноамериканских и африканских странах. Но то, что в целом успешно функционирует в США, плохо приживается на другой почве, о чем свидетельствуют следующие данные. Между 1973 и 1989 гг. среди 168 государств, которые исследовались политологами, уровень выживаемости парламентских демократий втрое больше, чем в президентских республиках. Такая же тенденция подтверждается в 93 странах мира, получивших независимость между 1945 и 1979 годами, – 52 государства, которые выбрали президентские формы власти, не достигли устойчивой демократии [7, с. 10].

Анализ государственного устройства стран мира свидетельствует, что в подавляющем большинстве демократических стран существуют парламентарные формы государственного правления. Среди государств, входящих в Европейский Союз, нет ни одного с президентской формой правления. В ЕС преобладают государства, имеющие одну из двух парламентарных форм государственного правления – парламентарную монархию (Бельгия, Великобритания, Дания, Испания, Люксембург, Нидерланды, Швеция) или парламентарную республику (Греция, Эстония, Италия, Кипр, Латвия, Мальта, Словакия, Венгрия, Чехия, Хорватия, ФРГ). Игак, парламентарную форму правления имеют 17 из 28 стран ЕС, т.е. 60%.

В парламентарных республиках и в парламентарных монархиях высший орган исполнительной власти – правительство, формируется исключительно парламентом, которому первый подотчетен, подконтролен и ответственен перед ним. Основные рычаги государственной власти сосредоточены в парламенте. Главой правительства назначается лидер партии или блока, победивших на парламентских выборах и образовавших большинство в парламенте. При этом монарх наследует власть, а президент избирается. Но, в отличие от президентской республики, не всенародным голосованием, а парламентом или специальным собранием, в который входят члены парламента. Поэтому власть президента, как и премьер-министра, является производной от представительного органа. Монарх и президент обычно вправе распустить парламента в случае парламентаского кризиса, например, неспособности парламента сформировать правительство, но все их акты, в том числе и о роспуске парламента, должны быть согласованы с главой правительства и соответствующим министром.

Например, по конституции ФРГ федеральный президент обязан назначить на пост федерального канцлера лицо, которое набрало абсолютное или относительно наибольшее количество голосов нижней палаты федерального собрания – Бундестага. Альтернативным этому есть право президента распустить Бундестаг и назначить новые выборы. За всю историю ФРГ указанные полномочия ни разу не были реализованы. Президент ФРГ также имеет право обратиться к действующему федеральному канцлеру в случае задержки с назначением его преемника с просьбой продлить «ведение дел», и последний не в праве отказать президенту.

Основную роль в законотворческой работе в парламентарных моделях играет правительство. Но эта роль ограничивается работой по подготовке законодательных актов, подавляющее большинство которых разрабатывается и подается правительством. Относительно принятия законов – это исключительно прерогатива парламента. В некоторых государствах правительство имеет право принимать акты высшей юридической силы в порядке осуществления отдельных, делегированных ему парламентом законодательных полномочий. Такие акты должны иметь другое название (декрет, ордонанс и др.). Они принимаются по особой процедуре, действуют в течение определенного времени и могут быть отменены парламентом при наличии определенных конституционных законом оснований.

Эффективность государственного механизма зависит не только от формы государственного правления, но и от типа государства, определяется тем, какая социальная группа имеет преимущественство в формировании государственного механизма: широкие демократические слои (народно-демократическая республика), буржуазия (буржуазная республика), олигархия (олигархическая). Любые системы имеют определенные недостатки. Но преимущества парламентарных систем очевидны. 1. Эти системы более, чем президентские или полупрезидентские модели, аккумулируют волю избирателей, учитывают их интересы, и лучше обеспечивают стабильность в обществе. 2. Они создают лучшие условия для достижения компромисса между основными политическими силами и парламентаскими фракциями. 3. Они имеют в лице главы государства арбитра, который способен обеспечить баланс интересов разных социальных групп и политических сил. 4. Гасят чрезмерный радикализм партий и их парламентаских фракций, которые перед угрозой роспуска парламента при возникновении конфликта должны искать точки соприкосновения своих позиций. 5. Имеют механизмы организации взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти, и парламентаского контроля деятельности правительства.

Но реалии таковы, что при формировании политической системы не всегда решающую роль играют рациональные факторы. Часто верх берут различные субъективные причины: противостояние различных политических элит, стремление политических лидеров получить больше выгоды в борьбе с конкурентами. Кое-где новые государственные институты формировались спешно и лицами, которые были заинтересованы создать их «для себя». Есть примеры, когда глава государства (президент) при принятии конституции стремился сохранить как можно больше собственных полномочий, и его сторонникам из числа законодателей удалось определенным образом повлиять на этот процесс. В результате в 11-ти странах Евросоюза – Австрии, Болгарии, Ирландии, Литве, Польше, Португалии, Румынии, Словении, Финляндии, Франции – сложилась смешанная форма государственного правления, которая имеет следующие признаки: 1) президент избирается всенародно, что придает ему больший политический вес; 2) президент обладает широкими полномочиями и не подотчетен парламенту; 3) президент – глава государства; 4) президент совместно с парламентом назначают руководителя исполнительной власти (премьер-министра) и формируют все правительство; 5) правительство, возглавляемое премьер-министром, несет двойную ответственность – перед президентом и парламентом. В зависимости от соотношения полномочий в треугольнике «президент – парламент – правительство» смешанная форма республиканского правления является парламентско-президентской или президентско-парламентарной.

Но это разделение часто носит формальный характер. В конституциях стран со смешанной формой правления отдельные положения относительно полномочий разных ветвей власти, в частности правительства, являются обычно недостаточно четкими. В смешанной республике – парламентско-президентской или президентско-парламентарной – статус президента и премьер-министра со временем может меняться в зависимости от общественно-политических обстоятельств, сложившихся на данный момент, а также в определенной степени – от субъективного фактора. На практике главной политической фигурой в государстве может быть либо президент, либо премьер-министр. Это может не совпадать с тем, что формально определено основным законом. Иногда независимо от определенных в конституции полномочий ветвей власти фактически лидером страны становится лицо, которое имеет больший авторитет в обществе, больше сторонников среди политической элиты, более сильные волевые качества, более яркую харизму. Это обстоятельство может дестабилизировать политическую ситуацию в государстве, но вносит в политику дух конкуренции.

Оценивая данную модель государственного правления, следует отметить, что ей присущ дуализм государственной власти. Т.е. носителями государственной власти является избираемый на всеобщих выборах президент и сформированное парламентским большинством правительство, его глава. Но реальные властные полномочия сконцентрированы у президента или в правительстве, поэтому смешанная модель всегда содержит три потенциальные угрозы для успешного функционирования государственного механизма. 1) Это фактическое отсутствие у главы государства ответственности перед обществом. Ведь он всегда может обвинить во всех своих просчетах руководителя правительства, превратить его в некоего мальчика для битья, как это происходило в Украине в 1991-2004 гг., когда из 13 человек, возглавлявших правительство, только два – В. Фокин и В. Ющенко – были отправлены в отставку Верховной Радой. Другие – главой государства: В. Масол – в связи с обвинениями в увеличении внутреннего и внешнего долга страны, П. Лазаренко – из-за коррупционного скандала, Ю. Тимошенко – за то, что занималась саморекламой вместо работы, Е. Марчук – за излишнее внимание к своему имиджу. 2) Это возможность болезненного для общества острого соперничества, «перетягивание каната» между избранными в разное время и при разных социально-политических обстоятельствах, президентом и руководителем правительства. Это было во времена президентства В. Ющенко и премьерства Ю. Тимошенко, когда, по словам академика НАН Украины В. Семиноженко, общество с тревогой следило за войной между институтами власти, которая в конце концов могла закончиться полным безвластием и хаосом, блокировкой действий высших институтов государственной власти, параличом системы госуправления [6, с.4]. 3) Превращение премьер-министра в несамостоятельную фигуру, которая должна

выполнять указания, порой противоречившие его представлениям о путях развития страны. Это происходило в Украине при В. Януковиче, когда, как метко подметил один из народных депутатов Украины на политическом ток-шоу С. Шустера (23 ноября 2013), «главу правительства прошибает пот уже только в виде президента».

Очевидно, из-за указанных угроз подавляющее большинство европейских стран сформально смешанной формой правления очень схожи с парламентарными республиками. В частности, в Австрии президент, хотя и избирается путем всеобщих и прямых выборов, но его полномочия, как в парламентарных республиках, носят в основном церемониальный характер. Правительство несет ответственность не перед президентом, а перед Национальным Советом, члены которого в порядке контроля имеют право на письменный запрос к правительству или отдельному министру. Среди государств ЕС, где успешно работает смешанная президентско-парламентская модель с сильной президентской властью, можно назвать только Францию. Президент Франции имеет настолько большие полномочия, что иногда об этом государстве говорят как о президентской монархии или полупрезидентской республике. Но французская модель является, скорее, исключением, чем правилом. Характеризуя ее, следует принять во внимание два обстоятельства. 1) Франция имеет давние революционные традиции и высокую политическую активность граждан, которые не позволяют главе государства злоупотреблять властью. 2) Сами французские чиновники хорошо воспитаны в демократических традициях. Французские президенты, имея право по собственному усмотрению назначать премьер-министра, всегда назначают на эту должность лидера партии, набравшей большинство голосов на выборах. Даже когда у него сложились напряженные отношения со своим визави.

Существует мнение, что именно французский пример вдохновлял украинских законодателей, когда они разрабатывали и принимали в ночь на 28 июня 1996 г. Основной Закон Украинского государства. В соответствии с Конституцией 1996 г. Украина является республикой со смешанной президентско-парламентской формой правления. Причем с чрезвычайно большими прерогативами главы государства, о чем красноречиво свидетельствует простое сравнение конституционно определенных в статье 106 функций главы государства и центральной исполнительной власти. У президента их 31, у Кабинета Министров – 10, т.е. втрое меньше [2, с. 26-33]. Но дело не столько в использовании французского опыта, сколько в бешеном давлении на законодателей со стороны тогдашнего главы государства Л. Кучмы. Им широко применялись такие методы, как угрозы роспуска парламента, «индивидуальная работа» с депутатами, сманивание депутатов должностями, имуществом, политическими авансами, наградами, принятие конституции путем референдума, на который выносился, по оценке известного политика О. Мороза, «монархический» проект [4, с. 21].

Долянда Президента Украины остается чрезвычайно весомой с момента ее учреждения и донныне, что предусматривает особый накал страстей на каждых президентских выборах в Украине. Украинский президент, избираемый сроком на пять лет, является гарантом соблюдения Конституции Украины, он осуществляет руководство внешнеполитической деятельностью государства, ведет переговоры и заключает международные договоры Украины; принимает решения о признании иностранных государств; назначает и освобождает глав дипломатических представительств страны в других государствах и при международных организациях; провозглашает референдум по народной инициативе; назначает внеочередные парламентские выборы. Президент Украины имеет право вето в отношении принятых Верховной Радой Украины законов с последующим возвращением их на повторное рассмотрение Верховной Радой Украины; приостанавливает действие актов Кабинета Министров по мотивам несоответствия Конституции с одновременным обращением в Конституционный Суд Украины; вносит в Верховную Раду Украины представление об объявлении состояния войны, принимает решение об использовании вооруженных сил, принимает решение о введении чрезвычайного положения с последующим утверждением этого решения Верховной Радой Украины. У него достаточно большие кадровые полномочия. Среди них – назначение и освобождение Генерального прокурора, Председателя Антимонопольного комитета, Председателя Фонда государственного имущества, Председателя Государственного

Комитета по телевидению и радиовещанию, высшего командования Вооруженных Сил Украины, других военных формирований, трети состава конституционного суда. Он является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил Украины.

Следствием «пакетного» голосования 8 декабря 2004 г., которое произошло во время «оранжевой» революции стало принятие изменений в Конституции Украины 1996 г., которые, в частности, несколько расширили кадровые полномочия парламента и сузили полномочия главы государства. Т.е. означали переход к парламентско-президентской модели. После избрания Президентом Украины В.Ф. Януковича Конституционный Суд отменил 30 сентября 2010 г. указанные изменения, т.е. восстановил модель президентско-парламентской республики по Конституции 1996 г. Но в результате новой «революции», а по сути государственного переворота, Верховная Рада Украины приняла закон о возобновлении действия конституции образца 2004 г., что означало частичное перераспределение полномочий в сторону парламента, однако не изменяло коренным образом форму правления в стране

При схожести полномочий глав государств в Украине и в странах Евросоюза, Конституция Украины 1996 г. содержит несколько новаций, которых нет в аналогичных документах европейских государств. 1) В западных демократиях согласие президента на назначение утверждается актом, а на Украине глава государства может самостоятельно определять кандидатуру премьер-министра и вносить ее на рассмотрение парламента; назначать премьер-министром кандидата, выдвинутого однопартийным или коалиционным парламентарным большинством; назначать и освобождают отдельных министров по предложению премьер-министра; принимать решение об отставке главы правительства, что автоматически ведет к отставке всего правительства. 2) Президент Украины может выдавать не только указы, но и распоряжения, отменять любые акты Кабмина, ликвидировать и реорганизовывать любые органы центральной исполнительной власти. 3) Президент Украины продолжает сохранять такие полномочия, которые в принципе невозможны в парламентско-президентской, а иногда – в президентской республике. Это право назначать глав местных администраций, которые выполняют не только контрольно-надзорные, но и управленческие функции. 4) Глава государства наделен дополнительными рычагами влияния на парламента, является весьма простой процедура роспуска Верховной Рады. В отличие от глав большинства европейских государств, украинскому президенту не надо для этого консультироваться со спикером и председателями парламентарных фракций. 5) В западных странах функции высшего органа исполнительной власти выполняет только правительство (совет министров, кабинет министров) и нет подчиненных президенту органов вроде секретариата или совета по национальной безопасности и обороны, которые по сути выполняют ряд функций органов исполнительной власти. 6) Во всех западных странах законодательно разработан порядок отстранения при определенных обстоятельствах главы государства от власти. Чем большими полномочиями наделен президент, тем проще процедура импичмента. Согласно французской конституции, дело о правонарушении, совершенном главой государства, рассматривается в обеих палатах парламента, которые должны подтвердить обвинения 2/3 голосов. Затем формулу обвинения рассматривает верховный суд. Аналогичные процедуры установлены конституциями большинства европейских стран. Относительно Украины можно сказать, что импичмент практически невозможен. Для этого нужно, чтобы Верховная Рада приняла окончательное решение не менее чем 3/4 голосов, что нереально. Кроме того, для начала процедуры нужно создать специальную следственную комиссию, закона о которой до сих пор нет.

В этой связи стоит привести отрывок из « Пактов и конституции законов и вольностей Войска Запорожского ...» Пилипа Орлика (1710 г.): «...кгда и`которім войска Запорожского Гетмани, привлащивши соб' неслухне и безправне Самодержавну владгу, узаконили самовластієм такое право. Такъ хочу, такъ повел'ваю, через якое Самодержавіє, Гетманскому урядови неприличное, уросли многіє въ отчизн' и въ войску Запорожскомъ нестроєнія, правъ и вольностей разорєнія, послонитєє тяжєсти, насильные и накупные урядовъ войсковыхъ распоряженья, легкое Старшины Енеральной, Полковниковъ и значного товариства поваженье. І шоб унеможливити в подаль-

шому зосередження влади в одних руках, у згаданому документі передбачалося встановити такий порядок, за яким ...въ отчизнѣ' нашої первенствующими были совѣтниками Енеральная Старшина, такъ респектомъ урядовъ ихъ первоначальныхъ, яко и уставичной при Гетьманахъ резиденціи;...безъ ихъ соизволенія совѣту, приватною своею владою не зачинати, не устанавляти и въ skutokъ не приводити» [1, с.458-459].

О том, что созданная в Украине система власти не отвечает украинской традиции государства, свидетельствует и Конституция Украинской Народной Республики (29 апреля 1918), согласно которой Верховным органом УНР определялись Всенародное Собрание, которое формировало высшие органы исполнительной и судебной власти, избирало Председателя Всенародного Собрания, сновившегося по сути только парламентским спикером. Он даже не был главой государства. В советские времена лидеры государства по крайней мере формально не имели больших полномочий.

Недостатки президентско-парламентарной системы значительно усугубились оттого, что Украина, по общему определению, является типичной олигархической республикой. Ведь не секрет, что украинские олигархи (Р. Ахметов, И. Коломойский, В. Пинчук, П. Порошенко, Д. Фирташ) в значительной мере определяют экономику и характер внутренней политики, векторы ее внешнеполитического курса. По причине олигархического типа правления страна часто становится заложником межолитархических противоречий и конфликтов, что и наблюдаем ныне в Украине. Поэтому можно сделать такой вывод. Несмотря на распространенное мнение, что «мы имеем Конституцию, которую просветленная Европа признала одной из лучших, принятых в последние десятилетия» [3, с. 3], наш основной закон и закрепленная в нем форма государственного правления имеют определенные признаки авторитаризма. Украинская конституция не устанавливает четкой ответственности высших должностных лиц и органов, не образует надлежащей системы «сдержек и противовесов», а потому смешанная республика в украинском варианте является, учитывая европейский опыт, не лучшей формой института главы государства. Указанные недостатки смешанной, причем олигархической модели республики опасны в государстве, которое только условно можно считать правовым, а ее население — также условно гражданским обществом. Новые украинские власти успели сделать немало обещаний и относительно глубокой конституционной реформы, предусматривающей урезание президентских полномочий, ликвидацию местных администраций, расширение прав регионов, отстранение от управления страной олигархии, улучшение жизни народа. Но, как гласит поговорка, обещать — не значит жениться.

Список литературы

1. *Історія державної служби в Україні: У 5 т. / відп. ред. Т.В. Мотренко, В.В. Смолий. К.: Ніка-Центр, 2009. Т. 3. Документи і матеріали / упоряд. Г.В. Борняк, Л.Я. Димченко, Ю.А. Мицик. 556 с.*
2. *Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Дніпропетровськ: Дніпрокнига, 1996. 48 с.*
3. *Конституційний процес в Україні: реальне состояние и потребности дня. Выступление Председателя Верховной Рады Украины Владимира Литвина на общем собрании Национальной академии правовых наук Украины // Голос України, 2011. 5 марта.*
4. *Мороз О. Про Землю, Конституцію, і не тільки... К.: Товариш, 2000. 128 с.*
5. *Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. 2010. №40. Ст. 527.*
6. *Факты и комментарии в Украине. 2006. 5 дек.*
7. *Чечелюк П. Анахронизм и ницета без блеска // Київській телеграфъ. 2010. 5-11 февр.*