

Парламентаризм та інститути виконавчої влади (аналіз зарубіжного досвіду).

Аналізуються різні форми та системи правління. Розглядаються основні критерії, які визначають ефективність взаємодії законодавчої та виконавчої влади, а також міститься аналіз особливостей взаємодії парламенту, президента і уряду в зарубіжних країнах.

Ключові слова: форма правління, влада, президент, парламент, партія, опозиція.

Проблема взаємодії між інститутами виконавчої та законодавчої влади має важливе значення оскільки, з одного боку, співвідношення повноважень виконавчої та законодавчої влади є однією з основних характеристик будь-якого політичного режиму. З іншого боку, варто враховувати, що багато чого залежить і від особистих політичних амбіцій і уявлень урядових діячів і законодавців, а також і те, що нерідко конфлікти між виконавчою та законодавчою владою породжуються об'єктивною складністю суспільних проблем, з якими зіштовхується сучасна державна політика.

Світова політична практика свідчить про різноманіття форм функціонування інституту президентства, тому аналіз переваг парламентських і президентських республік відіграє важливе значення для розуміння політичних процесів. І хоча формальні розходження в конституційному устрої цих країн, можливо, не настільки великі, у реальному житті вони рухаються в різних напрямках.

Серед основних причин деконсолідації президентських республік багато фахівців називають багатопартійні системи. Політологи звертають увагу на те, що тільки Колумбія, Коста-Ріка, США та Венесуела з 31 держави із стійкою демократією, що існують не менш 25 років підряд, мають президентські

режими (24 – парламентські, 2 – напівпрезидентські, 1 – гібридну), і в жодній із зазначених чотирьох країн немає багатопартійної системи. Є тільки один історичний приклад: Чилі з 1933 по 1973 рр. Таким чином, на думку фахівців, президентство в сполученні з багатопартійністю утворює засади, які зводять шанси демократичної консолідації до мінімуму.

Тим часом така комбінація зустрічається досить часто. В 80-ті роки XX ст. з 31 президентської демократії майже половина (15) мала багатопартійні системи. Тільки одна з них виявилася живучою, у той час як половина (5 з 10) президентських республік із двопартійною системою, що дозволяє контролювати парламент, проіснувала не менш 25 років.

Саме багатопартійність робить президентські демократії особливо вразливими, оскільки вона породжує три негативних ефекти: 1) більша ймовірність паралічу влади внаслідок протистояння президента та парламенту; 2) сильна ідеологічна поляризація політичного життя; 3) складність створення міжпартійних коаліцій президентської більшості [4, с. 9].

Вразливість президентських демократій змушує аналітиків шукати рятівні рецепти. Одні пропонують шукати оздоровлення політичної системи зі скорочення кількості парламентських партій шляхом зміни виборчого законодавства. При цьому вважається необхідним не втрачати реальності, оскільки штучне насадження двопартійної системи може принести тільки шкоду. Більш радикальним рішенням є рух від президентства до парламентаризму. Шанси на успіх такого реформування режиму теж багато в чому визначається станом партійної системи. Чим сильнішими є політичні партії, тим легше перейти до парламентського правління.

Симпатії до президентства або парламентаризму визначаються, також, логікою боротьби за владні ресурси держави. Представники старої еліти, віддають перевагу президентству, тому що так легше тримати ситуацію під контролем, не підпускаючи чужинців. Нові люди, що піднялися на антикомуністичній хвилі, обирають парламентську систему, оскільки вона

відкриває їм більш широкі можливості доступу до влади. Залежно від того, хто й на чому робить акцент, і визначаються перспективи демократії.

У більшості розглянутих країн введення поста президента було продиктовано, з одного боку, необхідністю реалізації принципу поділу влади як основного принципу демократичного конституційного устрою. З іншого боку, про що, зокрема, свідчить специфіка угод круглого столу у Польщі, інститут президента розглядався на початковому етапі перехідного процесу як прояв компромісу між владою та суспільством [11, с. 139].

Аналізуючи процес становлення та функціонування інституту президента в країнах Європи, політологи виділяють наступні закономірності. По-перше, чим сильнішою була роль реформованої компартії (або її колишніх видних функціонерів) у ході змін, тим сильнішим був створений інститут президента, чим вищою була роль колишніх дисидентів, тим сильнішим став парламент. По-друге, в тих країнах, де президент має значні повноваження та обирається безпосередньо населенням, він на практиці, незалежно від конституційних обмежень, є лідером однієї із провідних політичних партій, тому що, не опираючись на організаційно-пропагандистську машину неможливо стати президентом. В країнах, де президент має незначні функції та обирається парламентом, що займає цей пост, особа прагне бути максимально нейтральною через те, що інакше вкрай складно набрати необхідну більшість голосів у парламенті, тому що жодна партія в умовах пропорційної системи обрання парламенту такої більшості не має. В такій ситуації для партійних лідерів більш привабливим стає пост прем'єр-міністра. Про це, зокрема, свідчить досвід словацького парламентаризму, специфіка якого обумовлена наступними факторами конституційного та політичного характеру. По-перше, принцип домінуючої ролі парламенту – основний в епоху комуністичного правління – був включений у Конституцію Словаччини 1992 р. в якості ключового [6]. У той же час цей принцип означає також і те, що будь-яка організована більшість може встановити повний контроль над розвитком політичного процесу. По-друге, виборча система на основі пропорційного

представництва в поєднанні з національними та ідеологічними розходженнями привели до формування в країні багатопартійної системи, де була відсутня партійна дисципліна й не було погодженості дій. Під час відсутності інституціонально закріплених механізмів забезпечення згуртованості партій, Рух за демократичну Словаччину домагався підпорядкування партійній дисципліні за допомогою застосування неформальних важелів, запозичених у колишнього комуністичного режиму. Таким чином, як це було за старих часів, формальні положення конституції ігнорувалися, а домінуючий вплив придбали неписані правила певної політичної партії. По-третє, реальним слідством розвитку словацького парламентаризму в 1994-1999 рр. стало посилення позицій кабінету міністрів, що в умовах підтримки парламентської більшості мав монопольне право контролю над законодавчою владою [13, с. 15].

Існують також певні закономірності й відносно реальної ролі інституту президента в політичних системах світу. В конкретно-політичній ситуації роль президента найчастіше виявляється більш значною, ніж це формально передбачено законом. Так, авторитет інституту безпосередньо пов'язаний з особистим авторитетом людини, яка представляє цей інститут. Вплив інституту президента підсилюється залежно від особистого авторитету й впливу, харизми політика, про що, зокрема, свідчить румунський досвід [14, с. 17]. В Румунії після 1989 р. склався тип правління, в якому поєднані риси парламентської та президентської республіки. З одного боку, існує підзвітність уряду парламенту, з іншого – прямі президентські вибори. Як вважають фахівці, президенту Румунії надані підвищені повноваження, що знижує непохитність взаємин між виконавчою та законодавчою владою. Якщо юридично були створені умови для функціонування парламентської республіки, то роль президента є політично важливою. Однак важливість інституту президентства визначається здатністю підтримуючих президента партій забезпечити йому парламентську більшість [12, с. 44]. Політична криза 1998 р. у Румунії показала обмеженість президентської влади в умовах неоднорідного парламенту. На відміну від таких парламентських республік, як

Чехія або Італія, в Румунії президент не може розпустити парламент і змушений був бути лише свідком політичних подій. Проте, президент використовував наявні в нього можливості для пом'якшення кризи. В січні 1998 р. в умовах зростання кризової ситуації Константінеску виступив зі Зверненням, метою якого був в зсуві центра ваги кризи з рівня взаємних партійних претензій у відкритих ЗМІ на рівень парламентських дебатів [8, с. 32].

Обвинувачуючи парламент у відсутності ефективності та критикуючи уряд за непослідовність реформ, глава держави спробував надати нову роль парламенту, діяльність якого перебувала по суті під керівництвом органу, над яким не було ніякого демократичного контролю, – Координаційної ради коаліції. Засудивши парламентаріїв за нездатність виходити за рамки партійного мислення для подолання кризи, президент нагадав політичним партіям, що вони є лише посередниками між громадянами та владою, а депутати здійснюють свої мандати в індивідуальному порядку й несуть особисту відповідальність за керування країною. Однак, при цьому, він не використовував процедуру Послання парламенту, символічний вплив якого, за деякими оцінками, могло б бути більшим.

В умовах парламентаризму глава держави не має можливості прямого впливу на взаємини інших владних інститутів. Тому, цілком природним є прагнення президентів максимально використовувати наявні владні ресурси відносно інших напрямків політики.

Роль обраного, на певний час, президента тим вища, чим слабкішим є парламент, тим нестійкішим є уряд. Зокрема, введення в 1991 р. пропорційної системи виборів у польський Сейм без яких-небудь виборчих рубежів привело до його сильної партійної роздробленості й неможливості на практиці побудувати парламентську більшість, у результаті чого за перші 20 місяців після парламентських виборів три рази змінювалися прем'єр-міністри, а президент Л. Валенсь мав тим самим більші можливості для втручання в взаємини між основними владними інститутами. Завдяки цьому, правляча

еліта зрозуміла, що необхідно створити певні механізми, що стабілізують політичну систему. Це знайшло своє відбиття у двох принципових реформах: у положенні про вибори в Сейм від 28 травня 1993 р. і «Малої Конституції» 1992 р. [9, с. 23].

Нова виборча система в Сейм також ґрунтувалася на принципі пропорційності, але модифікувала цей принцип шляхом введення виборчих рубежів. Брати участь у розподілі мандатів у виборчих округах могли тільки ті виборчі списки, які в масштабі всієї країни одержали не менш 5 % голосів. Однак, якщо даний список був представлений коаліцією, що складався з декількох партій або угруповань, то необхідно було завоювати 8 % голосів у масштабі країни. В свою чергу, для одержання мандатів із всепольського списку необхідно було завоювати 7 % голосів у масштабі країни. Єдине виключення було зроблено відносно списків, заявлених організаціями національних меншостей. В результаті зазначених змін у вересні 1993 р. На виборах у Сейм увійшло тільки 6 угруповань, а сформована коаліція Союзу демократичних лівих сил і Польської селянської партії зайняла майже 2/3 місць у парламенті й збереглася протягом усього терміну повноважень Сейму. Із цієї точки зору нове положення про вибори повністю відповідало очікуванням. Однак поза Сеймом залишилися багато угруповань, у тому числі праві угруповання й коаліції, що не зуміли домогтися, відповідно, шести- і восьмипроцентної межі.

Праві сили зробили висновки зі своєї поразки й перед виборами 1997 р. об'єдналися у Виборчу акцію «Солідарність», і їм вдалося не тільки одержати найбільшу кількість місць у парламенті, але й у коаліції із Союзом волі призначити уряд. Таким чином, вибори 1997 р. принесли також стабілізуючий результат, як і вибори 1993 р. Виборча система й перший досвід змусили політичні партії консолідуватися й тим самим вдалося домогтися політичного результату, передбачуваного її творцями [3, с. 51].

Вплив президента значно підсилюється, якщо він одночасно є лідером партії, що має парламентську більшість. Тут також цікавим є польський досвід

створення сучасної системи конституційних взаємин між основними гілками влади. Насамперед, слід зазначити, що «Мала конституція» 1992 р., а потім і Конституція 1997 р. створювалися з думкою про консолідацію політичних угруповань і протидії створенню в Сеймі негативної більшості. Із цією метою автори звернулися до зразків так званого раціонального парламентаризму (на прикладі Німеччини). Обидві конституції прийняли начебто два варіанти відносин між конституційними органами держави: - коли в Сеймі існує виразна та стабільна більшість, тоді Сейм займає позицію, більш сильну стосовно інших органів, і - коли в Сеймі відсутня більшість, тоді розширюються компетенції інших органів, тобто Сенату, уряду та Президента [5, с. 162].

Сучасну конституційну схему взаємин між палатами парламенту, урядом і Президентом Польщі можна представити в такий спосіб. Сенат має право вносити виправлення в закони, прийняті Сеймом, Сейм може відхилити ці виправлення абсолютною більшістю голосів, а якщо такої більшості не буде, закон вважається прийнятим в редакції, що враховує виправлення Сенату. Уряд, призначений Президентом, повинен потім одержати вотум довіри Сейму (абсолютна більшість голосів), Сейм також може створити свій уряд (для цього також потрібна абсолютна більшість голосів). Однак, якщо не буде більшості, здатної підтримати або створити уряд, то Президент розпускає Сейм. Уряд несе відповідальність перед Сеймом, але вотум недовіри може бути заявлений тільки більшістю від загальної кількості депутатів і повинен мати конструктивний характер, тобто одночасно повинен бути обраний новий прем'єр-міністр. Поки цього не відбудеться, старий уряд може функціонувати як і раніше, навіть якщо він втратив підтримку більшості. Сейм приймає держбюджет, але якщо дебати в парламенті не закінчаться протягом 4 місяців, то Президент має право розпустити Сейм, а фінансове господарство держави буде функціонувати відповідно до урядового проекту бюджету. Тобто, істотним елементом цих рішень є система покарань та премій, коли Сейм

нагороджується за здатність побудови стабільної й виразної більшості й карається (до розпуску включно) за внутрішній розклад і нездатність до дій.

В Угорщині та Чехії структура виконавчої влади має багато загального з Німеччиною та Австрією, де канцлер практично виступає главою держави, а президент виконує переважно представницькі функції. Завдяки парламентській системі урядові кризи в цих країнах вирішуються досить швидко та безболісно [7, с. 45]. Це підтверджує досвід Польщі, Болгарії, Румунії. Проте, у деяких країнах дотепер існує проблема більш чіткого визначення статусу глави держави, у противному випадку неясність конституційних трактувань може привести до серйозних інституціональних конфліктів і вповільнення законодавчого процесу. Так, характеризуючи нинішню систему поділу влади в Болгарії, політологи відзначають певну внутрішню суперечливість у нинішньому статусі президента [1, с. 28]. По-перше, не визначені владні ресурси і є неясним, якими засобами розташовує президент для досягнення своїх цілей. По-друге, залишається непростоясненим питання про те, чи є президент виразником народної волі або лише формально утворює новий інституціональний порядок в країні. Серед передумов інституціональних конфліктів, обумовлених специфікою сформованого конституційного устрою в Болгарії, відзначається й те, що поділ влади в країні відбувається по політичній ознаці/ Цим пояснюється той факт, що судова влада й Конституційний суд виявилися політизованими, а боротьба між політичними партіями перетворилася в боротьбу гілок влади.

Важливе значення має також проблема виявлення залежності стабільності інституту президента від партійної дисципліни. Парламентарна система надає лише мінімальну можливість стримувати виконавчу владу, і тому, якщо до влади приходить партія дисциплінованої більшості, переможець одержує все – це політична ситуація, найбільш типова для президентських систем.

Одним із джерел стабільності виконавчої влади виступає характер взаємин між різними політичними партіями та коаліціями. Як приклад стабілізації політичної системи за допомогою міжпартійного компромісу,

можна привести Чехію, де протягом останніх років діяв так званий опозиційний договір двох найбільших політичних партій. Виникнення даного договору було обумовлено тим, протягом 1998-2002 рр. у владі в країні перебував соціал-демократичний уряд меншостей (соціал-демократи перемогли виборах 1998 р., але не мали більшості в парламенті). І вищевказаний опозиційний договір гарантував, що кабінет міністрів протримається у владі до кінця терміну дії свого мандата, тобто обидві опозиційні сторони будуть взаємно підтримувати один одного. Безсумнівно, що такий політичний компроміс носить не тільки позитивний характер, будучи прецедентом у плані вироблення стратегії взаємин між опозиційними силами та раціоналізації політичних рішень, але й сприяє зміцненню взаємин між виконавчою та законодавчою владою незалежно від розміщення сил у парламенті й амбіцій окремих політичних лідерів.

Якщо говорити про взаємини президентів і політичних партій, то в більшості країн Європи глави держав були змушені освоювати незвичну для цих країн роль лідерів без партій. Така ситуація склалася в Болгарії, де Ж. Желев був обраний на пост президента завдяки тому, що був лідером Союзу демократичних сил – самої численної фракції в законодавчому органі країни. Ставши президентом, він пішов з керівного поста Союзу й заявив про намір бути президентом усього суспільства, а не тільки тої партії, що висунула його на цей пост. Президент Румунії І. Ілієску спочатку був безперечним лідером широкої коаліції «Фронт національного порятунку», представники якої в перші роки демократичних реформ фактично мали монополію на державну владу. Логіка політичної боротьби привела до розколу цієї коаліції. У результаті І. Ілієску все ж таки був переобраний на пост президента, але угруповання, яке його підтримувало, не одержало абсолютної більшості в парламенті, і румунському президентові довелося штучно маневрувати між різними політичними силами. У Чеській Республіці її колишній глава – президент В. Гавел – у своїй концепції президентства виступив як одноступінь

президента Болгарії. Він заявив, що президент може максимально виконати своє призначення, тільки будучи незалежним від партій, уряду та парламенту.

Якщо розглядати дане питання в практичній площині, то в конкретно-політичній ситуації концепція безпартійного або нейтрального президента може мати три варіанти розвитку. З однієї сторони, будучи не пов'язаним партійною позицією, глава держави одержує більшу свободу дій і у випадку інституціонального конфлікту може апелювати не тільки до представників виконавчої влади або парламентаріїв, але й до пересічних громадян. З іншого боку, дистанціювання президента від будь-якого партійного угруповання або коаліції може значно обмежити ступінь його впливу на державну політику та підсилити вплив глави уряду і його кабінету. Нарешті, третій варіант обумовлений закріпленням конституційним статусом президента, що виключає його безпосереднє втручання в законодавчий процес (обмежене право вето на закони, прийняті парламентом) і взаємини між політичними інститутами (обмеження відносно можливості розпуску парламенту, обумовлені обмеженим правом вето), а тому обмежують роль глави держави представницькими функціями. Також як і в другому випадку, при даному варіанті практично всі повноваження в сфері виконавчої влади переходять до уряду, а тому найбільш авторитетним стає пост прем'єр-міністра або ж лідера однієї з авторитетних партій.

У ряді країн північно-західної Європи (конституційні парламентські монархії Данії, Норвегія, Нідерландів) використовуються механізм «негативного парламентаризму». Він передбачає, що прем'єр-міністр та уряд не зобов'язані отримувати вотум довіри від парламенту і відразу після призначення починають працювати. Разом із тим у парламенту залишається право висловити їм вотум недовіри. Така практика сприяє утворенню уряду меншості. Цікавим у цьому контексті є досвід Португалії (змішана форма правління), яка є своєрідним поєднанням «позитивного» та «негативного» парламентаризму. Передбачається, що президент призначає уряд, який протягом 10 днів повинен презентувати парламенту свою програму. Для того,

що вона вважалась затвердженою, необхідно, щоб проти неї не проголосувала абсолютна більшість парламентаріїв.

Досвід функціонування інститутів виконавчої влади та їх взаємин із представницькими органами в країнах Європи дозволяє говорити, що формування стабільної системи стримувань та противаг, у рамках якої визначаються взаємини між інститутами виконавчої та законодавчої влади, залежить не стільки від конституційних положень, скільки від ступеня консолідації політичної еліти, її можливостей оптимізувати й розвивати як формальні конституційні норми, так і процедурні аспекти відносин в системі влади. У тих країнах, де ці умови були створені історично, інституціональні конфлікти виникають рідше не проектується на всю систему політико-правових відносин. У країнах, де цей процес здійснюється повільними темпами, інституціональні конфлікти мають яскраво виражений характер і паралізують не тільки політико-правову систему, але й викликають негативне відношення до політики як з боку громадян, так і з боку міжнародних політико-правових інститутів [10. с. 154].

Відсутність ефективних конституційних норм і механізмів прийняття політичних рішень приводить не тільки до деформації існуючої конституційної моделі, але й перетворює парламентаризм в гру політичної еліти, де на перший план виходить популістська домінанта.

Таким чином, можна говорити про три види парламентаризму: перший вид (Чехія, Польща) характеризується стабільною та ефективною системою стримувань та противаг у взаєминах між законодавчою й виконавчою гілками влади, а також тенденцією формування біполярної партійної системи, яка є аналогічною моделі політичного представництва, яка прийнята в США та Англії; другий вид (Словаччина, Угорщина) відрізняється тим, що має багато спільного з німецькою моделлю та характеризується значним посиленням кабінету міністрів і менш стійким партійно-політичним спектром; третьому виду (Болгарія, Румунія) властиві нестабільний характер взаємин між

інститутами державною владою та суспільством, дія тенденцій до подальшої трансформації існуючої системи владних відносин.

Список використаних джерел

1. Валева Т. Политическая система Болгарии в середине 90-х гг. / Т. Валева // Политическая трансформация стран Центральной и Восточной Европы. – М.: ИМЭПИ РАН, 1997. – 136 с. – С. 8-32.
2. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А. З. Георгіца. – Чернівці: «Рута», 1998. – 484 с.
3. Грудзинска-Гросс И. Истоки польского конституционализма / И. Грудзинска-Гросс // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1997. – № 3-4. – С. 50-51.
4. Денисов В. Методологія сучасного парламентаризму / В. Денисов // Віче. – 2000. – № 9. – С. 3-18.
5. Журавський В. С. З історичного досвіду формування парламентаризму в Європі та Північній Америці / В. С. Журавський // Вісник ун-ту внутр. справ. – 2000. – Вип. 12, ч. 1. – С. 159-166.
6. Конституция Словацкой Республики / Конституции государств Центральной и Восточной Европы / Отв. ред. Н. В. Варламова. – М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1997. – 578 с.
7. Марков Д. Общественно-политические преобразования в Венгрии / Д. Марков // Политическая трансформация стран Центральной и Восточной Европы. – М.: ИМЭПИ РАН, 1997. – 136 с. – С. 33-60.
8. Митева Л. Д. Развитие партийных систем стран Центральной и Восточной Европы в переходный период (сравнительный анализ) / Л. Д. Митева // Вестник Московского ун-та (Серия 12: Политические науки). – 2000. – № 6. – С. 28-40.

9. Осятыньский В. Польша: Малая Конституция на фоне большого конфликта / Осятыньский В., Франклин Д. // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1993. – № 1. – С. 22-25.

10. Парламент та проблеми розвитку регіонального та місцевого самоврядування в Україні: Матеріали міжнародних семінарів 1999-2000 рр. (Черкаси, Кременчук, Варшава, Яремче, Світлогорськ) / Інститут громадянського суспільства / А.Ткачук (Уклад. і наук. ред.). – К., 2001. – 205 с.

11. Становление многопартийности в Восточной Европе в 1990-е годы (на материалах Болгарии, Венгрии, Восточной Германии, Польши, России, Словакии и Чехии) / Под ред. Е. Ю. Гуськовой. – М.: ИНИОН РАН, 1996. – 218 с.

12. Стефои-Сава Е. Румыния / Е. Стефои-Сава // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. - 1995. - №2. - С.42-46.

13. Хелландер П. Словакия: критический анализ Конституции / П. Хелландер // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. – 1993. – № 1.

14. Холмс С. Сверхпрезидентство и его проблемы / С. Холмс // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. – 1994. – № 1. – С. 12-19.

Ломжец Ю.В. Парламентаризм и институты исполнительной власти (анализ зарубежного опыта). *Анализируются различные формы и системы правления. Рассматриваются основные критерии, которые определяют эффективность взаимодействия законодательной и исполнительной власти, а также содержится анализ особенностей взаимодействия парламента, президента и правительства в зарубежных странах.*

Ключевые слова: *форма правления, власть, президент, парламент, партия, оппозиция.*

Lomzhets Y. Parliamentarianism and institutions of executive power (analysis of foreign experience). *In given article is analysis the various forms and systems of government. Here we consider the basic criteria for determining the efficiency of interaction between the legislative and executive branches, as well as an analysis of characteristics of the interaction between Parliament, President and Government in foreign countries.*

Keywords: form of government, power, president, parliament, the party opposition.