

Головна перевага саме такої моделі влади для України полягає у тому, що вона забезпечує країну від ризиків війни між гілками влади, яка в умовах вітчизняних реалій робить їх цілком вірогідними. Головна проблема на сьогодні — це зрозуміти поле діяльності законодавчого органу влади, виходячи з міжнародного досвіду та демократичних стандартів, згідно з якими парламент покликаний насамперед представляти і виражати політичну волю суспільства, а не керувати процесами, які не належать до його компетенції. В іншому разі диктатура парламенту, а точніше певних груп інтересів, які у ньому домінують, неминуха. А диктатура, якою б вона не була — одноосібною чи колективною, завжди була, є і буде спотворенням інтересів та волі народу.

3. Форми політичного правління та їх вплив на систему виконавчої влади

Форми правління: поняття та реалії

Сучасна політична наука під формами політичного правління розуміє різні типи організації влади, характеристика яких залежить насамперед від статусу виконавчої гілки влади. Якщо остання формується законодавчим органом влади — парламентом, — йдеться про парламентську форму правління. Якщо ж главою виконавчої влади виступає безпосередньо президент, обраний на демократичних виборах, тоді мовиться про президентську форму правління. Коли ж виконавча влада певною мірою визначається і парламентом, і президентом, тоді йдеться про напівпрезидентську, або змішану, форму правління.

Виконавча влада є серцевиною будь-якої державної влади. Як слушно зазначають деякі фахівці, політичні системи можуть існувати і без конституції, як це було у минулому у більшості країн світу, а Велика Британія і сьогодні живе за Хартією вольностей XIII ст., яка не є конституцією у континентально-європейському значенні цього слова, і навіть без законодавчого органу влади, що також мало місце в історії, без таких елементів сучасної демократії, як партії та вибори тощо. Але політична система не може існувати без уряду, який здійснює виконавчу та розпорядчу функції державної влади.

Виконавча влада володіє наймогутнішими ресурсами та важелями впливу на суспільство, починаючи від кадрового, фінансового, адміністративного тощо ресурсів і закінчуючи можливостями примусового виконання своїх рішень. Відтоді, як з'явилася система розподілу влади, головною проблемою для суспільства, його політичних еліт, постала проблема пошуку демократичних і водночас легітимних засобів ефективного стримування виконавчої влади. Найбільш дієвим механізмом такого стримування став конституційний принцип розподілу влади, згідно з яким виконавча влада, з одного боку, підконтрольна та підзвітна сус-

пільству через органи представницької влади. А з другого — вона контролюється суспільством завдяки механізму регулярних виборів, внаслідок яких відбувається ротація політичної верхівки урядової команди. Саме політичної, адже виконавча влада це такий інститут управління, який складається не лише з політиків, обраних народом, а й з корпусу державних службовців, призначених на посади, які здійснюють управління державними справами під керівництвом урядовців-політиків.

Вплив державної служби на процеси державного управління є істотним, адже на відміну від політичної складової влади, що періодично змінюється, вона є носієм так званої інституційної пам'яті держави як соціального організму, забезпечуючи професійність, наступність та неперервність в управлінні. Отже, виконавча влада є гілкою державної системи управління, яка відповідає за реалізацію державної політики.

Виконавча влада є досить складним політико-адміністративним організмом, де взаємодіють політична та «бюрократична» складові. Порівняно з парламентом, де усі депутати наділені рівними правами і повноваженнями, в системі виконавчої влади діє принцип ієрархії та ранжування, тобто підпорядкованості служб нижчого рівня вищим. Найбільш чітко ці особливості та відмінності в організації роботи гілок влади проявляються на тлі форм правління. Відомо, що за умов парламентського правління вища ланка виконавчої влади — уряд на чолі з прем'єр-міністром та міністрами призначаються із середовища депутатів і є підзвітними парламенту. Вони спільно з парламентськими фракціями, які становлять більшість, розробляють і реалізують політику правлячої коаліції.

У деяких країнах з традиціями вестмінстерської системи парламентаризму, де законодавицею моди завжди була Велика Британія, поділ між політичним та бюрократичним елементами виконавчої влади інколи важко простежується, оскільки вища ланка державних службовців тут завжди робила вагомий внесок у справу реалізації політичного курсу країни. Натомість у країнах з президентською формою правління, як правило, існує більш чіткий поділ між виконавцями-політиками та виконавцями-службовцями. Тут у системі виконавчої влади єдиним політиком, обраним на посаду, є президент. Персонал його адміністрації — члени уряду — призначені офіційні особи із кола довірених осіб глави держави. Вища і середня ланки державної служби — політично ангажовані особи, які обіймають свої посади стільки, скільки при владі перебуває дана адміністрація.

Отже, президентська форма правління, характеризуючись чітким розподілом влади, передбачає жорсткіший парламентський контроль над виконавчою гілкою влади. При цьому президент може бути усунутий з посади саме парламентом у порядку імпічменту — спеціальної процедури, передбаченої конституцією, яка включає вичерпний перелік об-

ставин, згідно з яким може відбутися процес усунення глави держави від влади. При президентській формі правління саме президент здійснює усю повноту виконавчої влади. Кабінет міністрів та окремі міністри в системі президентської вертикалі скоріше виконують дорадчі функції. Чітко виконується принцип неучасті персоналу одної гілки влади у роботі іншої. Як правило, президенти за таких умов не мають права розпуску законодавчих органів влади.

У країнах з напівпрезидентською або змішаною формою правління має місце тенденція до поєднання функцій політичної діяльності та державної служби на вищих щаблях влади. У цьому відношенні президент Франції за статусом і повноваженнями скоріше нагадує главу держави з президентською формою правління, аніж парламентською. Отже, якщо у президентських та змішаних формах правління посада політичного лідера держави поєднується з функціями і глави виконавчої влади, то у парламентських ці посади чітко розведені, оскільки тут головною особою виконавчої влади є прем'єр-міністр, а посада глави держави належить особі, яка вивиснується над партійними інтересами. Здебільшого це можуть бути президенти, обрані парламентами, з обмеженим і чітко визначеним колом повноважень церемоніального характеру.

В Україні відтоді, як було утворено інститут президента, точаться дискусії навколо доцільності його існування. Є намагання ототожнити президентську форму правління з авторитарним режимом, що, на нашу думку, є безпідставним, оскільки у демократичних країнах для цього існують достатньо потужні і надійні механізми стримування президентської влади щодо її сповзання у бік авторитаризму чи узурпації влади. Підкреслюємо, саме у реально, а не уявно демократичних. В останніх, як показує практика, також може існувати парламент, але насправді влада контролюється однією особою або політичною силою. Політичний ландшафт країн пострадянського простору дає чимало прикладів саме такого удаваного демократизму, який насправді приховує авторитарну модель влади на чолі з президентом.

Щодо противаг та важелів стримування авторитарних тенденцій за президентської моделі виконавчої влади. Першим і найефективнішим засобом стримування є чіткий розподіл влади. Наступний механізм — це регулярність чесних і прозорих виборів на демократичних засадах. Третій механізм — незалежність судової влади. І, нарешті, четвертий — це вагома роль засобів масової інформації та висока політична культура населення, які стежать за відносинами між гілками влади.

Отже, проблема полягає не в інституті президентства, як такого, а у стані зрілості демократичних інститутів, наявності твердих демократичних переконань, конституційних засад формування та функціонування влади.