

конституційний принцип «народного суверенітету». Невипадково, що уряди у цих країнах підзвітні та підконтрольні саме нижнім палатам. У переважній більшості бюджети та інші фінансові законопроекти розглядаються саме цією палатою. Верхня ж палата наділяється правом вето, щоправда, ця норма не є універсальною. Не в кожній країні, в якій діє двопалатна система, верхня палата наділена цим правом. А там, де воно є, нижня палата може його долати, як це передбачено, наприклад, конституцією Японії. Для цього потрібно дві третини голосів депутатів нижньої палати. У Великій Британії також діє право вето палати лордів на деякі законопроекти та кадрову політику в судовій сфері. А що стосується інших законопроектів, крім фінансових, то вона має право лише відкласти не більше як на рік розгляд відповідного проекту закону.

Отже, аналіз показує, що двопалатний парламент так само, як і однопалатний, може бути ефективним засобом законодавчої діяльності. Доцільність чи шкідливість існування такої моделі законодавчого органу випливає з реальної політичної ситуації, що склалася в країні і яка носить тривалий характер. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що українські політичні реалії не виключають можливість створення двопалатного парламенту за умови, якщо політичні сили, влада і опозиція не перестануть спекулювати на проблемах, штучне підігрівання яких несе загрозу національній безпеці, цілісності та незалежності країни.

Попри важливість питання структури парламенту для підвищення його ефективності, куди важливішою виглядає проблема відносин між законодавчою та виконавчою владою. Для України ця проблема конкретизується у більш вузькому сегменті міжвладних відносин, концентруючись по вектору взаємодії «парламент – президент». Останній набув своєї гостроти після політичної реформи, розпочатої у розпал помаранчевої революції 8 грудня 2004 р. Як відомо, внаслідок тієї реформи частина президентських повноважень перейшла до парламенту та підконтрольного йому уряду. Проте, перш ніж перейти до розгляду цих складних і суперечливих питань, необхідно бодай коротко познайомитися з міжнародним досвідом щодо ролі та впливу законодавчого органу на реалізацію державної політики.

Роль парламенту в реалізації державної політики

За характером відносин між законодавчою та виконавчою владою парламенти світу поділяються щонайменше на три категорії участі у державній політиці. Першу становлять парламенти, які є достатньо автономними, володіють значними конституційними повноваженнями впливу на політичні процеси. До другої категорії належать парламенти, здатні у той чи інший спосіб впливати на політику держави, але ініціатива тут належить не їм, а виконавчій владі. Нарешті, третю групу становлять парламенти, які володіють незначним впливом на політичні

процеси, підпорядковані виконавчій владі, а їхня місія зводиться лише до штампування рішень, прийнятих в органах виконавчої влади.

Ознаками сильного парламенту, на думку експертів, є ті, які спираються на довіру і масову підтримку виборців, здатних, у разі необхідності, відправляти окремих міністрів чи навіть увесь склад уряду у відставку, відхиляти урядові законопроекти, натомість пропонуючи власні, сприяти або ініціювати суспільні та економічні реформи. Як показує практика, такі парламенти скоріше рідкісний випадок, аніж правило.

На думку політологів, сьогодні у світі нараховується обмаль парламентів, здатних ефективно впливати чи самостійно формувати політичний курс держави. На думку деяких експертів, сьогодні чи не єдиним прикладом законодавчого органу, який «робить політику», є Конгрес США. На думку Е.Хейвуда, причиною цього є низка обставин, а саме: «Розподіл влади дає Конгресу конституційну незалежність і цілий ряд повноважень, які випливають з цього. Та обставина, що внутрішньопартійні зв'язки тут відносно слабкі, позбавляє президента звичайних засобів впливу на законодавчий процес. Картину доповнює могутня система комітетів. Зрештою, з часів реформи Конгресу 1946 р. він володіє такими ресурсами по залученню персоналу і роботи з інформацією, що і в цьому відношенні зовсім не потребує будь-якої підтримки з боку Білого дому»⁸¹.

Для того щоб претендувати на цю роль, необхідно мати принаймні три умови, збіг яких може гарантувати провідну роль парламенту у здійсненні незалежної державної політики. Перша умова – це належний конституційний статус і авторитет парламенту як органу влади. Стосовно України можна сказати, що Верховна Рада володіє лише частиною цієї умови, а саме, маючи відповідний конституційний статус, їй бракує авторитету серед населення. За даними соціологічних опитувань, рівень довіри до українського законодавчого органу всередині 2006 р., тобто до появи парламентської кризи, становив лише 18% довіри громадян⁸². Для порівняння, урядові на той час довіряли 24%, а президентові – 36% опитаних⁸³.

Другою умовою для домінування парламенту у владному просторі країни є реальна політична незалежність законодавчого органу від виконавчої влади. Як відомо, така незалежність можлива, як правило, у президентських республіках, де є чіткий розподіл повноважень, а законодавча влада обирається і функціонує незалежно від виконавчої. Проте також відомо, що за цієї моделі влади домінуючою гілкою здебільшого виступає виконавча влада. Набагато складнішою ця ситуація виглядає у напівпрезидентських республіках. Але й тоді говорити про домінування не доводиться, адже сам принцип дії змішаної форми – парламентсько-президентської – у паритетності впливу на державну політику. В Україні, де по суті склалася саме така модель влади після політичної реформи, але де не чітко прописані правила гри провідних гравців на конститу-

ційному полі, часто-густо виникають конфлікти між гілками влади у боротьбі за повноваження.

Нарешті, третя умова того, щоб парламент мав реальну політичну вагу, полягає у його здатності виступати у стосунках чи то з виконавчою владою (випадок президентської форми правління), чи то з президентом (випадок напівпрезидентської форми правління) єдиним фронтом. Щодо України, то про будь-які консолідовані дії парламенту у відносинах з президентом говорити не доводиться. Верховна Рада України п'ятого скликання продемонструвала рідкісний випадок поляризації інтересів, розбалансованості у відносинах між коаліційною більшістю та опозиційною меншістю, що зрештою вилилось у параліч законодавчого органу влади. Ця ж традиція була продовжена і під час шостої каденції Верховної Ради.

Отже, якщо аналізувати вплив вітчизняного парламенту на перебіг політичних процесів в країні з позицій тих критеріїв, що напрацьовані світовим досвідом і стали аксіомами політичної теорії, то цей вплив нерівномірний. По суті, маючи достатній конституційний статус, Верховна Рада, як було зазначено, не має достатнього авторитету серед населення. Будучи формально незалежною від уряду, через його політичну природу – формування парламентською більшістю, – вона морально залежна від нього, оскільки змушена працювати на його авторитет і підтримувати урядові ініціативи. Про монолітність, як ще одну умову політичної ваги законодавчого органу, у даному разі немає підстав говорити взагалі.

Разом із тим, ураховуючи політичну конфігурацію нашої країни, чіткий розподіл симпатій і антипатій за регіональним принципом, є підстави вважати, що законодавчий орган в залежності від його політичного наповнення може мати більшу чи меншу підтримку, зважаючи на регіональний розподіл електорату. Це добре показали політичні акції протесту весни – початку літа 2007 р., коли внаслідок указу Президента України про розпуск Верховної Ради України на майдани Києва та інших міст України, насамперед південно-східних регіонів, вийшли прихильники парламентської коаліції з гаслами проти дострокових виборів. Усе це говорить про неоднозначність і нерівномірність політичного впливу цього органу влади на політичні процеси в державі.

Слід зазначити, що навіть у такій країні, як США, де законодавчий орган володіє найбільшим впливом на політику країни порівняно з іншими парламентами світу, були різні часи в історії законодавчого органу цієї країни. Він переживав свої злети і падіння. Так, у період виходу з «великої депресії» кінця 20-х – початку 30-х років минулого століття політична воля держави була сконцентрована переважно у руках президента Ф.Рузвельта, який для реалізації свого «нового курсу» вимагав значної мобілізації ресурсів. Внаслідок цього Конгрес поволі почав перетворюватись на машину підтримки президентських законодавчих ініціатив. У період президентства Дж.Кеннеді Конгрес продовжував віді-

гравати другорядні ролі, а сам інститут президента почав сприйматися громадськістю як щось на кшталт «монаршого трону».

Відродження і новий етап у житті американського Конгресу розпочався в середині 70-х років минулого століття, поштовхом для чого став «утергейтський скандал», який призвів до відставки президента Р.Ніксона через імпічмент – парламентську процедуру відсторонення президента від займаної посади. На думку експертів, найвдалішою спробою кінця минулого століття з боку Конгресу США повернути собі втрачений вплив на велику політику стали ініціативи республіканської більшості палати представників, коли та висунула програму радикальних скорочень податків і державних витрат. Такі дії були позитивно сприйняті суспільством, а Конгресу вдалося реанімувати колись утрачені позиції. Це сталося в середині 90-х років минулого століття.

Прикладом того, як законодавчий орган може активно впливати на політичні процеси, є діяльність з'їзду народних депутатів Верховної Ради СРСР кінця 80-х – початку 90-х років минулого століття. Завдяки йому було ліквідовано монополію однопартійної системи, створено політичні передумови для демонтажу Радянського Союзу. Але радянський парламентаризм епохи перебудови невдовзі зійшов нанівець. Дедалі ставало зрозуміло, що від необмеженого плюралізму, незрілості демократичних інституцій влади, слабкості партійних структур та відсутності міцної партійно-політичної системи керувати країною в режимі парламентського популізму не лише не ефективно, а й небезпечно.

Одразу ж після розпаду Радянського Союзу розпочався процес утвердження інститутів президента майже у всіх пострадянських республіках, у підпорядкуванні якого на той час перебувала і виконавча влада. Парламент у таких умовах почав утрачати вплив на політичні процеси, а його лідери виступати на перших ролях владного істеблішменту. Хоча звичка і бажання домінувати залишилася одним зі стереотипів носіїв законодавчої влади. Своєрідним символом цього можна вважати афоризм одного із колишніх спікерів Верховної Ради України про його місце у владній піраміді країни. Той заявляв, що він «не перший, але й не другий»!

Історія знає драматичні і навіть трагічні сторінки у відносинах законодавчої та виконавчої влади. Класичним прикладом саме такої історії взаємин кінця минулого століття вважається розстріл Верховного Совета Російської Федерації – російського парламенту – в 1993 р., що стався внаслідок боротьби різних гілок влади за лідерські позиції в системі влади. Тодішній російський парламент категорично відмовився підкоритися вимогам президента Б.Єльцина достроково скласти повноваження і піти на вибори. У результаті гострої політичної кризи, що закінчилася кровопролиттям, було ухвалено нову конституцію держави, а її законодавчий орган набув нового формату: з однопалатного він став двопалатним, а попередню назву – Верховний Совет – було змінено на

Федеральні збори, що складаються з нижньої палати — Державної думи та верхньої — Ради Федерації. Новий орган законодавчої влади Росії сьогодні зосередив увагу на законодавчій роботі, практично не втручаючись у перебіг поточної політики, як це було раніше.

Повертаючись до українських реалій, зазначимо, що їхня динаміка і політичний зміст багато у чому спричинені також боротьбою за повноваження гілок влади. Імпульсом до загострення міжвладних відносин стали події грудня 2004 р., внаслідок яких було започатковано реалізацію проекту з політичної реформи, що набула чинності 1 січня 2006 р. Принципово важливим моментом, що стосується конституційних змін, став обсяг повноважень у системі владних відносин, насамперед між парламентом і президентом, з одного боку, та президентом і урядом, з другого. Згідно з нормами чинної конституції, парламент суттєво зміцнив свої позиції в частині формування уряду — тепер він не лише затверджується законодавчим органом, а й формується парламентською більшістю, а відтак уряд — центральна ланка виконавчої влади — із підпорядкування президентові фактично перейшов у підпорядкування парламенту.

Такі зміни у повноваженнях законодавчого органу влади та президента дали підстави для визначення вітчизняної форми правління як парламентсько-президентської, тоді як раніше, відповідно до конституції 1996 р., модель влади носила характер президентсько-парламентської республіки. Постають запитання: чи пішли такі зміни на користь державі і суспільству? Чи зросли ефективність державного управління та якість демократії внаслідок здійснених реформ? Як показав подальший перебіг подій, політична ситуація у країні не лише не стабілізувалася, а й набула ще більшої загостреності та розбалансованості. Змінити ситуацію на краще був покликаний Закон «Про Кабінет Міністрів України», яким передбачається повернення президентові деяких утрачених раніше повноважень.

Напівпрезидентська модель влади: зарубіжний та вітчизняний досвід

Є великі сумніви в тому, що зроблені зміни суттєво вплинули на демократизацію суспільства, а якість управління стала відчутною на всіх рівнях владної піраміди. Досить сказати, що впродовж усього майже дворічного періоду життя країни в умовах парламентсько-президентської форми правління вона перебувала у стані перманентних конфліктів і криз між гілками влади. Особливо руйнівними і небезпечними для суспільства і держави вони стали на вищих щаблях влади, насамперед у трикутнику «президент — прем'єр — спікер». Протистояння досягло апогею наприкінці весни 2007 р. внаслідок ситуації, що склалася навколо Генеральної прокуратури. Учасниками конфлікту стали силові структури держави. Країна опинилася за крок від громадянської конфронтації. Внаслідок жорсткого протистояння коаліції та опозиції навколо питань