

Черняк Є. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЗМІНА ФОРМИ ПРАВЛІННЯ ЯК МЕТА КОНСТИТУЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

FORM OF GOVERNMENT CHANGE AS A GOAL OF CONSTITUTION TRANSFORMATION: COMPARATIVE ASPECT

У рамках дослідження зміни форми правління розкриваються питання доцільності та обґрунтованості встановлення на конституційному рівні заборон зміни форми правління. Особливу увагу приділено порівняльно-правовому аналізу цього питання на прикладі держав, тексти конституцій яких встановлюють особливі процедури для його вирішення.

Ключові слова: форма правління, зміна форми правління, конституційні перетворення.

В рамках исследования изменения формы правления раскрываются вопросы целесообразности и обоснованности закрепления на конституционном уровне запретов изменения формы правления. Особое внимание уделено сравнительно-правовому анализу этого вопроса на примере стран, тексты конституций которых предусматривают особые процедуры для его решения.

Ключевые слова: форма правления, изменение формы правления, конституционные преобразования.

The issues of appropriateness and validity of the regulating of the form of government change prohibition on a constitution level are highlighted within the limits of research of a form of government change. The special attention is concentrated on the comparative analysis of Constitutions of foreign countries that provide special procedures for the resolving of these issues.

Key words: form of government, form of government change, constitution transformation.

Поширення набула практика оголошення основних, найбільш важливих, із точки зору засновника, конституційних положень такими, що не підлягають зміні. Це одна з найбільш важливих правових гарантій стабільності конституції, яка забезпечує необхідну ступінь її статичності. Аналіз відповідних статей більшості конституцій сучасних держав свідчить про те, що, як правило, не підлягають перегляду положення, які закріплюють конституційні принципи, що складають основи конституційного ладу, інститут прав і свобод людини, порядок зміни конституції. Водночас обмеження за змістом в окремих країнах відмінні. Деякі конституції обмежуються вказівкою на один чи кілька об'єктів, які не підлягають зміні (наприклад, у Франції та Італії – це республіканська форма правління). Інші виключають з предмету можливого перегляду значну кількість статей і навіть цілі розділи (Португалія, Греція, Румунія, РФ тощо). Відповідно до ч. 1 ст. 157 Конституції України, якщо зміни до Конституції передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, Конституція України не може бути змінена.

Дослідженням теоретичних та конституційно-правових засад форми правління займаються вчені-юристи Я.О. Бариська, С.О. Болдіжар, С.К. Бостан, О.І. Денисова, С.Г. Серьогіна, О.В. Харченко, В.М. Шаповал та ін. Вагомий внесок у вироблення концептуальних підходів щодо змісту та суті форми правління зробили вчені-правознавці з України та зарубіжних країн, які сформували сучасну док-

трину форми правління, зокрема: С.С. Алексєєв, М.В. Баглай, А.Б. Венгеров, М.В. Вітрук, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, О.О. Кутафін, В.С. Нерсесянц, О.В. Петришин, В.Ф. Погорілко, М.П. Орзіх, П.М. Рабінович, М.В. Савчин, О.Ф. Скакун, Ю.М. Тодика. Проте нез'ясованими залишаються способи конституційно-правового закріплення форми правління, зокрема питання доцільності введення до текстів конституцій забороняючих приписів щодо зміни існуючої форми правління.

Дослідження буде присвячене питанню доцільності та обґрунтованості встановлення на конституційному рівні заборон зміни форми правління. На доктринальному рівні тривають дискусії з цієї проблематики. Конституційна заборона зміни форми правління означає рішення замість майбутніх поколінь питань управління державою. Практика конституційного регулювання доводить, що подібні заборони неефективні. В багатьох країнах заборони, зокрема щодо монархічної форми правління, були скасовані.

Зміна форми правління пов'язана з політичними змінами у суспільстві, зміною прихильності громадян до певної форми правління та осіб, що знаходяться при владі. У спеціальній науковій літературі звертається увага на доцільність розгляду форми правління не у зв'язку з монархією або республікою, а у зв'язку з методами здійснення державної влади та розподілом політичних центрів влади. З цієї причини необ'єктивно ставити питання про заміну монархії республікою, вважаючи більш демократичною останню [1, с. 223; 2, с. 35]. Як справедливо зауважує вчений Р.С. Мартинюк, президентська респуб-

бліка у США, парламентарна в сучасній Німеччині чи змішана у V Французькій Республіці демонструють високі, функціональні характеристики [3, с. 13]. Водночас, в умовах відсутності традицій демократії, низького рівня розвитку громадянського суспільства та нерозвиненої партійної системи будь-яка форма правління «приречена» демонструвати свої потенційні дефекти.

У XVIII ст. більшість держав були монархіями, поява республік (наприклад, США) була винятком; у XIX ст. почався перехід від монархії до республіканської форми правління шляхом створення республік на місці колишніх колоній у Латинській Америці; у XX ст. домінуючою стала республіканська форма правління. У деяких країнах відбувалися й зустрічні процеси у вигляді, наприклад, реставрації монархії – відновлення монархії після періоду республіканського правління. Так відбулось відновлення, за рішенням Віденського конгресу (1815 р.), більшості перетворених Наполеоном на республіки європейських монархій після його падіння, перетворення Франції у монархію (але вже конституційну) після повернення Людовіка XVIII Бурбона на престол (4 червня 1814 р.).

У XX ст. питання про необхідність реставрації монархії нерідко виносилося на референдум (наприклад, в Італії у 1946 р., у Бразилії у 1993 р. – в обох випадках рішення було негативне).

Необхідно розмежовувати видову зміну в межах конкретної форми правління (наприклад, процес еволюції від абсолютної монархії до конституційної (обмеженої) або від президентської республіки до парламентсько-президентської тощо) та перехід від монархічної до республіканської форми правління (як варіант, варто розглядати можливість зворотних процесів).

Можливість переходу від одного різновиду конкретної форми правління до іншого, який може відбуватися в умовах гострої політичної боротьби, не отримала конституційного оформлення. Факт переходу до нової форми правління оформлюється або прийняттям нової конституції, або внесенням змін до чинної редакції конституції (якщо в ній урегульована така можливість).

Щодо зміни монархічної форми правління на республіканську (як і відновлення монархії після періоду республіканського правління), то в більшості конституцій містяться норми, які забезпечують зміну форми правління у вигляді встановлення принципу вільного визначення народом форми правління як складової частини права на самовизначення (Ірландія, Мексика), встановлення особливої процедури для вирішення цього питання (Болгарія, Литва, Іспанія). Так, у ст. 1 Конституції Ірландії від 29 грудня 1937 р. з наступними змінами закріплюється невід'ємне, невідчужуване і суверенне право ірландського народу обирати власну форму правління [4]. Відповідно до ст. 39 Конституції Мексики від 5 лютого 1917 р. з наступними змінами народ у будь-який час має невід'ємне право змінити форму правління [5].

Відповідно до ст. 158 Конституції Болгарії від 12 липня 1991 р. Великі народні збори вирішують питання про зміну форми державного ладу та державного правління [6].

Відповідно до ст. 148 Конституції Литовської Республіки від 25 грудня 1992 р., положення ст. 1 Конституції «Литовська держава є незалежною демократичною республікою» може бути змінено лише шляхом проведення референдуму, якщо за це висловились би не менше трьох четвертих громадян Литви, які наділені виборчим правом [7].

Конституція Іспанії 1978 р. передбачає особливий порядок перегляду преамбули (де міститься ст. 1, яка характеризує форму правління) і розділу II «Про Корону». Ст. 167 Конституції закріплює: «1. Проекти змін Конституції мають бути схвалені більшістю не менше трьох п'ятих від загальної кількості членів кожної з палат Генеральних кортесів. Якщо не буде досягнута згода між палатами, то для її досягнення утворюється спільна комісія депутатів і сенаторів, яка представляє напрацьований нею текст на голосування Конгресу і Сенату. 2. Якщо не буде досягнута згода при здійсненні встановленої у попередньому пункті процедури, то за умови, що Сенат прийме вказаний текст абсолютною більшістю своїх членів, Конгрес може прийняти його двома третинами голосів своїх членів. 3. Схвалений Генеральними кортесами проект реформи виноситься на референдум, якщо упродовж 15 днів після прийняття проекту вимагатиме такого голосування одна десята частина членів будь-якої з палат» [8].

У конституціях деяких країн містяться приписи про заборону зміни форми правління у вигляді прямої заборони або у вигляді заборони переглядати ті частини конституції, які встановлюють форму правління (Франція, Італія, Румунія та ін.). Введення таких приписів пов'язано з конкретною історією даної держави і побоюваннями повернення до попередньої форми правління. Так, відповідно до ст. 139 Конституції Італійської Республіки від 1 січня 1948 р., ч. 5 ст. 89 Конституції Французької Республіки від 4 жовтня 1958 р. та ст. 152 Конституції Румунії від 21 листопада 1991 р. з наступними змінами республіканська форма правління не може бути предметом конституційного перегляду [11].

Форма державного правління незалежної України пройшла у своєму розвитку кілька етапів: від заснування поста президента, створення сильної президентури, конституціоналізації державної форми правління, до домінування парламентських елементів над президентськими. У серпні 2002 р. було започатковано реформу політичної системи, у процесі проведення якої передбачалась перебудова української держави з президентсько-парламентської республіки на парламентсько-президентську. Однак не всі вчені дотримуються вищезгаданої характеристики перехідних форм державного правління в Україні. Український вчений М.В. Савчин називає вживання термінів «президентсько-парламентська» та «парламентсько-президентська» щодо визначення етапів формування форми правління в Україні

термінологічною схоластикою, якою, на думку вченого, підміняється адекватний аналіз функціонуючої системи [12, с. 239]. Порівнюючи ступінь втілення французької моделі напівпрезидентської республіки, прототипом якої є V Французька Республіка, у багатьох європейських країнах (Литві, Польщі, Румунії, Хорватії та ін.), українську модель правління вчений характеризує як таку, що знаходиться між напівпрезидентською та парламентською формою. На неприйнятності для України змішаних форм правління з їх схильністю до дуалізму у системі влади, до взаємотручання влади та дублювання повноважень наголошував у своїх працях вчений М.П. Орзіх, пропонуючи перехід до класичної парламентської або президентської республіки [13, с. 77]. У 2003 р. Венеціанська комісія відзначала в Україні тенденцію переходу «до більш парламентської форми правління<...> просування до більш парламентської системи<...> створення більш парламентської системи управління країною» [14]. Президент України П.О. Порошенко вважає оптимальною для України парламентсько-президентську форму правління [15].

Першочерговим завданням проголошеної в Україні конституційної реформи залишається питання переходу до парламентсько-президентської форми правління з перерозподілом повноважень гілок влади на основі реформатування системи стримувань і противаг. Вибір оптимальної форми правління для України в сучасних умовах означає побудову такої системи стримувань і противаг, яка, за влучним висловлюванням політолога А.М. Колодія, буде дієвою супроти небезпек самої країни: відсутності справжніх політичних партій та інституціалізованої лояльної опозиції, наявності корупції в законодавчому органі, слабкості, недієздатності і корумпованості судової гілки влади, потужного впливу

олігархів та тіньових інтересів на політичні партії і політичний процес, звички політичних акторів керуватися неформальними правилами тіньових середовищ, високого рівня популізму і залежності значної частини політиків від залаштунок гравців, низького рівня життя, що робить виборців спокусливими на усілякі подачки на виборах, нестійкими у своїх політичних прихильностях та чутливими до маніпуляцій, високого рівня політичної недовіри і розчарованості; амбівалентного ставлення громадян до закону [16, с. 125].

Отже, на нашу думку в українських реаліях доцільніше ставити питання про можливість вибору оптимальної форми правління, а не про введення до тексту забороняючих приписів щодо зміни наявної форми правління як запоруки її остаточного утвердження без права перегляду відповідних положень Конституції.

Подальші наукові пошуки способів конституційно-правового закріплення форми правління та аналіз ефективного досвіду побудови форми правління в сучасних країнах світу дадуть змогу вивести наукову дискусію про теоретичні та конституційно-правові засади форми правління на якісно новий рівень. Пошуки відповідей на питання про найбільш оптимальний та ефективний механізм конституційного закріплення елементів та способів форми правління дадуть змогу максимально врахувати у текстах конституцій останні тенденції суспільно-політичних та соціально-економічних трансформацій, що відбуваються у світі, оскільки конституційна трансформація виступає сутнісною стороною конституційних реформ у сучасних державах. Узгодження юридичної і фактичної конституцій є метою процесу конституційної трансформації, наслідком якого є конституційна модернізація.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: Повторительный курс в вопросах и ответах / Г.Н. Андреева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – 416 с.
2. Волощук О.Т. Форма правління: поняття та сутність / О.Т. Волощук // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2011. – Випуск 559. Правознавство. – С. 33–38.
3. Мартинюк Р.С. Критерії та чинники вибору форми правління в Україні / Р.С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2012. – № 2 (6). – С. 1–17.
4. Конституція Ірландії від 29 грудня 1937 р. з наст. змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.ucc.ie/archive/hdsp/Irish_Constitution_english.pdf.
5. Конституція Мексиканських Сполучених Штатів від 5 лютого 1917 р. з наст. змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2007.pdf.
6. Конституція Республіки Болгарія від 12 липня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parliament.bg/en/const>.
7. Конституція Литовської Республіки від 25 грудня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.opbw.org/nat_imp/leg_reg/lithuania/constitution.pdf.
8. Конституція Іспанії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.domeuropa.eu/leys/23-fales/50-konstitucziya-ispanii>.
9. Конституція Італійської Республіки від 1 січня 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.
10. Конституція Французької Республіки від 4 жовтня 1958 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>.
11. Конституція Румунії від 21 листопада 1991 р. з наступними змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371&id=2&par1=7>.
12. Савчин М.В. Состояние реализации Конституции 1996 г. и попытки конституционной модернизации // Курс конституционного права Украины. Том 2. Конституционный строй Украины: учебник / под ред. М.А. Баймуратова и А.В. Батанова. – Сумы: ИТД «Университетская книга», 2012. – (Серия «Энциклопедия современного конституционализма»). – С. 233–241.

13. Орзіх М.П. Президентська республіка – різновид республіканської форми правління // Право України. – 2009. – № 10. – С. 72–77.

14. Консолідований висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) по проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України», п.п. 6, 36, 54 (CDL (2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2003\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2003)019-e)

15. Порошенко: парламентсько-президентська форма правління є оптимальною для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/a/news/27098453.html>.

16. Колодій А.М. Проблема вибору форми державного правління в Україні (у контексті конституційної реформи) // Українське суспільство: чинники і тенденції змін (до 25-річчя незалежності України): Збірка наук. статей за матеріалами VI Конгресу політологів України. – Київ, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень, 26 квітня 2016 р. – К.: ІПіЕНД, 2016.