

**В. Протасова**, кандидат юридичних наук, асистент кафедри теорії держави і права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, провідний науковий співробітник АПРН України

## **Парламентсько-президентська республіка в контексті конституційного реформування в Україні**

Аналіз Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р., який набув чинності 1 січня 2006 р., дозволяє констатувати прагнення законодавця запровадити в Україні парламентсько-президентську систему правління. 31 березня 2009 р. під час виступу зі щорічним посланням до Верховної Ради про внутрішнє та зовнішнє становище України Президент України презентував проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» і визначив його для розгляду парламентом як невідкладний. Закономірно постає питання щодо моделі розподілення повноважень у державно-владному трикутнику «парламент – уряд – президент» та її відповідності засадам парламентсько-президентської республіки.

Однією із сутнісних ознак парламентсько-президентської республіки є компетенційна перевага парламенту у формуванні уряду, що здебільшого зумовлено використанням юридичної інвестиції при формуванні вищого органу виконавчої влади. Конституція України (статті 83 і 114) визначає, що коаліція депутатських фракцій вносить пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра Президенту України та кандидатур до складу уряду (окрім Міністра оборони й Міністра закордонних справ). За поданням Президента Верховною Радою України призначаються Прем'єр-міністр, Міністр оборони й Міністр закордонних справ, а за поданням Прем'єр-міністра — інші члени Кабінету Міністрів України. Як свідчить зарубіжний досвід побудови парламентсько-президентських республік, винятки для глав держав стосовно внесення кандидатур окремих членів уряду зазвичай не передбачаються. Цю ідею провадить і проект нової Конституції України, п. 2 ст. 97 якого закріплює «парламентський» спосіб формування уря-

ду: Палата депутатів (нижня палата двопалатного парламенту — прим. авт.) ухвалює рішення про затвердження персонального складу Кабінету Міністрів України та його Програми діяльності. При цьому політична партія, яка за підсумками виборів до Палати депутатів отримала найбільшу кількість депутатських мандатів, визначає кандидатуру Прем'єр-міністра, який, у свою чергу, за дорученням Президента вносить пропозиції щодо персонального складу Кабінету Міністрів України разом із Програмою діяльності Кабінету Міністрів України на розгляд Палати депутатів (ч. 1 ст. 128).

Зміст інституту юридичної інвестиції полягає в отриманні новоутвореним урядом довіри парламенту. Затвердження складу уряду абсолютною більшістю депутатів і є, по суті, висловленням йому довіри. Проте процедура ухвалення програми уряду, яка вже закріплена Конституцією України (п. 11 ст. 85), не пов'язана із затвердженням складу уряду. У зарубіжних країнах урядова програма подається на розгляд парламенту водночас зі складом уряду, який вважається затвердженим тільки після її прийняття парламентом. Проект нової Конституції України, що аналізується, долає цю ваду, пов'язуючи затвердження програми діяльності уряду й персонального складу уряду.

Для парламентсько-президентських республік характерним є те, що юридичну відповідальність уряд несе перед парламентом і складає повноваження перед новообраним парламентом. Наявність конституційних положень про підзвітність уряду президентові для першого не має значущих юридичних наслідків, оскільки відставка його або окремих членів уряду (колективна й індивідуальна відповідальність) може статися виключно за рішенням парламенту (відмова в довірі, висловлення недовіри, відставка прем'єр-міністра). Президент тільки затверджує цей факт або вносить зміни до складу уряду, як правило, за пропозицією прем'єр-міністра. Стосовно глави уряду використовується як конструктивний, так і неконструктивний вотуми недовіри. Питання про довіру може бути ініційовано і самим урядом, у тому числі й пов'язано з прийняттям парламентом урядового законопроекту. Якщо уряд такої довіри не отримує, він іде у відставку. Як форма парламентського контролю в цих країнах широко використовується інтерпеляція.

Частина 2 ст. 113 Конституції проголошує, що Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією. Через відсутність у глави держави повноважень щодо звільнення за власною ініціативою навіть тих міністрів

Кабінету Міністрів, щодо яких він вносить подання до Верховної Ради на призначення, положення, згідно з яким Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом, втрачає сенс. Що стосується форм відповідальності уряду, то у ст. 87 Конституції закріплено, що Верховна Рада за пропозицією Президента або не менш однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів і прийняти резолюцію недовіри йому більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Пункти 3, 4, 5 ст. 97 проекту встановлюють, що Палата депутатів: розглядає питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, ухвалює рішення про недовіру Кабінету Міністрів України відповідно до ст. 99 Конституції України (п. 3); ухвалює рішення про відставку Прем'єр-міністра відповідно до ст. 129 Конституції України; за поданням Прем'єр-міністра ухвалює рішення про відставку інших членів Кабінету Міністрів України (п. 4); здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України (п. 5). Окрім того, ч. 1 ст. 129 проекту проголошує, що Кабінет Міністрів України заявляє про відставку перед новообраною Палатою депутатів на її першому засіданні. Отже, питання щодо суб'єктів, перед якими уряд є відповідальним, у законопроекті вирішується однозначно – Президент позбавлений навіть номінальних повноважень щодо притягнення вищого органу виконавчої влади до юридичної відповідальності.

Модель організації державної влади в парламентсько-президентській республіці відрізняється тим, що повноваження президента щодо розпуску парламенту, яке найбільшою мірою дозволяє йому конкурувати з останнім (у цій ситуації з опозиційною парламентською більшістю) з питання формування уряду, має істотну особливість: президент не є вільним у питанні щодо розпуску парламенту. На відміну від парламентських республік, де за поданням прем'єр-міністра парламент може бути розпущено в будь-яких випадках, і президентсько-парламентських, де президент не обмежений ані підставами розпуску, ані думкою будь-якого іншого державного органу чи посадової особи, у парламентсько-президентській моделі ці випадки чітко визначені конституцією. Вони переважно прямо пов'язані з питанням (і процесом) формування уряду. З урахуванням цього зазначені положення не виключають президента з кола суб'єктів, які володіють повноваженнями брати участь у формуванні уряду. Отже, особливістю парламентсько-президентської республіки є наділення глави держави правом розпуску парламенту за

певних конституційно визначених підстав (з урахуванням часових і кількісних обмежень). Якщо ж президент не обмежений підставами розпуску парламенту, то це значно підсилює його вплив на останній і відповідає президентсько-парламентському різновиду змішаної форми державного правління.

Стаття 90 Конституції України закріплює, що Президент України вправі достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо, по-перше, протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. 83 Конституції; по-друге, протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано його персональний склад; по-третє, протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Окрім того, рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Відповідно до п. 8 ст. 118 проекту нової Конституції України, Президент ухвалює рішення про розпуск Палати депутатів відповідно до ст. 103, розпускає Палату депутатів згідно зі ст. 128 Конституції України. У свою чергу, ст. 103 містить положення про те, що повноваження Палати депутатів припиняються достроково з дня видання указу Президента України про її розпуск і Палата депутатів може бути розпущена Президентом України. Частина 5 ст. 128 пов'язує рішення про розпуск Палати депутатів із незатвердженням персонального складу уряду та його програми. Отже, проект не містить чітко визначеного вичерпного переліку підстав розпуску нижньої палати парламенту Президентом України, що не є властивим для парламентсько-президентської моделі.

Серед ознак змішаної республіки (як парламентсько-президентської, так і президентсько-парламентської) слід виокремити й заміщення поста (посади) президента шляхом загальних прямих виборів. Всенародність обрання президента й парламенту («подвійна демократична легітимність») породжує їх належність до різних політичних течій і, як наслідок, — до конкуренції з певних питань, у тому числі щодо формування уряду. Положення про те, що Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років, закріплює як Конституція України (ч. 1 ст. 103), так і розглядуваний законопроект (ч. 1 ст. 113).

Характеризуючи правовий статус президента в парламентсько-президентській республіці, принциповою є відсутність конституційного визначення президента ані як глави виконавчої влади, ані як глави уряду. Такій вимозі відповідає як нинішня Конституція України, так і розглядуваний проект нової Конституції. Так, ст. 102 Конституції закріплює, що Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Стаття 112 проекту містить положення про те, що Президент України — Глава держави. Президент України представляє державу і забезпечує її правонаступництво. Президент України є гарантом забезпечення суверенітету, територіальної цілісності і безпеки держави, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Окрім того, одне з найважливіших конституційних положень, що як юридично, так і фактично посилює позиції глав держав зі змішаною формою державного правління й особливо є актуальним саме в парламентсько-президентських республіках, — це юридична норма про президента як арбітра або (та) гаранта, закріплена в Конституціях Польщі, Словаччини, Румунії. Ідея прямого закріплення президентського арбітражу може бути втіленою й на українському ґрунті: новелою є положення ч. 3 ст. 112 проекту про те, що Президент України сприяє взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування.

Серед юридичних ознак парламентсько-президентської республіки необхідно виділити наділення президента суттєвими повноваженнями у внутрішній і зовнішній політиці, функціонально поєднаними зі сферою виконавчої влади, пов'язаними з його можливістю втручатися в законотворчий процес (право законодавчої ініціативи, відкладального вето й видання актів, що мають силу закону). Складники правового статусу президента близькі до глави держави з парламентською формою державного правління: він представляє державу всередині країни й за кордоном; укладає договори самостійно або за згодою парламенту; акредитує і приймає послів; звертається до парламенту та його комітетів; ініціює питання щодо проведення референдуму; а найголовніше — він звільнений від безпосереднього впливу на виконавчу владу. Контрасигнуванню з боку уряду або відповідного міністра підлягають не всі акти глави держави, а тільки їх конституційно визначена частина.

У проекті Конституції України значно розширено обсяг повноважень Президента (ст. 118, ст. 120). Зокрема, він отримує повноваження скасовувати акти Кабінету Міністрів України з питань зовнішньополітичної діяльності, оборони і безпеки держави після консультацій з Прем'єр-міністром України (п. 10 ст. 118); призначати на посади за згодою Сенату та звільняти з посад Генерального прокурора України, а також Голову Служби безпеки України (за Конституцією України це повноваження здійснює Верховна Рада України за поданням Президента України — п. 14 ст. 106); Голову Національного бюро розслідувань України, керівників інших державних органів, які здійснюють досудове слідство, Голову Служби зовнішньої розвідки України (п. 15 ст. 118); надавати державним закладам у сферах освіти, науки, культури статус національних, призначати на посади та звільняти з посад керівників таких національних закладів (п. 15 ст. 118); призначати та звільняти без подання Кабінету Міністрів глав місцевих державних адміністрацій (ч. 1 ст. 166); очолювати Раду Національної безпеки України, яка є координаційним органом з питань зовнішньополітичної діяльності, оборони і безпеки держави й координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах зовнішньополітичної діяльності, оборони і безпеки держави, одноосібно визначати посадових осіб, котрі входять до її складу поряд із особами, прямо вказаними у Конституції (ст. 120).

Також Президент України «призначає всеукраїнський референдум відповідно до статей 78, 79» цього проекту (п. 6 ст. 118). У свою чергу всеукраїнський референдум за народною ініціативою також призначається Президентом України (ч. 3 ст. 79). Більше того, ч. 1 ст. 78 містить положення: «виключно всеукраїнським референдумом, що призначається Президентом України відповідно до статті 168 Конституції України, вирішується питання щодо прийняття конституційного закону про внесення змін до Конституції України або про нову редакцію Конституції України». Проте ст. 168 встановлює, що Президент «ухвалює рішення про призначення всеукраїнського референдуму» щодо внесення змін до Конституції після прийняття цього законопроекту парламентом. Нечіткість формулювання «ухвалює рішення» можна інтерпретувати і як фактичне право вето Президента на внесення будь-яких конституційних змін.

Окрім того, за цим проектом передбачається досить значний обсяг повноважень Президента України і в законотворчій сфері: право вето щодо законів (крім законів, прийнятих на всеукраїнському референ-

думі) з наступним поверненням їх на новий розгляд Національних Зборів України (п. 21 ст. 118, ч. 2 ст. 108); право законодавчої ініціативи (ч. 1 ст. 106); право внесення невідкладних законопроектів, що розглядаються Палатою депутатів позачергово (ч. 2 ст. 106). Щодо останнього положення доречно зазначити, що Кабінет Міністрів України такого права позбавлений. Пункт 20 ст. 118 проголошує, що Президент України підписує закони та офіційно їх опубліковує. Таке повноваження він має і щодо конституційних (ч. 1 ст. 169), бюджетних законів (ч. 4 ст. 109). Стосовно невідкладності офіційного опублікування закону Президентом вимога міститься у ч. 5 ст. 108. Окрім того, невідкладно підписується та офіційно опубліковується Президентом закон, прийнятий всеукраїнським референдумом, після офіційного оголошення результатів всеукраїнського референдуму (ч. 3 ст. 80). Опублікування закону за підписом голови парламенту у проекті взагалі не передбачається за будь-яких умов, в тому числі і при подоланні ним вето Президента.

У системі президентсько-урядових компетенційних взаємозв'язків у парламентсько-президентській республіці застосовується контрасигнатура. Проте випадки її використання стосовно актів президента чітко конституційно визначені. Загальним принципом використання контрасигнатури є такий, за яким підписом прем'єр-міністра або ж відповідного міністра мають бути скріплені акти президента, реалізація яких залежить від уряду. Так, ст. 106 Конституції України закріплює, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пп. 5, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Стаття 118 проекту, що закріплює повноваження Президента України, не містить положення про контрасигнатуру взагалі.

Таким чином, порівняльний аналіз нинішньої Конституції України і запропонованого проекту нової Конституції України дозволяє констатувати наявність як позитивних надбань, так і значних недоліків обох моделей, що має один єдиний результат — розбалансованість системи державної влади. Більше того, це питання і несформованості політичної традиції. У цьому контексті доречно навести слова Г. Еллінека: «питання про форми держави тотожне питанню про правові відмінності конституцій»<sup>1</sup>, проте з урахуванням політико-правової практики, політичної (фактичної) форми, хоча вона, «як усе неправо-

<sup>1</sup> Еллінек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллінек ; вступ. ст. И. Ю. Козлихина. – СПб., 2004. – С. 632.

ве в державі, неміцна і невизначена», як «миттєвий знімок держави»<sup>1</sup>. М. Дюверже, сприймаючи поради Г. Еллінека, використовує найважливіший з точки зору методології підхід в оцінці форми державного правління, який має дві грані – конституційну (юридичну) й політико-практичну<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек ; вступ. ст. И. Ю. Козлихина. – СПб., 2004. – С. 632.

<sup>2</sup> Duverger, M. A New Political System Model: Semi-Presidential Government / M. Duverger // European Journal of Political Research. – 1980. – № 2 (8). – С. 167.