

УДК 321.01:342.2

І. Г. Алексєнко,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільного, трудового та
господарського права юридичного факультету
Дніпропетровського національного університету
імені Олеся Гончара



ВЗАЄМОДІЯ ПРЕЗИДЕНТА І ПАРЛАМЕНТУ У ПРЕЗИДЕНТСЬКО-ПАРЛАМЕНТСЬКІЙ ФОРМІ ПРАВЛІННЯ НА ОСНОВІ ДОСВІДУ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ ТА КРАЇН ЄС

Стаття присвячена виявленню спільних рис і розбіжностей у функціонуванні форми правління в сучасній Україні й країнах Європейської спільноти. Обговорюється питання співвідношення політичної доцільності та групових інтересів у контексті формування парламентсько-президентської форми правління.

Ключові слова: парламентсько-президентська форма правління, баланс впливу, політичні інститути, прем'єр-міністр, правляча коаліція.

И. Г. Алексєнко

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРЕЗИДЕНТА И ПАРЛАМЕНТА В ПРЕЗИДЕНТСКО-ПАРЛАМЕНТСКОЙ ФОРМЕ ПРАВЛЕНИЯ НА ОСНОВЕ ОПЫТА СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЫ И СТРАН ЕС

Статья посвящена выявлению общих черт и различий в функционировании формы правления в современной Украине и странах Европейского сообщества. Обсуждается вопрос соотношения политической целесообразности и групповых интересов в контексте формирования парламентско-президентской формы правления.

Ключевые слова: парламентско-президентская форма правления, баланс влияния, политические институты, премьер-министр, правящая коалиция.

I. G. Alekseenko

INTERACTION OF THE PRESIDENT AND PARLIAMENT AT PRESIDENT-PARLIAMENT FORM OF RULE ON THE BASE OF CONTEMPORARY UKRAINE AND EU COUNTRIES EXPERIENCE

This article is devoted to revealing of the common features and distinctions in functioning the form of board in modern Ukraine and the countries of the European community. The question of a parity of political expediency and group interests in a context of formation of the parliamentary-presidential form of rule is discussed.

Key words: the parliamentary-presidential form of rule, balance of influence, political institutes, the prime minister, ruling coalition.

Постановка проблеми. Сучасна Україна в період незалежності пережила досить тривалий період трансформації форми правління держави, яка виступає однією із базових основ змін політичного процесу. Взаємодія між гілками влади, політичними інститутами і суспільством є важливою науковою проблемою, яка ще не є осмисленою в межах вітчизняної та зарубіжної політичної науки. Форма державного правління в сучасній Україні, як політологічна проблема, актуалізується в межах взаємодії двох ключових центрів влади – президента та парламенту. В початковий період існування незалежної України сформувалася виразна тенденція до збільшення повноважень новоутвореного центру влади – президента. Цей процес мотивувався положеннями політичної доцільності, зокрема такими, як необхідність розбудови держави, збереження її те-

риторіальної цілісності й суверенітету, а також проведення першочергових економічних реформ. Отримання великих квазіавторитарних прав і повноважень у період президентства Леоніда Кравчука та, в подальшому, Леоніда Кучми [1] спричинило диспропорцію у відносинах і владних повноваженнях та впливі між президентом і вищою законодавчою владою, що в середині 1990-х вилилося у різке протистояння законодавчої влади та президента як центрів влади, які змагалися за монопольне визначення політичного курсу і конкретних напрямів реформування суспільства. Внаслідок таких протистоянь процес реформування українського суспільства не набув необхідної динаміки і незворотного характеру. У цьому контексті проблематика форми правління є однією з ключових, оскільки формальне визначення балансу сил та можливостей владного впливу і важелів

інституційного протистояння в конституційній практиці, з одного боку, передбачає поле варіантів вибору дій політичних суб'єктів, а з другого – обмежує їх свободу, не дозволяючи довільно інтерпретувати нормативні акти, даючи можливість супротивній стороні шукати вагелі та противаги зростанню політичного впливу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджуючи питання взаємодії президента та парламенту у президентсько-парламентській формі правління, варто відзначити, що значну роль у розробці проблематики форми правління на сучасному етапі відіграють вітчизняні фахівці. Зокрема, у роботі О. В. Харченко [2] досліджено проблему становлення та розвитку напівпрезидентської форми правління у країнах Європейського континенту. У роботі В. Є. Протасової [3] запропоновано твердження, що феномен напівпрезидентської форми правління є складною та водночас перспективною системою у країнах, що стали на шлях демократичного розвитку і потребують проведення політики національної інтеграції. С. К. Бостан [4] визначає теоретичні засади парламентсько-президентської форми державного правління, наводить визначення поняття «форма державного правління». Окрім того, названі нами українські дослідники приділяють увагу визначенню місця і ролі форми державного правління в системі елементів форми держави.

Водночас, досвід сучасної України та країн Європейського Союзу свідчить, що сформувалося декілька моделей взаємодії президента і парламенту, які впливають на концептуальне обґрунтування еволюції форми правління сучасної України.

Метою цієї статті є розгляд повноважень президента та парламенту України в системі сучасної форми правління нашої країни на основі досвіду Європейського Союзу і періоду незалежності Української держави.

Основні результати дослідження. Конфігурація політичної системи України, у якій відсутній міцний зв'язок між суспільним середовищем та політичними інститутами, є основою для формування своєрідної перехідної форми правління, яка в законодавчих актах і наукових роботах дістала назву «парламентсько-президентська». Проте визначення сучасної української форми правління методологічно не збігається із жодною класичною чи змішаною формою, тобто симбіозом парламентської та президентської форм. Причина цього в тому, на думку Н. Добродумова, що формальні засади взаємодії основних інститутів та державної влади, тобто президента, парламенту, прем'єр-міністра, в українській системі виходить далеко за межі визначених законодавством правил [5].

Одним із основних чинників, які роз'єднують правовий політичний принципи форми правління, є взаємодія у форматі парламентська більшість – президент – прем'єр-міністр. У цих взаємовідносинах провідну роль відіграють особистості президента і прем'єр-міністра, їх індивідуальний стиль керівництва. У часи перебування Віктора Ющенка на посаді Президента України взаємини між парламентською коаліцією, прем'єр-міністром та президентом формувалися у спосіб розподілу сфер впливу і моделі нестабільної взаємодії. Не маючи чіткої та виваженої підтримки парламенту, В. Ющенко змушений був вдаватися до компромісів із опозиційними силами – Партією регіонів, КПУ, блоком Литвина, а також вступати у компромісні й конфліктні відносини з прем'єр-міністром Ю. Тимошенко. Ця ситуація засвідчує

наявність протистояння між інститутом президента, інститутом прем'єр-міністра та інститутом законодавчої влади – парламентом. Усі три інститути були підпорядковані проблемам політичної доцільності й відстоювання власних інтересів. Загалом форма правління стала заручницею політичної ситуації.

Зміна Конституції України в 2004 році, яка встановлювала норму парламентсько-президентської форми правління, була обумовлена політичною ситуацією, що склалася на той час, а саме бажанням окремих політичних сил позбавити частини повноважень президента, який представляв собою нову еліту (що була до подій 2004–2005 рр. контрелітою) та інші групові інтереси. Нова форма правління стала компромісом для збереження становища елітарного угруповання, яке склалося в період президентства Л. Кучми. Такий статус президента – із послабленими повноваженнями і певною залежністю від парламенту – гарантував недоторканість політичної сили, яка тимчасово втратила свої позиції (посади) у верховній владі.

Із закінченням терміну повноважень президента В. Ющенка та набуттям повноважень президента В. Януковичем зміст і стиль взаємин між трьома ключовими інститутами влади докорінно змінився. Тепер президент у межах відносин між трьома основними гравцями-інститутами є інститутом-лідером, який приймає основні рішення і загалом керує процесами ухвалення важливих державних рішень, оскільки в парламенті більшість є пропрезидентською, а прем'єр-міністр М. Азаров належить до пропрезидентської політичної сили. Така система владної взаємодії між інститутами вказує на те, що форма правління в Україні нині залежить від політичної доцільності та зміни конфігурації впливу політичних сил. У сучасній Європі подібна ситуація не є можливою і взагалі не спостерігається.

У країнах Європейського Союзу співвідношення впливу політичних сил та конституційних норм, що визначає форму правління, має формальний вигляд. Там форма правління як політико-правова реальність обмежує діяльність політичних сил у їх змаганні за політичну владу. Наприклад, у Великій Британії, як вказує Д. Юдін, політичні сили змушені шукати компроміс в умовах жорсткої конкуренції та неможливості отримати повноцінну більшість. Монархічна форма правління обмежує радикальні дії і раптові одномоментні перетворення – на кшталт стрімких та кардинальних змін законодавства – у межах британського парламенту. Крім того, форма правління сучасної Великобританії передбачає наявність палати лордів, яка стримує діяльність палати громад. У сучасній Франції, яку вважають прикладом сучасної президентсько-парламентської форми правління, взаємодія лівих та центристських і правих політичних сил обмежена діяльністю президента, який виступає головним арбітром у взаємовідносинах політичних сил. Той факт, що форми правління Великобританії та Франції існують дуже тривалий час (у Франції – із 1958-го року, у Великобританії – із середини XIX століття), свідчить про те, що цей правовий інститут і ця система норм не перебувають під впливом політичної доцільності, тобто не є результатом тимчасової та ситуативної активності політичних сил.

Ще однією ознакою співвідношення форм правління і політичної активності в Україні та країнах сучасного Європейського Союзу є наявність прозорої політичної конкуренції, яка дає змогу політичним силам виступати

на рівноправних умовах без істотних переваг. Тому в більшості європейських держав парламентські коаліції складаються зазвичай із трьох політичних сил, які мають, на думку Д. Юдіна, співвимірний і пропорційний вплив [6]. Це означає, що взаємодія парламенту, президента та прем'єр-міністра не піддається, як вказують В. Долежан і С. Василюк, логіці політичної заангажованості та належності до політичних сил [7]. У країнах Європи після виборчого процесу політичні сили, особливо ті, які набувають статусу правлячих, вступають у консенсусну взаємодію без протистояння, аби забезпечити тривале існування правлячої коаліції і політичних партій. Цього вимагає логіка діяльності уряду, який має працювати ефективно (оскільки існує можливість дострокової відставки) і стабільно, не звертаючи уваги на розбіжності політичних сил. Відмінність між станом та практикою функціонування форми правління і політичними інститутами країн Європейського Союзу та України полягає також у чіткому визначенні повноважень головних владних інститутів й основних моментів їх взаємодії, які регламентуються в конституціях відповідних держав.

Законодавче закріплення системи форми правління та її легітимізація політичними подіями в минулому – такими, наприклад, як прийняття Конституції у Франції, Італії в післявоєнний період, встановлення монархічної форми правління в Іспанії на основі загальнонаціонального референдуму – загалом збільшує стійкість форми правління незалежно від розвитку політичного процесу та соціально-економічної ситуації. Навіть історичні переламні етапи (радикалізація соціальних рухів наприкінці 1960-х, світова економічна криза 1974–1975 рр. та ін.) не змогли змінити форму правління.

У сучасній Україні як трансформаційній державі варіанти демократичної взаємодії політичних інститутів демократичного політичного режиму все ще проходять стадію апробації. У часи становлення української державності в період від 1991-го до 1994 р. існувала нестійка рівновага між президентом та Верховною Радою, яка призвела до дострокових виборів у 1994 р. За президентства Леоніда Кучми конфліктна взаємодія між Верховною Радою і главою держави поглибилася. Водночас, баланс повноважень між президентом та парламентом тоді був виписаний більш чітко і перебував у незмінному стані від 1996-го до 2004 р.

У період існування парламентсько-президентської форми правління очевидною стала неможливість чіткого розподілу повноважень, а відтак почастишали спроби збільшити вплив одних політичних інститутів за рахунок інших, оскільки певні норми Конституції можна було тлумачити в різний спосіб. Роль судової влади, зокрема Конституційного Суду, у цих процесах була досить обмеженою і, в більшості випадків, він або відсторонювався від прийняття рішень з політичних питань, або приймав помірковане рішення з подвійним змістом, зазвичай на користь найбільш впливової політичної сили.

Неофіційність та непрозорість взаємин між провідними групами політичних інтересів, на наш погляд, обумовила формальний характер власне форми правління. Ставлення еліти, зокрема керівництва держави, провідних політичних сил і депутатського корпусу, до форми правління внаслідок конституційних змін 2004-го року переламалося в бік активізації законодавчих новацій. Народні депутати дедалі частіше схилиються до

здійснення зміни форми правління з парламентсько-президентської на президентсько-парламентську.

Додатковим чинником нестабільності форми правління в сучасній Україні слід вважати, на думку Н. Добродумова, соціально-економічну ситуацію в країні [8, с. 155], яка може детермінувати прагнення глави держави набути більших повноважень через необхідність прийняття рішень в умовах кризи. Водночас, вказує В. Г. Бачихин, гнучкість форми правління обумовлює те, що відповідно до зміни політичних ситуацій можливе збільшення зв'язку між суспільством, громадськістю і державною структурою [9, с. 75]. Але, на нашу думку, це могло б спричинити позитивний вплив лише у випадку, якби політичні сили мали серйозну та постійну взаємодію з громадськістю і соціальними групами.

У цьому зв'язку доцільно розглянути політичний досвід Франції. Там глава держави обирається окремо від парламенту, а прем'єр-міністр призначається президентом без узгодження з вищим представницьким органом [10, с. 80–82]. Таким чином, французьку державу можна визначати як президентську республіку. Але уряд Франції є відповідальним перед нижньою палатою парламенту – Національними зборами, що належить до характеристик парламентської форми правління, за якої президент не вправі відкликати прем'єр-міністра. Тому в цілому форма правління у Франції має статус президентсько-парламентської. Відповідальність призначеного президентом уряду перед парламентом перетворює президентську республіку на напівпрезидентську. У Франції, наприклад, новий уряд викладає свою програму та просить про довіру, хоч він і не зобов'язаний цього робити. Парламентом Франції може бути прийнята резолюція засудження уряду й після цього останній мусить піти у відставку. Однак прийняття подібної резолюції значно ускладнене, і за п'ять десятиліть дії конституції (з 1958 року) у Франції спостерігалися лише поодинокі випадки такої практики. Отже, можна дійти висновку, що Франція зберігає дедалі менше рис напівпрезидентської республіки і все більше перетворюється на парламентську республіку. Цьому сприяє практика роздільного правління, коли президент та парламентська більшість належать до різних партій або блоків.

Особливістю Конституції України [11] є те, що у статті 5-й цього документа закріплюється республіканська форма правління, яка не конкретизується. Аналіз розділів Конституції, у яких визначається статус вищих органів державної влади, дає можливість висновувати, що в Україні реалізовано квазіпрезидентську, напівпрезидентську чи президентсько-парламентську форму правління в її варіанті, коли всенародно обраний президент формує за певної участі парламенту уряд, який відповідальний перед ним, але безпосередньо не входить у законодавчу, виконавчу та судову гілки влади і займає там окреме місце. Уряд за такою моделлю набуває статусу вищого органу в системі органів виконавчої влади та є підзвітним парламенту.

Отже, основною відмінністю у співвідношенні форми правління сучасної України і політичної системи та практики європейських країн є те, що форма правління у нас досі, на думку А. Колодій, є предметом дискусії і апробації як на концептуальному, так і на практичному рівні [12]. Тому нинішня форма правління в Україні характеризується нестабільністю та пов'язана з активністю і позиціями політичних сил. Це можна пояснити тим, що, на

відміну від конституцій країн Європи, де форми правління відводиться надзвичайно важливе місце, в Україні ця проблема розглядається як другорядна. Окрім того, тенденція до зміни форми правління в державі нині посилюється через неможливість окремих політичних груп отримати перевагу в боротьбі за політичну владу. Вони прагнуть змінити владні повноваження у системі форми правління, аби зайняти провідні позиції у владному балансі впливів.

Висновки. Проведений нами дискурсивний розгляд розвитку форм правління у країнах сучасної Європи свідчить про те, що можливість зміни суб'єктної позиції президентів та парламентів переважно зосереджена у площині впливу на уряд і повноважень щодо відсторонення від влади глави держави та розпуску парламенту. Нині відмінність повноважень парламенту і президента втрачає гостроту через передання їх частини на наднаціональний рівень та зростання ролі законодавчого органу в період інтенсивного впровадження нових законодавчих змін, пов'язаних із європейською інтеграцією.

Український варіант політико-правової взаємодії президента і парламенту, апробований протягом нетривалої історії української політичної системи новітніх часів, свідчить, що у відносинах усередині форми правління в основному акцентується на процесуальній взаємодії цих двох інститутів, яка здебільшого зосереджується на питанні накладання вето на певні законодавчі акти та взаємного прийняття рішень.

Оскільки політичне життя України є доволі динамічним, сьогодні важко спрогнозувати ймовірність і напрями подальших змін форми правління в нашій державі. Однак слід зазначити, що персоніфікованість політичних сил та відсутність широкої їх підтримки у суспільстві унеможливають подальше нарощування суб'єктної ролі українського парламенту. Це означає, що політичний тиск на форму правління з боку законодавчого органу може бути істотно послаблений за умови наявності політичної волі у президентській вертикалі. У

такому разі президент України набуде більш сильних і впливових позицій, ніж парламент.

Література

1. 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. – 80 с.
2. Харченко О. В. Напівпрезидентська форма правління: становлення і розвиток: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / О. В. Харченко; Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2008. – 18 с.
3. Протасова В. Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В. Є. Протасова; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.
4. Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: теоретико-правові засади: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / С. К. Бостан; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 36 с.
5. Добродумов Н. В. Про реформу політичної системи України / Н. В. Добродумов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 142–155.
6. Юдин Д. С. Политические партии и право в современном государстве / Д. С. Юдин. – М.: Форум – ИНФРА, 1998. – 283 с.
7. Долежан В. П. Реформа державної влади: шляхи і варіанти реалізації / В. П. Долежан, С. Т. Василюк // Право України. – 2002. – № 12. – С. 179–182.
8. Добродумов Н. В. Про реформу політичної системи України / Н. В. Добродумов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 142–155.
9. Бачихин В. Г. Бытие власти / В. Г. Бачихин // Культура народов Причерноморья. – 2005. – № 74. – Т. 2. – С. 74–77.
10. Современные зарубежные конституции / Сост. В. В. Маклаков. – М.: Просвещение, 1996. – 286 с.
11. Конституція України. – Х.: Фоліо, 2010. – 48 с.
12. Колодій А. Ф. Особливості перехідного періоду і вибір демократичних інститутів в Україні / А. Ф. Колодій // Політичний процес в Україні. – Л.: ПАІС, 1998. – 191 с.

Стаття надійшла до редакції 2 липня 2010 року

Щодо публікації наукових статей у фаховому журналі «Економічний часопис-XXI»

Шановні колеги!

Науковий журнал «Економічний часопис-XXI» – визнаний в Україні та за кордоном науково-аналітичне видання, засноване у 1996 році. Засновниками наукового журналу «Економічний часопис-XXI» є Інститут суспільної трансформації (директор – проф. О. І. Соскін) та Інститут світової економіки і міжнародних відносин НАН України (директор – академік НАН України Ю. М. Пахомов).

Науковий журнал «Економічний часопис-XXI» внесено до переліку фахових видань з економічних та політичних наук і національної безпеки (Постанова Президії ВАК України №1-05/3 від 14.04.2010 р.).

Пропонуємо науковцям, викладачам, аспірантам, докторантам публікувати свої оригінальні наукові статті та результати дисертаційних досліджень у науковому журналі «Економічний часопис-XXI».

Вимоги до наукових статей викладені в Інтернеті за лінком: <http://soskin.info/ea/avtory.html>