

Мартынюк Р. Форма правления в современной Украине: попытки воссоздания французского опыта. *Материалы IX международной научной конференции профессорско-преподавательского состава, аспирантов, магистрантов и студентов “Актуальные проблемы правовых, экономических и гуманитарных наук” (Минск, 9 апреля 2019 г.). В трех частях /* Ред. кол. С. Ф. Сокол [и др.]. Минск: “БІП. 2018. Ч. II. С. 18-19.

ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ: ПОПЫТКИ ВОССОЗДАНИЯ ФРАНЦУЗСКОГО ОПЫТА

Мартынюк Р. С. (НаУОА)

На текущий момент целостная теория смешанной республики наукой конституционного права не выработана. Это объясняет, почему многие современные государства, избравшие смешанную республиканскую форму правления, так далеко отошли от французского прототипа и почему различия в смешанных республиках такие существенные. Серьезными просчетами обозначены попытки построения смешанной республики и в современной Украине. Критериям смешанной республики в существенной мере не соответствуют как форма правления, установленная первичной редакцией Конституции Украины, так и форма правления, закрепленная действующей редакцией Основного Закона Украины.

Для стран с неразвитым гражданским обществом выбор между президентской и парламентской формами правления является, по сути, выбором между диктатурой и партийной анархией. При таких условиях единственно приемлемой становится смешанная республика. В Украине необходимость создать эффективную исполнительную власть на фоне слабого развития политических партий делала естественным выбор смешанной республики. Однако на этот выбор повлиял такой губительный и ненормальный с точки зрения демократического развития страны фактор, как стремление господствующего властвующего субъекта обеспечить собственное самосохранение (то есть удержать и усилить свою власть). Поэтому инициированные им конституционные коррективы происходили автономно относительно реальных общественных потребностей и требований. Принятие Основного Закона Украины от 28 июня 1996 г. закрепило результаты борьбы между Президентом Украины и Верховной Радой Украины за влияние на исполнительную власть. В условиях неразвитости политических партий победителем в этой борьбе стал Президент Украины, который конституционно подчинил себе исполнительную власть.

Форма правления, установленная первичной редакцией Конституции Украины, обнаруживает сходство с французской Пятой Республикой. В то же время ее правовые признаки свидетельствуют о существенном отходе от смешанной республики и сближении с

президентской формой правления. Элементами смешанной республики являются способ избрания Президента Украины, участие Верховной Рады Украины в процессе формирования Кабинета Министров Украины, право Верховной Рады Украины одобрять Программу деятельности Кабинета Министров Украины, парламентская ответственность Правительства, дуализм исполнительной власти и институт контрасигнатуры.

Бросаются в глаза и существенные отличия установленной первичной редакцией Конституции Украины формы правления от “полноценной” смешанной республики. Такими важнейшими отличиями были отсутствие классической парламентской инвеституры правительства, безоговорочное дискреционное право Президента Украины прекращать полномочия Кабинета Министров Украины в целом или любого его члена, право Президента Украины отменять правительственные акты. Возможность парламентской ответственности Кабинета Министров Украины зависела от политической воли Президента Украины. Административное подчинение Президенту Украины Кабинета Министров Украины исказило характер института контрасигнатуры и превратило в юридическую фикцию принципиальный признак смешанной республики – дуализм исполнительной власти. Структурно Президент Украины не был соединен с какой-либо из конституционно определенных властей, но фактически он возглавлял исполнительную власть. Кабинет Министров Украины не решал вопросы, касающиеся как структуры исполнительной власти, так и руководителей соответствующих органов, а отсюда – не имел достаточного влияния на эти органы и их руководителей. Как следствие, возможность совершения Кабинетом Министров Украины каких-либо самостоятельных действий была исключена. По сути, первичная редакция Конституции Украины закрепила форму правления, которая обеспечивала не равновесие “разделенных властей”, а главенствующую роль Президента Украины в государственном механизме. Это повлекло существенное функциональное тяготение формы правления к президентской республике. Таким образом, установленную первичной редакцией Конституции Украины форму правления определить смешанной республиканской невозможно. Учитывая принципиальное искажение сущности смешанной республики, такое определение слишком спорно и условно. В то же время это и не президентская республика. Научно корректно ее возможно классифицировать переходной президентализованной республикой.

Изменения к Конституции Украины от 8 декабря 2004 г. существенно приблизили форму правления к “полноценной” смешанной республике. В новой форме правления на организацию и деятельность исполнительной власти определяющее влияние оказывает не Президент Украины, а Верховная Рада Украины. Расширение компетенции Верховной Рады

Украины было призвано усилить ее роль в государственном механизме, тем самым – сделать невозможным восстановление авторитаризма и обеспечить ответственность власти перед обществом. Децентрализуя механизм принятия решений, форма правления должна была сделать его более прозрачным и открытым, понятным для общества. Теперь состав Кабинета Министров Украины и его политический курс определяют фракции большинства в Верховной Раде Украины. Следовательно, существующая форма правления в большей степени гарантирует право граждан на участие в управлении государственными делами, чем та, что ей предшествовала. Существенно уменьшив объем полномочий Президента Украины, форма правления ощутимо ослабила его роль в государственном механизме. Принципиально изменилось соотношение Главы государства и исполнительной власти. Административная зависимость членов Кабинета Министров Украины от Президента Украины была преодолена. Президент Украины может только в определенной степени (косвенно) влиять на деятельность Кабинета Министров Украины через назначаемых по его представлению Министра обороны Украины и Министра иностранных дел Украины. Президент Украины не имеет права увольнять даже тех министров, которых Верховная Рада Украины назначает по его представлению. Лишен Президент Украины и права упразднять правительственные акты.

Изменение формы правления пагубно сказалось на ее функциональности и повлекло возникновение ряда новых проблем в организации государственной власти. Форма правления не обеспечивает эффективного механизма взаимодействия органов государственной власти. Очевидно, что ее конструкторы опирались преимущественно на теоретические аргументы и недостаточно учитывали конкретные недостатки первичной организации государственной власти как отправные моменты в конструировании формы правления. При разработке соответствующих институтов не были предусмотрены последствия их применения. Парламентаризация формы правления лишила Президента Украины достаточных инструментов влияния на Кабинет Министров Украины и тем самым обусловила функциональную недостаточность Главы государства. Другим ее существенным недостатком является перманентная правительственная нестабильность.

Ожидаемое совершенствование государственного механизма обернулось его общей неэффективностью. Дефекты установленных Основным Законом институтов дают простор действиям, сомнительным с точки зрения конституционных ценностей и морали. Властвующие политические силы пытаются использовать проблемы в организации государственной власти в собственных интересах. Серьезные несогласованности в действиях высших органов государства перерастают в жесткие конституционные конфликты, угрожающие потерей легитимности власти. В условиях, когда Президент Украины и

парламентско-правительственное большинство олицетворяют противоборствующие политические силы, взаимодействие высших органов государства существенно усложняется. Форма правления функционирует фактически только благодаря достижению властвующими партиями политических договоренностей. Этот опасный недостаток формы правления свидетельствует о необходимости ее дальнейшего принципиального пересмотра.