

Мартинюк Р. Система стримувань і противаг в умовах раціоналізованого парламентаризму та перспективи його утвердження в Україні // Національний університет “Острозька академія”. Наукові записки. (Серія “Право”). – 2006. – Випуск 7. – С. 43-54.

У статті досліджується проблематика організації механізму влади в умовах парламентарної і змішаної форм правління та перспективи розвитку парламентарно-президентської форми правління в Україні.

Прийняття й фіксація на конституційному рівні того чи іншого варіанта поділу влади безпосередньо свідчить про обрання тієї чи іншої форми державного правління. У політико-правовій теорії республіканські форми правління розрізняються, головним чином, тим, який із вищих органів держави – парламент чи президент – формує уряд (має прерогативи у формуванні) й односторонньо (переважно) спрямовує його діяльність, і перед ким – парламентом чи президентом уряд несе відповідальність. Таким чином, у кваліфікації форми правління визначальним моментом є правовий і політичний статус виконавчої влади. У свою чергу, правовий і політичний статус виконавчої влади розкривається за допомогою визначення місця органів виконавчої влади в системі стримувань і противаг. Звідси – безпосередній зумовлюючий взаємозв'язок між конституційною моделлю організації виконавчої влади відповідної країни з формою правління даної держави. Розбіжності в теоретичних підходах до визначення положення та ролі виконавчої влади в системі поділу влади відбивають той факт, що на сьогодні питання про оптимальне співвідношення інституту президента з виконавчою гілкою влади залишається відкритим. Відмінності між республіканськими формами правління простежуються й у характері взаємовідносин між законодавчою та виконавчою владами. При цьому вирішальним критерієм для визначення форми правління в республіці є спосіб формування, підпорядкованості та відповідальності уряду й міністрів.

Сьогодні принцип поділу влади знаходить два основних тлумачення, практичним утіленням яких є президентська та парламентарна (а також змішана республіка). У першій інститут президента ототожнюється із главою виконавчої влади, у другій він лише арбітр у відносинах між іншими гілками влади, до жодної з яких функціонально не належить. Політико-правова практика в повоєнній Європі запропонувала, однак, нові підходи до реалізації принципу поділу влади, насамперед, у контексті концепції так званого “раціоналізованого парламентаризму”. Практичним вираженням згаданої концепції є організація системи стримувань і противаг у змішаних республіках. Змішана республіка поєднує в собі елементи парламентарної і президентської форм правління, що знаходить вираження, насамперед, у своєрідній подвійній підконтрольності й відповідальності уряду перед парламентом і президентом. Іншою найважливішою особливістю організації влади у змішаній республіці є її потенційна здатність наближатись, у залежності від розстановки партійних сил у представницькому органі й на пості глави держави, до режиму сильної одноосібної влади (президента) чи навпаки, – режиму парламентаризму. З

огляду на згадану особливість ця форма правління може бути також визначена і як змінна.

Модель стримувань і противаг у змішаних республіканських формах характеризується значними відмінностями, однак дає змогу визначити наступні основні риси:

Президент, що обирається безпосередньо виборчим корпусом, володіє визначеним колом власних повноважень і виступає структурним елементом виконавчої гілки влади. Процес формування уряду передбачає взаємну участь у ньому парламенту та глави держави. При цьому ряд основних законів змішаних республік вимагає від президента формувати кабінет з урахуванням позиції парламенту; так п. 1 ст. 190 Конституції Португалії вказує: “Прем’єр-міністр призначається Президентом Республіки після консультацій із політичними партіями, які представлені в Асамблеї республіки, з урахуванням результатів виборів” (1).

Взаємовідносини між главою держави й урядом у змішаних республіканських формах позначені дуалізмом виконавчої влади. Згаданий дуалізм відображає наявність двох керівних центрів у сфері виконавчої влади – власне кабінету і глави держави, функціонально поєднаних між собою. Відношення цих суб’єктів до виконавчої влади не однакове, якщо уряд входить до неї як окрема структурна ланка в системі органів виконавчої влади, то президент лише функціонально – через певний обсяг повноважень у сфері виконавчої влади. У змішаних формах спостерігається, як правило, так званий горизонтальний розподіл повноважень і компетенції у сфері виконавчої влади, тобто рішення найбільш загального політичного характеру приймаються президентом, а все поточне управління країною здійснюється урядом. Крім реальної участі у процесі формування уряду президент володіє й іншими вагомими важелями впливу на урядову діяльність. Так, ст. 9 Конституції Французької Республіки зазначає: “Президент Республіки головує в Раді Міністрів” (2). Приведена конституційна норма фактично інституціоналізує дуалізм виконавчої влади й зумовлює той факт, що уряд у Франції може виступати як у формі Ради міністрів, яка об’єднує всіх її членів під керівництвом Президента Республіки, так і як сукупність міністрів під керівництвом Прем’єра (у такому випадку він отримує назву Кабінет Міністрів). У змішаних формах типовою є вимога підписання нормативно-правових актів уряду президентом, без дотримання цієї умови акти уряду не набувають чинності. Президент володіє правом припиняти діяльність уряду в цілому або окремих міністрів, яке він іноді реалізує за власною ініціативою, а іноді на основі рішень парламенту. Водночас уряд у змішаних формах правління є достатньо самостійним органом виконавчої влади, очолюється впливовим у політичному плані прем’єр-міністром і має ефективні важелі впливу на главу держави, які за певної розстановки сил перетворюють кабінет на одну з найважливіших ланок у системі поділу влади. Важливим моментом, що характеризує взаємовідносини між главою держави і прем’єром у змішаних республіках, є та обставина, що повноваження на призначення міністрів президент може реалізувати лише на основі подання прем’єр-міністра, а не на основі власного рішення. Президент не може реалізувати ряд своїх

повноважень без офіційної пропозиції уряду, попередніх консультацій із прем'єр-міністром або принаймні заслуховування думки уряду. Інший важливий чинник, що обмежує главу держави у взаємовідносинах з урядом у змішаних формах правління – інститут контрасигнатури, який є обов'язковою умовою набуття чинності актів президента (3).

Взаємовідносини парламенту й уряду у змішаних республіканських формах мають елементи схожості з парламентарними республіками. Так, у розпорядженні парламенту такі важелі системи стримувань і противаг, як участь у процесі формування уряду, інститут інтерпеляції, можливість висловити недовіру уряду, наслідком чого є його відставка шляхом резолюції осуду чи вотуму недовіри. Водночас і уряд впливає на парламент за допомогою приналежного йому права законодавчої ініціативи, якому надається пріоритет, міністри мають право вимагати, щоб їх заслухали під час засідання сесії парламенту, уряд бере активну участь у законодавчому процесі на всіх його етапах і здійснює вагомий вплив на порядок проходження законопроектів та голосування за ними.

У цілому правовий статус уряду в системі стримувань і противаг у змішаних республіках поєднує у собі елементи парламентарної та президентської форм правління, що знаходить вираження у своєрідній подвійній підконтрольності й відповідальності уряду перед представницьким органом і перед главою держави. Так, наприклад, повноваження кабінету можуть бути припинені внаслідок прийняття рішення як президентом так і парламентом.

Конституції більшості держав із змішаною формою правління припускають можливість своєрідного дрейфу форми правління у межах змін співвідношення владних повноважень між президентом і прем'єр-міністром. Так, у змішаній Французькій Республіці, в залежності від того, співпадає чи ні партійна приналежність парламентської більшості і президента, форма правління може змінюватись від напівпарламентарної до напівпрезидентської (4). Зазначена властивість конституцій змішаних республік зумовлена невизначеністю й надмірною узагальненістю окремих конституційних положень щодо виконавчої влади. Як наслідок, важливою правовою характеристикою республік із змішаними формами правління є існування біцефальної виконавчої влади, носіями якої виступають одночасно президент і уряд. Як результат, статус президента і прем'єр-міністра можуть змінюватись залежно від суспільно-політичних обставин, що складатимуться у певний момент, і навіть від авторитету політиків, які займатимуть відповідні пости й посади (5). До згаданих конституцій слід віднести й Основний Закон України в редакції від 28 червня 1996 р. Таку якість первинної редакції Основного Закону України не слід сприймати однозначно, оскільки принцип одноосібного керівництва, який за відповідних обставин міг здійснюватися Президентом України у виконавчій сфері, міг відігравати важливу стабілізуючу роль в умовах перехідного суспільства.

При запровадженні Конституції 1996 р. існувало переконання, що “змішана” модель дозволить поєднати переваги президентської (неперервність виконавчої вертикалі, можливість швидкого ухвалення і втілення рішень

виконавчою владою) й парламентарної (відповідальність уряду перед парламентом, ідентифікація політичних сил, відповідальних за стан справ у державі) моделей. Проте Конституція України не містила, як не містить і нині ретельно відпрацьованого механізму вирішення протиріч і розбіжностей між окремими гілками влади, механізму їх узгодженого функціонування, а тому не могла дати відповіді на всі питання, які поставали у процесі здійснення влади. Вироблення зазначеного механізму залишається актуальним завданням правової науки. У зазначеному аспекті видається особливо важливим внесення в перспективі поправок і доповнень до Основного Закону України, які б нормативно оформили таку систему, таку структуру механізму влади, за якої баланс влади був би чітко розподілений і кожна гілка влади мала б нормативно визначені можливості для взаємного контролю.

Система поділу влади й взаємодії її структурних елементів в Україні носила в цілому асиметричний і незбалансований характер з явними переважаннями повноважень і домінуючої ролі Президента України у вирішенні державних справ і з очевидними функціональними обмеженнями інших гілок влади на користь Глави держави. Формування механізму влади в сучасній Україні на початковому етапі здійснювалось без будь-яких попередніх стійких демократичних традицій державотворення й теоретичних розробок, а тому об'єктивно супроводжувалось зневаженням багатьох політичних принципів організації влади та відображало вплив різних, іноді протиставлених концепцій державного розвитку. При запровадженні в Україні змішаної форми правління не було враховано те, що така форма правління не створює вирішальної переваги ні Президенту України, ні Парламенту, що вона призводить до утворення нетривкої й відносної рівноваги між ними, за якої жодна зі сторін не мала вирішальних повноважень. Фактично в Конституції України був закріплений механізм протистояння Глави держави та законодавчої гілки влади, що й визнали Парламент (6) та Президент України (7). У результаті такої рівноваги стало неможливим здійснити масштабні політико-економічні зміни за ініціативою лише однієї сторони без блокування їх іншою стороною.

Почергове використання важелів тиску на Уряд із боку Глави держави та Верховної Ради зумовлювався політичним протиборством у рамках владного механізму й дискредитувало державну владу. Зумовлене вадами існуючої форми правління перманентне політичне протистояння між окремими гілками влади вело до блокування діяльності Парламенту, нестабільності Уряду та інших державних інституцій, деструктивно впливало на єдність державної політики, створювало непотрібну конкуренцію між апаратами окремих гілок влади, осередки напруженості всередині виконавчої влади. Описане взаємоблокування ініціативи у відносинах між представницьким органом і Главою держави зумовлювало й ту деструктивну рису президентсько-парламентарної форми правління в Україні, що за такої форми правління жоден із суб'єктів – як Президент, так і Парламент – не несли політичної відповідальності за наслідки діяльності Уряду.

Чинна Конституція запровадила парламентарно-президентську форму правління, з досить вагомими повноваженнями Парламенту в різних сферах,

зокрема, у виконавчій. Однак сучасний досвід також засвідчує недостатню ефективність механізмів стримувань і противаг. Вадю існуючої форми правління є її відсутність належного нормативного механізму дотримання принципу єдності державної влади.

Стосовно ефективності змішаної форми правління в її парламентарно-президентському різновиді в сучасній Україні, з огляду на реалії політичного процесу, слід вказати, що запровадження в Україні парламентарно-президентської форми правління супроводжуватиметься суттєвими труднощами, оскільки така форма правління, як “правління партій”, може реально функціонувати лише за умов існування сформованої і стабільної партійної системи, а точніше, як зазначає Джованні Сарторі, парламентсько-пристосованих партій (8) та, відповідно, наявності усталеної партійно-політичної структури Парламенту.

В умовах парламентарно-президентської форми правління конструктивна взаємодія парламенту й уряду є принциповим питанням досягнення стабільності й легітимності влади взагалі (9). Відтак, перехід до парламентарно-президентської форми правління не зводиться до перерозподілу повноважень на користь представницького органу. Це насамперед проблема запровадження відповідних механізмів взаємовідносин Уряду й Парламенту України (10). Стійка парламентська більшість, сформована з потужних центристських партій, зможе забезпечити ефективну законодавчу діяльність Парламенту у взаємодії з Урядом (11). Навпаки, відсутність стабільної правлячої більшості в Парламенті неминуче призводитиме до затяжних, хронічних урядових криз. Такі кризи можуть спричинити корекцію форми правління в напрямі послаблення в політичному процесі позицій представницького органу. Хоча розширення сфери застосування принципу одноосібного прийняття рішень може забезпечити більшу стабільність державного механізму (сказане ілюструє організація влади у президентських формах правління), це, у свою чергу, загрожує посиленням авторитарних тенденцій.

Повноцінний парламентаризм утверджується лише за наявності сильних центристських партій. Як свідчить світовий досвід, сильні партії можливі лише в політично розвинених суспільствах. І навпаки, сильні політичні партії справляють вирішальний вплив на розвиток і політичне структурування суспільства. Тим більше неможливий перехід України до парламентарної республіки. Класична форма парламентаризму (на зразок Четвертої Французької республіки 1946-1958 рр. чи сучасної Німеччини) є неможливою в політично неструктурованому суспільстві, де несформована відповідна партійна система, яка б уможливила створення стабільної парламентської більшості, і яка б, у свою чергу, формувала уряд, спроможний ефективно розв'язувати комплекс завдань, пов'язаних із необхідністю здійснення системних перетворень у суспільстві та державі. Між тим, партійна система сучасної України не передбачає на даному етапі утвердження реального парламентаризму. Більшість політичних партій в Україні – нечисельні, не мають широкої соціальної бази (соціологічні дані свідчать, що жодна з політичних партій і сил, як провладних так і опозиційних, не користуються підтримкою переважної більшості громадян), не справляють серйозного впливу

на політичне життя України й повноцінно не виконують належних їм, як політичним партіям, функцій. За цієї умови перекладання на Парламент України надмірних повноважень при його реальній неспроможності їх виконання може скомпрометувати саму ідею парламентаризму. Небезпека переходу до класичного парламентаризму на сучасному етапі розвитку національної державності криється також у тому, що нежиттєздатність парламентарної республіки спровокує повернення політичного режиму до авторитаризму.

Приведені аргументи невідповідності класичного парламентаризму національним політичним реаліям і потребам державотворення в Україні на сучасному етапі доповнюються ще одним. Дослідник переконаний, і про це засвідчує практика розвинених європейських держав, що класичний парламентаризм стає набутком минулого. З огляду на зростаючі обсяги нормотворчої діяльності представницькі органи “приречені” поступатись навіть у цій традиційній для них сфері діяльності виконавчим структурам. Посиленню урядових органів сприяє і зростання соціально-регулюючої ролі держави (та необхідність нормативного врегулювання цієї діяльності). Політико-правовий розвиток Української держави не складає виключення із цієї загальної тенденції. Тому, на наше переконання, у майбутньому, як найближчому так і віддаленому в Україні зберігатиметься змішана парламентарно-президентська модель.

Стає очевидним, що оптимальною формою правління для України на сучасному етапі залишається змішана республіка, контури якої мають виписуватись у процесі розвитку реального політичного процесу й розвиток якої значною мірою залежатиме від суб’єктивних характеристик головних учасників цього процесу. Перехід до змішаної парламентарно-президентської форми в Україні й нової моделі взаємовідносин між законодавчою й виконавчою гілками влади також безпосередньо залежатиме від реформування партійної системи України: формування небагатьох потужних центристських партій.

Змішана форма правління, з точки зору швидкого й рішучого реформування суспільних відносин, не є надто ефективною в умовах, коли суспільство є політично неоднорідним і ця неоднорідність знаходить своє відображення у вищих владних структурах. Але змішана форма правління, яка функціонує в Україні, є виправданою хоча б у тому відношенні, що вона встановлює таку динамічно змінну форму правління, яка визначається фактичною розстановкою політичних сил і реальним політичним процесом; вона довела свою життєздатність завдяки встановленій відносній рівновазі між законодавчою владою і владою Президента.

Участь Президента України у системі стримувань і противаг в умовах парламентарно-президентської форми правління, на переконання дослідника, має полягати насамперед у здійсненні арбітражної функції. Президент України, структурно не приналежний до жодної з гілок влади, тісно зв’язаний з їхньою діяльністю і може реально забезпечувати за допомогою наявних у нього засобів взаємодію владних структур. Значущість реалізації Президентом України арбітражної функції в умовах становлення національної державності на

принципах поділу влади суттєво зростає. Без юридичного зобов'язання Президента України виконувати арбітражну функцію в системі взаємодії вищих органів державної влади він може виявитись не “між” органами влади, а “над” ними. Тому в умовах перехідного етапу розвитку держави інститут президента об'єктивно покликаний виконувати консолідуючу функцію. Саме положення глави держави, який забезпечує збалансованість влад, функціонування державного механізму в режимі консенсусу зобов'язує Президента діяти в ролі арбітра, що забезпечує узгодженість позицій різних владних структур, пошук компромісних рішень із метою забезпечення єдності й цілісності державної влади.

Фактично співробітництво різних гілок влади в сучасній Україні вирішальною мірою залежатиме не від формальних конституційних механізмів, а від політичної волі.

У своїй відомій роботі “Політичні партії” Моріс Дюверже наголошував, що “сама техніка парламентського режиму несумісна з... розірваністю між більшістю (парламентською – *P. M.*) й урядом, оскільки вона з необхідністю вимагає, щоб другому відповідало перше” (12) і ще: “За парламентського режиму уряд має спиратись на коаліцію об'єднаних партій” (13). Навпаки, штучне стримування розвитку політичних партій, відсторонення їх від формування уряду та виконавчої влади в цілому сприяє надмірному розростанню політичного впливу державної бюрократії, появи в політичному житті авторитарних тенденцій, інтенсифікації політичних конфліктів (14). У даному відношенні здобутком політичної реформи слід вважати встановлення правових засад утворення в парламенті коаліції більшості, які встановлюють інститут політичної відповідальності Верховної Ради України за її можливу неспроможність до утворення парламентської більшості. Хоча парламентське право багатьох розвинених зарубіжних країн відводить партійним фракціям вирішальну роль у організації й діяльності парламенту, воно не регламентує безпосередньо процес формування парламентської більшості. Показово, що у Великобританії, яка має тривалу історичну традицію існування і взаємодії парламентської більшості й опозиції, згаданий процес не знаходить будь-якого правового оформлення (15). Те ж саме стосується й ФРН; джерела парламентського права цієї держави не містять будь-яких положень про те, що в органах влади повинен діяти на партійній чи міжпартійній основі блок парламентської більшості й залежного від нього уряду (16). В умовах багатопартійної системи парламентська більшість завжди буде більшістю ситуативною; її формування – це спонтанний процес, який відобразить розстановку і взаємодію політичних сил у конкретний момент і в конкретних обставинах. Українські партійно-політичні реалії, проте, не дозволяють сприйняти відповідний зарубіжний досвід. За умови, що держава не вводитиме в адміністративному порядку згаданий процес у нормативно визначені нею організаційні форми, формування парламентської більшості, з огляду на відсутність у сучасній багатопартійній системі України потужних центристських партій, здатних сформувати стабільну більшість, стане однією з найбільших організаційних проблем Парламенту.

Проблема створення ефективних механізмів парламентської відповідальності Уряду набуває особливої актуальності у вітчизняній політико-правовій практиці з огляду на завдання переходу до парламентарно-президентської форми правління. Адже в руках представницького органу України парламентська відповідальність Кабінету Міністрів України має стати засобом реалізації в політичному житті вимог і суспільних інтересів, які домінують у країні й дістають відображення в політичній програмі, що об'єднує парламентську більшість (17). Згадана форма правління передбачає необхідність реальної участі парламенту у формуванні уряду, принаймні його згоди на призначення відповідного уряду. Механізмом забезпечення цього є процедура *інвеститури уряду*, яка передбачає вотум довіри кандидатові на посаду прем'єра та програмі дій нового уряду. Парламентська інвеститура передбачає, що не тільки прем'єр-міністр постає перед парламентом, але він у визначений строк подає програму діяльності уряду, і тільки тоді, коли програму затверджено, уряд приступає до виконання повноважень. До того часу уряд не є легітимним. Лише в такому разі буде коректним говорити про підтримку уряду парламентською більшістю, а тим більше про спільну відповідальність законодавчої й виконавчої влади чи узгодженість їхньої взаємодії в рамках системи поділу влади. Україна – єдина країна зі змішаною формою правління, де програму можна затвердити будь-коли, тобто Уряд може функціонувати з незатвердженою програмою (18). Запровадження інвеститури уряду у представницькому органі є принциповою передумовою переходу до режиму парламентаризму (19). Воно сприятиме появі потужних і стабільних партій, без яких неможливий режим парламентаризму. Складовою необхідних змін у політико-правовому статусі Кабінету Міністрів України в аспекті його взаємодії з Парламентом України має стати уточнення механізму парламентської відповідальності Уряду України у відповідності зі світовим досвідом функціонування парламентарно-президентських республік. Інше важливе завдання в оптимізації взаємин гілок влади України вже вирішене політичною реформою: ним стало нормативне закріплення положення про те, що зміна Уряду збігатиметься не з обранням нового Президента України, а з обранням нової Верховної Ради України (ст. 115 Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р.), яка нестиме відповідальність за створення більшості й формування Уряду (ст. 90 Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р.).

1. Конституция Португальской Республики // Конституции стран Европейского Союза. – М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1997. – С. 572.
2. Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – С. 667.
3. Див. напр.: Форма правления Финляндии // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – С. 618.
4. Золотарев В. Конституционная реформа ее последствия // Конституційна реформа: експертний аналіз. – Х.: Фоліо, 2004. – С. 100.
5. Шаповал В. Державний лад країн світу. – К.: Український Центр Правничих студій, 1999. – С. 289.

6. Доповідь Голови Верховної Ради України І. Плюща “Парламентаризм в Україні – шляхи і тенденції розвитку” // *Голос України*. – 2001. – № 113. – С. 2.
7. Звернення Президента України Л. Кучми з нагоди підписання Указу про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” // *Україна. Закони. Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України”*: На всенародне обговорення. – К.: Преса України. – 2003. – С. 3.
8. Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів. – К.: АртЕк, 2001. – С. 89.
9. Шумпетер Й. Капіталізм, соціалізм і демократія. – К.: Основи, 1995. – С. 365.
10. Політична реформа в Україні: ключові питання й суперечності: Матеріали “круглого столу”. – К.: НІСД, 2003. – С. 47-49.
11. Паламарчук В., Литвиненко О., Паламарчук М. Перспективи розвитку і зміцнення партійної системи в Україні // *Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки*. – К.: НІСД, 2003. – С. 99.
12. Морис Дюверже. Политические партии. – М.: Академический Проект, 2000. – С. 458.
13. Там само. – С. 482.
14. Рагозін М. Розвиток партійної системи в Україні: кількісний аналіз // *Національний університет “Києво-Могилянська академія”. Наукові записки. Політичні науки*, 2003. – Т. 21. – С. 51.
15. Крылова Н. Британский парламентаризм // *Очерки парламентского права*. – М.: Институт государства и права РАН, 1993. – С. 17.
16. Уръяс Ю. Парламентское право ФРН // *Очерки парламентского права*. – М.: Институт государства и права РАН, 1993. – С. 139.
17. Кресіна І., Коваленко А., Балан С. Інститут імпідменту: Порівняльний політико-правовий аналіз. – К.: Юридична думка, 2004. – С. 34.
18. Шаповал В. “Конституційний дизайн” України: сучасний стан та перспективи розвитку // http://usps.parlament.org.ua/uploads/docs/Shapoval_checked.doc
19. Цвігун Д. Зміни до Конституції України та адміністративна реформа // *Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції. Збірник наукових праць*. – Київ, 2003. – С. 184.