

НА ПОЧАТКУ ТВОРЧОГО ШЛЯХУ

В. Протасова, аспірантка НЮА України

Юридична природа президентсько-парламентської республіки: на прикладі конституційно-правового досвіду V республіки у Франції

У науковій літературі найбільш поширеною є точка зору, згідно з якою феномен класичної змішаної республіканської форми походить від змісту положень Конституції Франції 1958 р.¹ Досить інтенсивно процес запозичення французького досвіду відбувався наприкінці минулого століття, що й зумовило появу на політичній карті світу дедалі більшої кількості країн з республіканською формою правління, яким притаманні ознаки «чистих», класичних республік — і президентської, і парламентської. Переважна більшість постсоціалістичних держав обрали таку модель республіканської форми правління, що й викликає значний інтерес як вітчизняних державознавців², так і зарубіжних

¹ Див.: *Арановский К. В.* Государственное право зарубежных стран. – М., 2001. – С. 170; *Керимов А. Д.* О своеобразии государственной системы современной Франции // Государство и право. – 2001. – № 1. – С. 71–74; *Комаров С. А., Малько А. В.* Теория государства и права. – М., 2003. – С. 225; *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М., 1996. – С. 89; *Николаев А.* Смешанные варианты разделения властей // Право и жизнь. – 2001. – № 3. – С. 18–31; *Общая теория государства и права. Академический курс в 2 т. / Отв. ред. М. Н. Марченко.* – М., 1998. – С. 181; *Теория государства и права / Под ред. М. Н. Марченко.* – М., 1997. – С. 111–112; *Сырых В. М.* Теория государства и права. – Б. и., 1998. – С. 65.

² Див.: *Загальна теорія держави і права. / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина (автор глави VI С. М. Олейников).* – Х., 2002. – С. 88.; *Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко (автор глави 5 Н. М. Пархоменко).* – К., 2006. – С. 130; *Теорія держави і права: Навч. посіб. / За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова.* – К., 2004. – С. 95; *Бостан С. К.* Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики: Монографія. – Запоріжжя, 2005. – С. 107.

фахівців¹ до досліджуваної теми.

Особливості конституційних моделей організації державної влади в цих державах спричинили появу класифікації самої змішаної республіканської форми правління. Якщо основний обсяг повноважень у сфері виконавчої влади належить президенту, цю форму класифікують як президентсько-парламентську республіку, в разі ж концентрації відповідних повноважень у прем'єр-міністра — як парламентсько-президентську². Після започаткування політичної реформи в Україні ця класифікація стала загальноновживаною у вітчизняному політичному лексиконі та державознавчих науках³.

У французькій конституційно-правовій науці використовується термін «напівпрезидентська республіка», сутність якої зводиться не до синтезу двох класичних, «чистих» форм правління — парламентської та президентської, а до розходження двох фаз розвитку (президентської та парламентської)⁴. Проте, на наш погляд, термін «напівпрезидентська республіка» себе не виправдовує, оскільки за визначенням вона повинна характеризуватися істотним ослабленням становища президента порівняно з його становищем у президентській республіці. Більш того, у разі єдиної партійної приналежності президента та парламентської більшості в «напівпрезидентській республіці» обсяг повноважень президента стає більш вагомим, ніж повноваження президента в президентській республіці.

Модель організації державної влади в V республіці у Франції прямо залежить від партійної приналежності президента та парламенту (парламентської більшості). Відповідно можливі два протилежні варіанти організації державної влади: коли їх партійна приналежність збігається й коли вона різниться. Ці варіанти спричиняють можливість розбіжностей

¹ Див.: *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран. – М., 2001. – С. 163; *Арановский К. В.* Вказ. праця. – С. 169; *Комаров С. А., Малько А. В.* Вказ. праця. – М., 2003. – С. 225; *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М., 1996. – С. 89; *Морозова Л. А.* Теория государства и права: Учебник. – М., 2004. – С. 79; *Гомеров И. Н.* Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. – М., 2002. – С. 744; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Магузова и А. В. Малько (автор темы 5 (§ 1,2,4) В. Л. Кулапов). – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2004. – С. 85.

² Див.: *Шаповал В.* Форма держави в конституційному праві // Вісник Конституційного Суду України. —2003. —№ 3. – С. 66; Теорія держави і права: Навч. посіб. / За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – С. 95.

³ Див.: *Бостан С. К.* Вказ. праця. – С. 293.

⁴ Див.: *Медушевский А. Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. – М., 2002. – С. 211 – 212.

тей як в обсязі владних повноважень вищих інститутів державної влади — президента та парламенту, так і у взаєминах між ними щодо формування уряду.

Порядок формування уряду у Франції в правовому відношенні порівняно простий: президент призначає прем'єр-міністра і за його поданням інших членів уряду. Формально він не зв'язаний будь-якими юридичними умовами призначення, і його декрет не має потреби в контрасигнації. Однак унаслідок того, що уряду необхідно мати вотум довіри з боку парламенту, президент не вільний у виборі кандидатур як на посаду прем'єр-міністра, так і інших членів уряду. Не враховувати розклад політичних сил у парламенті він не може, бо в протилежному разі за цим кроком президента матиме місце парламентський вотум недовіри, результатом чого може бути або відставка «президентського» уряду, або розпуск парламенту, ускладнений часовими та кількісними чинниками (в одній конфліктній ситуації він може розпустити парламент тільки один раз).

Період збігу партійної приналежності президента та парламентської більшості деякі вчені характеризують як президентський спосіб функціонування державного механізму¹. Утворюється так звана надпотужна «партійна влада» на чолі із президентом («партійно-президентська влада»). Тому Ф. Ардан зазначає, що «президент домінує в системі виконавчої влади. Саме він концентрує у своїх руках найбільший обсяг владних повноважень»².

При цьому ми не згодні з позицією авторів, які вважають, що саме в даний період розклад політичних сил спричиняє створення четвертої, президентської, координуючої гілки влади. Природно припустити, що президент, який формує уряд із представників «своєї» партії та спирається на «свою» парламентську більшість, координуватиме діяльність і парламенту, і уряду. Однак це не тягне за собою появу нової, «президентської» влади, яка здійснює власні «президентські» функції³. Влада президента підсилюється, проте залишається виконавчою за своїм характером. Більше того, президент стає главою цієї гілки влади.

Але у разі поразки його партії на парламентських виборах він перестає координувати діяльність парламенту та уряду, стаючи опозиціонером сформованої «партійно-урядової влади» (тобто влади уряду, який спирається на опозиційну президенту парламентську більшість). Пре-

¹ Див.: Керимов А. Д. Вказ. праця. – С. 34; Duverger M. Le systeme politique français. – P., 1996. – P. 34.

² Ардан Ф. Франция: государственная система. – М., 1994. – С. 34.

³ Див.: Шмавонян Г. А. Президентская власть и разделение властей в полупрезидентской республике: опыт Армении // Государство и право. – 2000. – № 1. – С. 90.

зидент припиняє й одноособово очолювати виконавчу владу, яка набуває характеру біцефальності (тобто очолюваності одночасно і президентом, і прем'єр-міністром).

Безпосередньо із цим пов'язане питання відповідальності уряду. Сутність політичної відповідальності уряду означає можливість ухвалення рішення про його відставку тим органом, який його сформував. Конституція Франції не наділяє президента правом самостійно ухвалювати рішення про відставку уряду: для цього необхідна наявність або ініціативи прем'єр-міністра, або прийнята парламентом резолюція осудження. З огляду на це політичну відповідальність уряд несе тільки перед парламентом, тобто у разі висловлення парламентом недовіри уряду останній зобов'язаний вручити президенту заяву про відставку, який у свою чергу може її не прийняти, а розпустити парламент.

Настання періоду «партійно-президентської влади» дещо трансформує сутність відповідальності уряду. «Теоретично президент має потребу в парламентській більшості, яка підтримує його уряд. Але якщо в президента є підтримка більшості нації, то жодна частина парламентської більшості не візьме на себе сміливість спровокувати політичну кризу, відправивши уряд у відставку»¹.

Незважаючи на те що, як зазначалося, у президента Франції немає права самостійно ухвалювати рішення про відставку уряду, при даному розкладі політичних сил відсутність у нього такого права є формальною. Як відзначає В. Маклаков, відповідальність уряду перед президентом встановлена звичаєм і полягає у фактичному керівництві всією виконавчою владою². Досвід Франції підтверджує це: із часів президента Шарля де Голля в усі періоди, коли президент і парламентська більшість належали до однієї партії, й аж до встановлення першого періоду «співіснування», коли їх партійна приналежність стала відрізнятися (в 1986 р.), президенти одноособово вирішували питання про відставку уряду.

Виходячи із цього, багато авторів відзначають подвійну відповідальність уряду: і перед парламентом, і перед президентом³, вказуючи на це як на загальне правило, ознаку змішаної республіки. Проте подвійна відповідальність уряду якщо й існує, то тільки в період встановлення «партійно-президентської влади». Настання періоду «співіснування» влади виключає цю можливість.

¹ Див.: *Copin N.* La vie politique française. Le president, le gouvernement, le parlement at les parties. – P., 1978. – P. 37.

² Див.: *Маклаков В. В.* Конституция Франции (вступ. ст.) // Конституции зарубежных государств. – М., 1997. – С. 96.

³ Див.: *Керимов А. Д.* Вказ. праця. – С. 71–74; *Николаев А.* Вказ. праця. – С. 18-31; *Meny Y.* Politique comparée. – P., 1996. – P. 42.

Термін «співіснування» влади застосовується до ситуації, коли президент і парламентська більшість належать до різних партій. Уперше його вжив М. Дюверже, позначивши співіснування як стан, при якому президент і парламентська більшість додержуються різних політичних орієнтацій та існують водночас¹. Ж. Массо ввів ще один термін — «diarchie» («двовладдя», «діархія»), визначаючи його як «державу, керовану двома лідерами»². Відмінність між ним і «співіснуванням» полягає в тому, що останнє має на увазі завжди й цілком конфронтуючих один з одним лідерів держави, а «діархія» передбачає всі випадки фактичного керівництва країною двома особами незалежно від їх політичних переконань. З огляду на це, другий термін істотно ширше, ніж перший, за своїм обсягом.

Період різної партійної приналежності президента та парламентської більшості деякі вчені характеризують як парламентський спосіб функціонування державного механізму³. Обґрунтовуючи цю позицію, вони посилаються на те, що за зазначеної умови формування уряду має виключно парламентський характер. Роль президента в цьому процесі істотно знижується.

У період «співіснування» влади обсяг реальних повноважень президента Франції істотно скорочується, однак це не перетворює його, на зразок президента в парламентській республіці, на номінального главу держави, оскільки у президента залишається досить засобів, які дозволяють йому протистояти «партійно-урядовій владі».

1. Одним з найбільш дієвих засобів впливу є право розпуску парламенту. При цьому, на відміну від президентських республік, де президент взагалі не має права розпуску парламенту, та парламентських держав, де парламент розпускається до того часу, доки не сформується стійка «партійна влада», у Франції право розпуску парламенту президентом можливо за всіма розкладами політичних сил. Підстави розпуску парламенту (наприклад, випадки висловлення недовіри уряду, несхвалення урядової програми тощо) відсутні, однак здається, що подібний крок президента переслідує одну мету — перемогу президентської партії на парламентських виборах і встановлення «партійно-президентської» моделі державної влади. Проте право розпуску парламенту серйозно обмежено кількісними та часовими рамками: в одній і тій самій конф-

¹ Див.: *Duverger M. Le systeme politique français.* – P. 11; *його ж. Breviaire de la cohabitation.* – P., 1986. – P. 554.

² *Massot J. Diarchie en France.* – P., 1984. – P. 1–17.

³ Див.: *Керимов А. Д.* Вказ. праця. – С. 34; *Duverger M. Le systeme politique français.* – P. 34.

ліктній ситуації можна розпустити парламент тільки один раз — повторний розпуск не допускається протягом року після його обрання.

За більш ніж 40 років існування V республіки у Франції Національні збори були розпущені п'ять разів: по два рази де Голлем і Міттераном та один раз Шираком. Щоразу, вдаючись до розпуску, президенти мали на те вагомі підстави, враховували розклад політичних сил, а також настрої суспільства в цілому. Як свідчить історія, такий крок у цілому виправдовував себе, оскільки в більшості випадків після кожного розпуску парламенту президентська партія здобувала перемогу на парламентських виборах. На думку Б. Шантебу, «розпуск парламенту без серйозного приводу з метою здобуття слухняної більшості необхідно проводити в найбільш сприятливий момент, наприклад, відразу після референдуму, на якому одержано позитивну для президента відповідь»¹.

2. Незмінним залишається також підписання президентом ордонансів, прийнятих урядом. Як показує французький досвід, президент закріпив за собою право відмовити уряду в підписі ордонансів. Так, президент Міттеран заявив, що підпише тільки обмежену кількість ордонансів, причому тільки в соціальній сфері та тільки ті з них, які становлять прогрес порівняно з попередніми. Зрештою, він відмовився поставити підпис на декількох документах². Деякі юристи вважають, що подібна дія президента є неконституційною, оскільки «якщо в статті 13 Конституції Франції записано, що “президент підписує ордонанси”, то ця норма імперативна, і в нього немає можливості не виконати цей обов'язок»³. Такої ж позиції додержується й М. Дебре, вважаючи, що президент узурпував право вето, якого Конституція йому не надавала⁴. Правда, пізніше політик повністю змінив свою позицію, визначивши, що «ордонанси виносяться на розгляд президента республіки, який є, таким чином, останньою інстанцією та ухвалює рішення щодо їх необхідності»⁵.

Ж. Массо вважає, що «Конституція надала президентові щось більше, ніж роль простого писаря. Підписуючи ордонанс, він стає дійсним автором рішення»⁶. Аналогічної точки зору додержується й М. Дюверже, який також вбачає незаперечним право президентського вето на урядові

¹ *Chantebout B.* Droit constitutionnel et science politique. – P., 1997. – P. 498.

² Див.: *Le monde.* – 1986. – 26 Dec.

³ *Cohendet M. A.* La cohabitation. Leçons d'une experience. – P., 1993. – P. 42.

⁴ Цит. за: Там само. – P. 44.

⁵ Цит. за: *Massot J.* Chef de l'etat et chef du gouvernement: dyarchie et hierarchic. – P., 1993. – P. 117.

⁶ *Massot J.* Chef de l'etat et chef du gouvernement: dyarchie et hierarchic. – P., 1993. – P. 102.

ордонанси, хоча він пояснює це відсутністю в Конституції вказівки на строк, протягом якого президент повинен поставити свій підпис. Це дозволяє йому відкласти вирішення питання на невизначений строк, що, по суті, може бути прирівняно до вето¹. «Ніщо не може змусити президента підписати урядовий ордонанс», — підсумовує дану позицію М. Тропе². Адже Конституція Франції поділила всю сферу правотворчості на закони, прийняті парламентом (законодавчою владою), і регламентарні акти, які мають силу закону й ухвалюються урядом за підписом президента (виконавчою владою). Таким чином, V республіка істотно обмежує законодавчі повноваження парламенту.

У період «партійно-президентської влади» труднощі із прийняттям як законів, так і регламентарних актів малоімовірні: президенту немає необхідності їх ветоувати. Однак у разі виникнення спорів між політичними соратниками, так само як і в період встановлення «співіснування» влади, президент має право на ветоування як законів, так і ордонансів. Що стосується перших, то Конституція передбачає можливість подолання парламентом вето президента. Щодо підписання президентом регламентарних актів уряду, то відмова президента є остаточною і подолати її неможливо.

Право законодавчої ініціативи належить прем'єр-міністру та членам парламенту (ст. 39 Конституції). Президент таким правом не володіє. Однак законопроекти, внесені прем'єр-міністром, підлягають обов'язковому обговоренню на засіданні Ради міністрів, на якому головує президент. Отже, навіть у разі, якщо ордонанс був ухвалений урядом в обхід позиції президента, останній має реальне право не підписати його, виходячи із чого можна сказати, що при всіх розкладах політичних сил президент є активним учасником правотворчого процесу.

3. Звідси логічно випливає й питання про призначення на військові та цивільні посади. Згідно з абз. 2 ст. 13 Конституції правом призначення на ці посади володіє президент, однак абз. 1 ст. 21 надає ці права й прем'єр-міністрові, уточнюючи, що «при додержанні положень статті 13 він здійснює регламентарні повноваження і призначає на цивільні та військові посади». Оскільки президент має право накладати вето на урядові ордонанси і декрети, то він, як вважає М. Дюверже, «має право скасувати й будь-яке призначення або відставку вищих чиновників, прийнятих декретом Ради міністрів, у якій сам головує»³.

¹ Див.: *Duverger M. Le systeme politique français.* – P. 555.

² *Troper M. La signature des ordonnances, fonctions d'une controverse. Pouvoirs.* – P., 1987. – P. 75-91.

³ *Duverger M. Le systeme politique français.* – P. 547.

4. Незмінними при всіх розкладах політичних сил є й надзвичайні повноваження президента (ст. 16 Конституції). Однак встановлення періоду «співіснування» влади, який тягне за собою ослаблення становища президента в цілому, не є підставою для їх застосування. З огляду на це застосування надзвичайних повноважень у період «співіснування» насамперед з метою його запобігти не розглядається як конституційне.

5. Президент Франції має право скликати позачергову сесію парламенту. Така сесія відкривається та закривається декретом Президента (ст. 30 Конституції), однак необхідна умова для цього — вимога прем'єр-міністра або більшості членів Національних зборів (ст. 29 Конституції). Особливо актуальним для президента це повноваження стає в період «співіснування» влади. Так, під час першого періоду «співіснування» президент Міттеран проголосив, що «скликання такої сесії — це прерогатива президента, і уряд не може ані намітити, ані призначити її скликання, ані визначити порядок денний засідання. За ці дії несе відповідальність і має своє судження щодо них тільки президент республіки»¹. Це, на думку М. А. Коенде, є неконституційним, оскільки «президент не має права відмовити главі уряду або парламентській більшості в скликанні позачергової сесії, адже стаття 29 Конституції говорить: “Парламент скликається на позачергову сесію”, а не “може скликатися”, тобто має місце обов'язковий характер цієї дії»².

Утім, багато французьких юристів додержуються іншої думки, яка зводиться до того, що президент все ж таки має право відмовити главі уряду або парламентській більшості у скликанні такої сесії. Так, Ж. Массо вважає, що відсутність у ст. 29 Конституції вказівки на строк, протягом якого президент повинен скликати законодавчий орган, свідчить про його право самостійно вирішувати це питання³. М. Дюверже, посилаючись на ст. 30, також стверджує, що повноваження, надані президентові, дозволяють відмовитися від скликання позачергової парламентської сесії⁴.

У будь-якому разі президент може відмовити у скликанні позачергової парламентської сесії, в тому числі у період «співіснування» влади.

6. Президент Франції призначає референдум. Згідно із ст. 11 Конституції президент може винести на референдум тільки певне коло питань: організація державної влади, реформи в економічній або соціальній сферах тощо. Стаття 19 Конституції відносить це до тих дій, які не

¹ Le monde. – 1993. – 27 Juin.

² Cohendet M. A. Вказ. праця. – Р. 34.

³ Див.: Massot J. Chef de l'etat et chef du gouvernement: dyarchie et hierarchie. – Р. 113.

⁴ Див.: Duverger M. Echec au Roi. – Р., 1978. – Р. 149.

повинні бути контрасигновані прем'єр-міністром. Однак удатися до цієї дії президент може тільки за пропозицією уряду або обох палат парламенту, виходячи із чого у період «співіснування» влади проведення референдуму малоймовірно.

На думку М. А. Коенде, єдина причина, за якої обидві сторони можуть піти на всенародне голосування, — це проведення конституційної реформи, яка довго очікується у суспільстві¹. Так, у 2000 р. в період «співіснування» «правого» президента та «лівої» «партійно-урядової» влади, президент успішно провів референдум щодо зменшення строку президентських повноважень із 7 до 5 років, що, зрештою, призвело до зміцнення його позицій, встановлення «партійно-президентської» влади та припинення «співіснування» влади.

7. Незмінним правом президента є також надіслання послань палатам парламенту (насамперед нижній палаті — Національним збором). У період «партійно-президентської влади», коли парламентська більшість підтримує президента, цю дію може бути прирівняно до квазізаконодавчої ініціативи президента (тобто він може ініціювати ухвалення закону через очолюваний ним уряд).

У період «співіснування» влади парламентська більшість просто не буде прислуховуватися до думки президента, який належить до іншого політичного табору. В той же час у даний період великого поширення одержали так звані «послання нації», за допомогою яких президент критикував політику уряду, підвищуючи тим самим власний авторитет.

Таким чином, аналіз конституційних положень і політико-правового досвіду V республіки у Франції дає підстави вважати її президентсько-парламентською, оскільки повноваження президента Франції, найбільш значущими з яких є розпуск парламенту і підписання урядових актів, дозволяють йому конкурувати з парламентом щодо формування уряду, чинити опір «партійно-урядовій владі» і не перетворюють його на номінального главу держави.

На відміну від президентської та парламентської державно-правових моделей головна перевага президентсько-парламентської моделі полягає в її «гнучкості», в тому, що вона прямо відображає волю народу, дає можливість виборцям самим обирати модель функціонування держави та обсяг владних повноважень вищих органів державної влади без зміни тексту Конституції.

Так, вона, з одного боку, уникає проблем «подвійної демократичної легітимності», які характерні для президентської республіки, коли не-

¹ Див.: *Cohendet M. A.* Вказ. праця. — Р. 147.

можливість розпуску парламенту президентом і відсутність парламентської відповідальності уряду найчастіше призводять до серйозної конфронтації законодавчої та виконавчої гілок влади, гальмують здійснення державної влади в цілому (особливо в період «роздільного правління»), а з другого — на відміну від парламентарної державно-правової моделі вона не деперсоніфікує владу, не допускає урядової нестабільності, коли постійні зміни парламентської більшості унеможливають проведення стабільного політичного курсу.

Виконавча влада розподіляється між двома інститутами — президентом і урядом. Їх співвідношення як між собою, так із законодавчою владою структуруються таким чином, аби президент, будучи невідповідальним перед парламентом як голова виконавчої влади, через: 1) вплив на уряд (участь у його формуванні, роботі, відставці, підписанні регламентарних актів); 2) відання низкою важливих напрямів у сфері власне виконавчої влади (зовнішня політика, оборона, безпека держави); 3) «стримування» парламенту (участь у законодавчому процесі, право відкладального вето, розпуск парламенту), захищав би уряд як політично відповідального перед парламентом суб'єкта від притаманної парламенту нестабільності, сповзання в урядові кризи й ослаблення виконавчої влади.

Слід урахувати, що при всіх її перевагах президентсько-парламентській формі правління притаманне зниження ролі інституціональних чинників поряд зі зростанням значення персонального чинника. Хоча логіка розглядуваної моделі спрямована на конституювання сильної, динамічної, ефективної, незалежної від законодавчої виконавчої влади, вона за своєю сутністю не пристосована до посилення виконавчої влади і тому не має достатніх гарантій проти президентського всевладдя, особливо в періоди «партійно-президентської влади». Оскільки така форма все більш залежить від особи конкретного президента, то криє у собі загрозу авторитаризму й узурпації влади. Ця загроза є особливо актуальною для пострадянських країн, які напередодні пережили період тоталітаризму. Адже держава має ефективно функціонувати у будь-якому політичному контексті, за будь-якого персонального складу органів державної влади.