

Василь Мойсієнко

ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ ВЛАДИ У ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Процеси політико-правового розвитку, здійснення конституційної реформи в Україні відбуваються в загальному контексті європейських політичних процесів, однією із сутнісних ознак яких є трансформація недемократичних політичних режимів у більш сучасні, перехід від авторитаризму до демократії [1; 2].

Для нашої держави становить особливий інтерес досвід системних змін, набутий країнами Центральної та Східної Європи (далі – ЦСЄ), в сфері досягнення ними так званих „копенгагенських критеріїв” демократії.

У зв'язку з вищезазначеним, метою наукової розвідки став аналіз шляхів реалізації принципу поділу влади в державах ЦСЄ та напрямків впровадження кращого досвіду в процесі державотворення в Україні.

Останнім часом почастишали звернення вчених саме до європейського досвіду становлення сучасної моделі поділу влади, яка є одночасно і ефективною, і демократичною [3; 4]. Наголос робиться на важливості досвіду ближчих до України не тільки географічно, а й з точки зору політико-правових традицій країн Центрально-Східноєвропейського регіону [5; 6].

Падіння соціалістичних режимів як в Україні, так у країнах ЦСЄ відкрило простір для конституційної правотворчості та інституціоналізації демократичних моделей поділу влади. Країни регіону прагматично поставилися до досвіду західних демократій. Державотворчий досвід країн Західної Європи зумовив значущість парламентів практично у всіх країнах регіону та відмову від президентських форм правління. Тенденція до домінування парламенту простежується у Чехії, Словаччині, Угорщині. Такий статус парламенту є тим, що відрізняють сучасну стадію інституціоналізації моделі поділу влади в цих країнах від української державотворчої практики.

Зазначимо, що тенденція до формування сильного інституту президентства найбільш яскраво виражена в південно-балканських країнах. Аналіз моделей поділу влади в країнах ЦСЄ дозволяє зробити висновок, що вони ґрунтувалися насамперед на запровадженні парламентаризму та інституціоналізації інституту президента. Цей порівняно новий для деяких країн регіону інститут був уведений легітимним шляхом чи легітимізований референдумами або парламентами. У ході конституційного процесу відбувалося узгодження позицій основних політичних сил, і чим активніше використовувалися консенсусні

процедури і механізми, так звані „круглі столи” [7], тим міцнішою та більш відкритою виявилася система „розподілу влади”.

У тих країнах, де здавна пріоритет владних повноважень був зроблений на користь парламенту, але у президента існували важелі для посилення власного впливу, і тепер існує тенденція посилення його повноважень. В державах, де традиційно були сильні повноваження президента, відбувається посилення ролі парламенту (Польща, Хорватія, Албанія) [8, 95].

На характер створених конституцій та їх вдосконалення значний вплив чинить те, який саме інститут, президент або парламент, був головним у процесі розробки конституції. Приймаючи рішення про запровадження моделі поділу влади, ці сили враховували майбутню власну роль у результаті. Водночас, у країнах ЦСЄ не існувало виразної тенденції модифікувати запроваджені моделі поділу влади „під конкретного лідера”, як це відбувалося упродовж 1990-х рр. в державах Середньої Азії.

Установча роль, яку найчастіше виконували парламенти, відзначалася схильністю надавати особливого значення законодавчій гілці влади. Натомість тією мірою, в якій президент був включений у конституційний процес, він сприяв формуванню сильної президентської влади. Там же, де центром прийняття рішень був глава держави, значні повноваження одержала виконавча влада (Хорватія, Сербія, Польща, Румунія). Тобто, інститут президента став найбільш сильним там, де до моменту початку розробки нової конституції він уже був конституційно передбачений та завдяки діям перших президентів зміг зміцнитися.

Чим значнішою була роль реформованої компартії та її колишніх функціонерів у ході інституційних змін, тим сильнішим був новостворений інститут президентства, а чим вищою була роль колишніх дисидентів, тим сильнішим ставав парламент [9, 428]. Тому логічною є ситуація в Україні, де парламентаризм від початку зазнав істотного обмеження.

Варто мати на увазі, що за умови слабкості партійної системи успішність демократичних перетворень у цих країнах зазнавала впливу перших президентів, навіть у державах з парламентськими формами правління. Вплив президентів посилюється слабкістю, неструктурованістю парламенту, нестабільністю уряду (наприклад – С. Мілошевич в колишній Югославії, Ф. Туджман у Хорватії, Р. Караджич у Сербії) [10, 23].

Обсяг повноважень глави держави такий, що в усіх країнах ЦСЄ він призначає посадових осіб (в одних перелік більш широкий, в інших доволі незначний), особливо в судовій системі, пропонує парламенту кандидатів голови Національного банку і Генерального прокурора. Найширші повноваження в номінаційній сфері мають президенти Польщі, Хорватії, Албанії, Угорщини, Болгарії, Сербії. У багатьох випадках за президентами резервується право створювати дорадчі та консультативні і координаційні органи, які він і формує.

В усіх країнах ЦСЄ президент за пропозицією уряду призначає дипломатичних представників держав та координує зовнішню політику.

У деяких країнах президент володіє винятковим правом призначення загальнонаціонального референдуму (Хорватія, Болгарія, Румунія, Словаччина, Польща, Сербія, Чорногорія, Албанія), яке є інструментом впливу на парламент [11].

Досить широкою є нормотворчість президентів у країнах ЦСЄ. Проте у таких країнах, як Латвія, Македонія, Угорщина, Словаччина та Чехія нормотворчі повноваження президентів звужені. Глави держав мають широкі можливості впливу на законодавчий процес: право законодавчої ініціативи, звернення до конституційного суду щодо неконституційності закону, право розпуску парламенту, право вибіркового вето на закони, прийняті парламентом [12, 38].

Порівняння повноважень президентів і парламентів країн ЦСЄ дає змогу стверджувати, що, як правило, компетенція глав держав визначена чіткіше, вона більш деталізована та вагоміша, ніж парламентська, зокрема у Чехії, Польщі, Румунії, Болгарії, Сербії, Чорногорії, Хорватії, Литві.

Особливістю моделей поділу влади у країнах ЦСЄ є наявність „прихованих повноважень” президента, які реалізуються в умовах війни, надзвичайного стану, неможливості функціонування парламенту. Такі повноваження найміцніші у президентів Хорватії, Польщі, Сербії, Албанії, Угорщини. Водночас вони характерні для президентів Росії та України за нормальних умов функціонування конституційного ладу.

На думку польських дослідників, сильна президентська влада виникає з прийняття на себе главою держави відповідальності за перебіг процесу переходу до демократії, а також за забезпечення необхідного рівня стабільності [13, 77].

Слід зазначити, що практично в усіх країнах ЦСЄ упродовж 1990-х рр. відбувалося поступове посилення повноважень глави держави згідно інтерпретації конституцій конституційними судами, особливо у разі наявності у текстах основних законів неузгодженостей.

У контексті досліджуваної проблеми важливим є інститут вето президента у законодавчому процесі. В усіх країнах ЦСЄ, окрім Словенії, президент має право повернути до парламенту закон для повторного прийняття. Найбільш „сильне” вето у президентів Польщі, Румунії та Албанії. Натомість в Угорщині, Чехії, Болгарії, Словаччині існує „м'яке” вето (долається простою більшістю депутатів від конституційного складу парламенту) [11]. У цьому разі перешкодити набуттю чинності закону може лише відсутність стійкої парламентської більшості. Водночас, на відміну від класичних президентських республік, у країнах ЦСЄ президенти не обмежені у своєму праві ветовати закони у цілому, вони можуть заперечувати проти окремих законодавчих положень, володіють правом вибіркового вето [12, 39-40].

В окремих випадках президенти вправі звернутися до органів конституційного контролю для перевірки конституційності закону, поданого на підпис главі держави (Естонія, Угорщина, Болгарія, Румунія).

У деяких країнах конституційно закріплюються правила, за якими, – у разі не оприлюднення президентом законів, – вони набувають чинності без його підпису та оприлюднення. Такий підхід є відмінним від українського, де без оприлюднення Президентом України, як правило, закон чинності не набуває.

За своєю внутрішньою структурою парламенти в більшості країн ЦСЄ однопалатні, що відповідає традиції досоціалістичних часів. Лише в Угорщині, Польщі, Румунії, Чехословаччині раніше функціонували двопалатні парламенти. Після падіння комуністичних режимів двопалатна система була відновлена в Польщі і Румунії (зокрема, у польській Конституції говориться про Сейм і Сенат як про самостійні органи, що тільки для рішення визначених у Конституції питань збираються разом і складають Національні збори) [11].

Двопалатна система прийнята й у колишніх югославських республіках – Словенії і Хорватії (щоправда, словенська Конституція, подібно до польської, розглядає Державні збори і Державну раду як самостійні органи) [11]. Двопалатна структура парламенту в країнах ЦСЄ, хоча й ускладнює законодавчий процес, проте сприяє ретельнішому опрацюванню текстів законопроектів, перешкоджає прийняттю поспішних державних рішень. Цьому також сприяє нормативне закріплення узгоджувальних процедур як між палатами парламенту, так і між парламентом та урядом і президентом.

Отже, бікамералізм не є домінуючим типом для парламентів країн ЦСЄ, тож не існує в більшості цих країн і внутрішнього поділу влади поміж палатами парламенту, що опосередковано зміцнює парламентаризм, особливо на тлі функціонування порівняно міцної президентської влади [14, 148].

Важливим для досліджуваної проблематики є питання обсягу повноважень парламенту у цих державах. Слід констатувати, що представницькі інститути позбулися притаманного для соціалістичних країн принципу „всевладдя рад” і водночас не стали цілком обмеженими, що призвело б до нівеляції представницького правління у системі поділу влади. При цьому парламенти таких країн, як Албанія, Естонія, Латвія, Угорщина, Словаччина мають більш істотні повноваження у порівнянні з іншими країнами [11], що в поєднанні з непрямым порядком обрання президента та парламентським способом формування системи органів виконавчої влади дозволяє говорити про їхню переважно парламентську орієнтацію.

Проте, у балканських країнах парламентаризація політичного процесу була порівняно знижена: парламенти послаблені, недостатньо авторитетні і малоефективні. Партії віддають перевагу непарламентським

формам діяльності, оскільки вони недостатньо адаптовані до вимог парламентської демократії [15, 40-42].

Заслуговує на увагу порядок та умови розпуску парламенту у вищезазначених державах. В усіх країнах ЦСЄ, окрім Македонії, Боснії і Герцеговини, президент має право розпуску парламенту в передбачених конституцією випадках, як правило, пов'язаних з неможливістю сформувати парламентську більшість, конфліктом уряду та парламенту. При цьому конституційно чітко визначено підстави, строки та порядок застосування конституційної відповідальності парламентів.

Так, розпуск парламенту в Албанії та Болгарії пов'язаний з трикратною неможливістю парламенту призначити прем'єра. В Угорщині розпуск парламенту можливий лише у випадках, якщо парламент одного скликання протягом 12 місяців принаймні у 4 випадках, відмовить у довірі уряду або в разі припинення повноважень уряду кандидатура Прем'єр-міністра, запропонована президентом, не буде обрана протягом 40 днів. Водночас, перед розпуском парламенту президент зобов'язаний проконсультуватися з главою уряду, головою парламенту та керівниками депутатських груп [11].

Розпуск сейму Польщі пов'язаний з висловленням конструктивного вотуму недовіри уряду: якщо ця умова не виконана протягом 14 днів, президент може розпустити сейм. Це право він має також, якщо протягом чотирьох місяців із дня подання державний бюджет не буде ухвалений палатами. Характерно, що у випадку припинення повноважень сейму, припиняються повноваження і сенату.

Згідно з Конституцією Чехії, палата депутатів може бути розпущена президентом, коли вона не висловила довіри уряду, голову якого президент призначив за пропозицією голови палати депутатів; не прийняла протягом 3 місяців постанову по урядовому законопроекті, з обговоренням якого уряд пов'язує питання про довіру; сесія палати депутатів була перервана на більш тривалий час, аніж це допускається; палата нездатна протягом понад 3 місяці приймати рішення, хоча її сесія і не переривалася, і в цей час вона повторно скликала на засідання. Палата депутатів не може бути розпущена протягом останніх 3 місяців строку її повноважень [11].

Найбільші можливості для розпуску парламенту мають президенти Хорватії, Сербії і Болгарії, а найменші і майже гіпотетичні – президенти Словенії і Угорщини. У Болгарії президент при розпуску парламенту може призначити безпартійний службовий уряд [12, 38].

Наведені дані в цілому відображають перелік підстав, умов і порядку розпуску парламентів президентами. Водночас у жодній країні надане президенту право не є абсолютним, воно передбачає процедуру з застереженнями, які унеможливають тривалу відсутність парламентських інституцій та запобігають узурпації законодавчої влади президентами чи урядами.

Своєрідним є і порядок формування уряду та інших органів виконавчої влади у цих державах. В усіх країнах регіону президент пропонує парламенту кандидата у прем'єр-міністри або ж призначає його з наступним затвердженням у парламенті. Право остаточного затвердження керівника уряду належить парламенту, інші члени уряду затверджуються ним, як правило, єдиним списком при отриманні вотуму довіри, або ж призначаються президентом на пропозицію глави уряду. Водночас звернемо увагу, що в жодній країні ЦСЄ президенти не наділені правом самостійно визначати склад уряду, хоча там, де глава держави призначає міністрів за поданням прем'єр-міністра, він може відмовитись затверджувати деякі кандидатури. Отже, особливість моделей формування уряду полягає в тому, що таке формування відбувається за узгодженими діями президента, парламенту чи його нижньої палати та прем'єр-міністра.

Характерною для країн ЦСЄ є роль парламентської більшості в призначенні глави уряду, в формуванні його персонального складу. Така процедура може бути формально закріпленою конституціями, або мати і нормативно невиражений характер. Так, в Албанії президент призначає прем'єр-міністра на пропозицію парламентської більшості. Міністри призначаються і звільняються президентом Албанії за поданням прем'єра, а кожне призначення розглядається парламентом.

У Словаччині Президент має повноваження щодо призначення керівника уряду, беручи до уваги політичну ситуацію. Інших членів уряду він призначає за поданням прем'єр-міністра. За пропозицією голови уряду президент не зобов'язаний звільняти міністрів.

Дещо інша ситуація спостерігається при формуванні уряду у Польщі. Персональний склад уряду формується президентом: прем'єр-міністра призначає президент, а за поданням прем'єра призначається склад Кабінету Міністрів. Участь парламенту у формуванні уряду полягає у схваленні чи не схваленні запропонованої прем'єр-міністром програми діяльності (у разі не схвалення програми формується новий склад уряду) в досить стислий термін – протягом 14 днів з моменту складання присяги. Якщо президент протягом 14 днів не сформував персональний склад уряду, сейм самостійно, без схвалення президентом, формує уряд і призначає його простою більшістю голосів [11].

Важливим інститутом у системі „стримувань і противаг” є інститут відповідальності уряду. Уряд відповідальний перед парламентом в Албанії, Болгарії, Боснії та Герцеговині, Словаччині, Угорщині, Латвії, Македонії, Румунії, Сербії, Чорногорії. У вчених-конституціоналістів викликає інтерес конструкція парламентської відповідальності у Словаччині. Тут уряд може пов'язати голосування з прийняттям закону або іншого питання з голосуванням про довіру уряду. Якщо ж парламент висловить недовіру уряду або ж відхилить його пропозицію про висловлення довіри, президент відкликає уряд.

Конструктивний вотум недовіри передбачений у Словенії та Польщі. Зокрема, сейм Польщі може також ініціювати питання про довіру уряду – у разі винесення вотуму недовіри, уряд іде у відставку. Передбачена й індивідуальна відповідальність членів уряду перед нижньою палатою парламенту. Уряд складає повноваження перед новообраним складом сейму. У Литві, Хорватії, Чехії уряд відповідальний перед парламентом та президентом, проте вагоміше значення має його оцінка парламентом [11].

Наведений аналіз дає змогу констатувати, що за наявності тенденцій у деяких країнах (Чехія, Хорватія, Україна) до подальшої зміни моделі поділу влади (а така зміна має бути підкріплена конституційно) на сьогодні саме демократична, більш збалансова модель поділу влади в ЦСЄ є досить усталеною, хоча її інституціональні контури в конкретних випадках відрізняються від класичних ідей про президентські, напівпрезидентські та парламентські моделі.

Різноманітність моделей поділу влади в країнах ЦСЄ та тенденція до широкої типологічної схеми, поряд із спробами конституційних реформ (Польща, Словаччина, Сербія, Чорногорія, Албанія та ін.) відповідає концепції поширення в постсоціалістичному світі нетипових, гібридних, перехідних форм правління та адекватних їм моделей поділу державної влади, що співпадає з розширенням варіативності самих цих моделей.

Таким чином, проведене дослідження дало змогу показати реальну варіативність вищенаведених моделей та виявити відмінності між основними типами, а також вказати на ключові суперечності, які мають значення для формування моделі поділу влади в Україні.

Джерела та література

1. Гельман В.Я. Трансформация в России: политический режим и демократическая оппозиция. – М.: МОНФ, 1999. – 240 с.
2. Сухонос В. Аналіз державного режиму: термінологія, класифікація та характеристика в постіндустріальну епоху // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 12. – С. 10-14.
3. Журавський В. С. Парламентаризм в Україні та європейський досвід // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Спілка юристів України, 2001. – Вип. 11. – С. 101-107.
4. Суворов В. Разделение властей: проблемы использования зарубежного опыта // Право и жизнь. – 1994. – №5 – С. 5-10.
5. Каротерс Т. Помощь Запада становлению гражданского общества в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2000. – № 1 (30) – С. 15-19.
6. Шайо А. Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2004. – № 1. – С. 2-12.
7. Мачкув Е. Преобразование коммунистического тоталитаризма и посткоммунистическая системная трансформация: проблемы, концепции, периодизация // Полис. – 2000. – № 4. – С. 38-59.

8. Лемак В.В. Адаптація конституційної системи Словацької Республіки до вимог європейської інтеграції (реформа 2001 р.) // Держава і право. – Вип. 18. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – С. 93-98.
9. Мілова М.І. Політико-владні інститути України та Болгарії: порівняльна характеристика // Держава і право. Юрид. і політ. науки: Зб. наук. пр. – 2002. – Вип. 16. – С. 425-431.
10. Кынев А.В. Институт президента в странах Центральной и Восточной Европы. Сравнительный анализ: автореф. дис... канд. полит. наук. – М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2002. – 29 с.
11. Конституции зарубежных государств [Електронний ресурс] – режим доступу до документу: http://constitution.garant.ru/DOC_4000.htm.
12. Головатенко В.І. Деякі аспекти інституціоналізації статусу президентів постсоціалістичних країн // Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. – Серія „Міжнародні відносини”. – Вип. 9. – К.: Видавничий центр „Київський університет”, 1998. – С. 37-40.
13. Переход к демократии стран Центральной и Восточной Европы в сравнительной перспективе / Пер. с пол.; Под. ред. А. Антошевского и Р. Хербута. – Донецк: Донбасс, 2001. – 247 с.
14. Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. – 1997. – № 3. – С. 148-165.
15. Васович В. Переход к демократии в посткоммунистических странах (парадоксы перехода-демократизации) // Вестник Московского университета. – Сер. 18. – Социология и политология. – 1998. – Т 2. – С. 19-48.

Сергій Шамара

ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ Й АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

У західній науці термін “європеїзація” вже тривалий час має значення, близьке або ж і тотожне до юридичного процесу. Власне частина дослідників розглядає європеїзацію не як чергову історичну дискусію стосовно культурно-цивілізаційної приналежності тієї чи тієї нації, а як інституційні впливи, що здійснює Європейський Союз на свої суверенні держави-члени та країни, які бажають стати учасниками європейської унії.

Отже, сформульована в такий спосіб проблема і стан її наукової розробки спонукають мати на меті вивчення насамперед досвіду країн Центрально-Східної Європи, які вже вступили до ЄС. Тобто у своїй статті пропоную підхід, який істотно розширює уявлення українських гуманітаріїв про сутність та механізми європеїзації на рівні політико-дипломатичних домовленостей та високого рівня правосвідомості всіх її учасників. Роблю це на прикладі адміністративної реформи в Україні, яка вочевидь потребує свого продовження.