

УДК [321.7+328.18](477):342.3  
[http:// orcid.org/0000-0002-8756-9018](http://orcid.org/0000-0002-8756-9018)  
<http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.51245>

О. І. Романюк

## **ПРЕЗИДЕНТСЬКО-ПАРЛАМЕНТСЬКА ЧИ ПАРЛАМЕНТСЬКО-ПРЕЗИДЕНТСЬКА?**

**(про визначення типу сучасної системи державного правління України в контексті політологічного аналізу)**

*Статтю присвячено проблемі типологізації систем державного правління. На ґрунті політологічного аналізу автор доводить, що вирізнення парламентсько-президентського правління в окремий системний тип не є коректним, оскільки чіткого критерію розрізнення президентського-парламентського правління та парламентсько-президентського не існує. Основний висновок статті полягає в тім, що президентсько-парламентське правління та парламентсько-президентське являють собою два цикли функціонування системи одного типу.*

*Ключові слова:* типологія державного правління, президентсько-парламентське правління, парламентсько-президентське правління, поділ влади, Україна.

А. И. Романюк

## **ПРЕЗИДЕНТСКО-ПАРЛАМЕНТСКАЯ ИЛИ ПАРЛАМЕНТСКО-ПРЕЗИДЕНТСКАЯ?**

**(об определении типа современной системы государственного правления Украины в контексте политологического анализа)**

*Статья посвящена проблеме типологизации систем государственного правления. На основе политологического анализа автор доказывает, что выделения парламентско-президентского правления в отдельный системный тип не является корректным, поскольку нет четкого критерия различения президентского-парламентского правления и парламентско-президентского. Основной вывод статьи заключается в том, что президентско-парламентское правление и парламентско-президентское представляют собой два цикла функционирования системы одного типа.*

*Ключевые слова:* типология государственного правления, президентско-парламентское правление, парламентско-президентское правление, разделение властей, Украина.

O. I. Romanyuk

## **PRESIDENTIAL-PARLIAMENTARY OR PARLIAMENTARY-PRESIDENTIAL?**

**(about determination of type of modern system of the state board of Ukraine in a context of the politological analysis)**

*The article is devoted to the typology of government. On the basis of political analysis the author argues that the distinction parliamentary-presidential government in a separate system type is not valid because a clear distinction criterion presidential-parliamentary government and a parliamentary-presidential does not exist. The main conclusion of the article is the fact that the presidential-parliamentary government and parliamentary-presidential are two cycles of one system type functioning.*

**Key words:** *systems of government typology, presidential-parliamentary government, parliamentary-presidential government, separation of powers, Ukraine.*

**Постановка проблеми.** Визначення типу державного правління, що сьогодні функціонує в Україні, є важливою проблемою, що має не тільки теоретичне, але й практичне значення. Одним з провідних завдань, що постало в контексті розробки змін до Конституції України, є вдосконалення системи розподілу державної влади, запровадження в ній ефективнішого балансу стримувань та противаг. Проте його розв'язання є неможливим без чіткого розуміння якості той системи, що підлягає реформуванню.

У 2003 р. колишнім президентом України Леонідом Кучмою, в контексті пропозицій щодо назрілих конституційних змін, у вітчизняний лексикон було введено поняття парламентсько-президентського правління, яке протиставлялося президентсько-парламентському [6, с. 2; 20, с. 2]. Невдовзі поняття президентсько-парламентського правління було поширене у вітчизняному лексиконі.

**Аналіз актуальних досліджень.** На даний момент маються спроби концептуального осмислення президентсько-парламентського правління, що унаочнилося в наукових статтях Олександра Петришина і Вікторії Протасової [9; 11; 12; 14], Володимира Пігненка і Тараса Пушака [10], Олександра Рудика [16], кандидатській дисертації Вікторії Протасової [13], монографії та докторській дисертації Світлани Серьогіної [17; 18]. Проте в підґрунтя цих праць покладений формально-юридичний підхід до визначення типу державного правління, що базується на співставленні конституційних норм і не ураховує практику політичного процесу. З точки зору реальних відносин, що існують у системі влади (на чому спеціалізується політична наука) визначення парламентсько-президентського правління, як окремого

від президентсько-парламентського системного типу, викликає великий сумнів.

**Метою статті** є обґрунтування на основі політологічного аналізу того, чому президентсько-парламентське та парламентсько-президентське правління не доцільно трактувати як окремі системні типи.

### **Що таке державне правління і яким воно буває?**

Поняття державного правління було створене для характеристики джерела державної влади. Відповідно до того, хто визнався джерелом влади усі держави були поділені на монархії та республіки. За *монархії* джерелом влади визнавалася воля однієї особи – монарха; за *республіки* – воля народу. Відповідно джерела утворювався уряд: у монархіях він призначався монархом, у республіках формувалася через певний виборчий механізм. Демократизація політичних систем у новий та новітній часи нівелювала різницю між монархіями та республіками щодо механізму утворення уряду. З'явилися та одержали поширення конституційні монархії, в яких уряд, як і в багатьох республіках, став призначатися представницьким органом – парламентом. З іншого боку, серед республік з'явилися країни, в яких право формування уряду було надано всенародно обраному главі держави – президенту. Таким чином, різниця між монархіями та республіками стала формальною, що зумовило диференціацію цього поняття на форму та систему державного правління. Поняття «форма державного правління» сьогодні характеризує здебільше формальне джерело державної влади, тоді як поняття «система державного правління» стало характеризувати механізм формування урядової влади, взаємодію у ньому різних інститутів та урядову відповідальність. Відповідно до того, як формується уряд, як в цьому процесі взаємодіють різні політичні інститути, хто може відправити його у відставку або внести зміни до його складу, в одній з попередніх моїх праць була запропонована чотиричленна схема типологізації систем державного правління, в межах якої як основні типи були визначені: автократичний, парламентській, президентській та президентсько-парламентській [15].

За *автократичної* системи уряд призначається однією особою (монархом в абсолютних монархіях, диктатором у диктаторських республіках) або невеликою групою осіб (військовою хунтою, політбюро правлячої партії) і несе відповідальність перед ними. Головна особливість автократичної системи полягає в тім, що народ знаходиться поза межами механізму формування урядової влади. Автократичні правління притаманні авторитарним та тоталітарним режимам, але в сучасних умовах вони здебільше прикриваються фасадно-демонстративною «демократією».

За *парламентської* системи, що виникла у Великій Британії, де у 1701 р. функцію формування уряду було надано парламенту [4, с. 487], народ обирає парламент, парламентська більшість формує уряд, уряд відповідає за свою діяльність перед парламентом, який через вотум недовіри може відправити уряд у відставку. Парламентські системи функціонують як у монархіях (парламентські монархії), так і в республіках (парламентські республіки). Їх особливість полягає в тім, що політичним лідером країни є не офіційний глава держави (монарх або президент), а голова уряду. Причому у парламентських республіках президент здебільше також обирається парламентом або спеціальною колегією виборщиків, яка складається з депутатів парламенту та представників місцевих влад (Індія, Німеччина).

За *президентської* системи, що була засаджена у 1787 р. конституцією США, народ обирає парламент, але той суттєво в процес формування уряду не втручається, і президента, якому й надається право визначення та зміни складу уряду та завдань його діяльності.

За *президентсько-парламентської системи*, класичним взірцем якої вважається державне правління Франції періоду П'ятої республіки (з 1958 р.), народ обирає парламент і президента, які спільно (за різними процедурами в різних країнах) беруть участь у формуванні уряду та впливають на його діяльність. Саме різність процедур за якими президент та парламент впливають на формування та функціонування урядової влади й дало привід для вирізнення парламентсько-президентського правління.

### **Чому парламентсько-президентське правління не є окремим системним типом?**

Сумнів щодо коректності поняття парламентсько-президентського правління зумовлений тим, що чітких критеріїв, за якими, можна було б відокремити парламентсько-президентське правління від президентсько-парламентського, а з іншого боку від парламентського, ще не знайдено.

Таким не може вважатися обрання президента народом на загальнонаціональних виборах. «Парламентські системи, – зауважує Хуан Лінц, – можуть включати й інститут президентства (при цьому президент обирається прямим народним голосуванням), однак президенти, як правило, не мають можливості серйозно суперничати з прем'єр-міністрами в усьому, що стосується владних повноважень» [8, с. 179]. В Австрії, Болгарії, Словаччині, Словенії та низці інших парламентських демократій президент обирається на загальнонаціональних виборах, проте конституції цих країн позбавляють його реального впливу на визначення політичного забарвлення, складу та діяльності уряду.

Таким не може вважатися й право президента розпустити парламент або відправити у відставку уряд, бо воно часто зводиться до формальної процедури, що стає необхідною в чітко визначених конституцією випадках: розпустити парламент – у разі його неспроможності сформувати в певний термін урядову владу; відставки уряду – в разі висловлення йому парламентом вотуму недовіри.

У останні роки для визначення системи державного правління став використовуватися індексний аналіз [5]. Проте серед прибічників цього методу немає згоди щодо того, за якою кількістю показників і яких саме визначати індекс державного правління. При визначенні індексу однакову кількість балів одержують різні за своїм впливом на державне правління критерії: спосіб обрання президента; носії виконавчої влади; процедура призначення прем'єр-міністра та інших членів уряду; які вибори (президентські чи парламентські) спричиняють відставку старого та

формування нового уряду; наслідки вотуму недовіри; суб'єкти права законодавчої ініціативи; наявність вето президента та його наслідки; право президента на розпуск парламенту та умови його реалізації; сумісність депутатського мандату з посадою в уряді [5, с. 151–152]. За цими критеріями визначається до якого «індексу», президентського чи парламентського, тяжіє державне правління країни. Кожен з цих критеріїв додає до відповідного індексу 1 бал, якщо він повністю відповідає даному ідеальному типу правління, або 0,5 бали, якщо частково. Різниця між цими індексами визначає, яка система правління існує в даній державі. Якщо різниця на користь президентського індексу, система визначається як президентсько-парламентська, якщо на користь парламентського – як парламентсько-президентська. Проте, виникає питання: як визначити таку систему, де різниця між президентським та парламентським індексами дорівнює 0, як то, приміром, було в 2007 р. в Україні та Франції [5, с. 154].

Існує думка, що парламентсько-президентське правління виникає тоді, коли більшість парламенту контролює одна політична сила, а президент належить до іншої. Таке не раз відбувалося у Франції, де за «лівого» президента Франсуа Міттерана двічі функціонував «правий» уряд (1986–1988 та 1993–1995), а у першу каденцію «правого» президента Жака Ширака – «лівий» (1997–2002). У цьому випадку парламентсько-президентське правління та президентсько-парламентське розрізняються тому, що за останнього президент репрезентує політичну силу, що контролює парламентську більшість. За такої ситуації вплив президента на вироблення урядової політики значно посилюється. Стюарт Веір, розкриваючи сутність державного правління у Франції, зауважує, що «прямо обраний президент має деяку владу над прем'єр міністром і кабінетом, але за ними зберігається право нагляду за щоденною поведінкою уряду, якщо партійні зв'язки президента не дадуть йому фактичної влади над прем'єр-міністром» [3, с. 192].

До речі, й за парламентського правління президент, внаслідок свого положення у структурі правлячої партії, може набути пріоритет над прем'єр-міністром. У Молдові після конституційної реформи 2000 р. президент республіки втратив повноваження щодо формування урядової влади і став обиратися парламентом. Але обрання в 2001 р. парламентом, де 71 місце з 101 здобула Компартія Молдови, президентом голову цієї партії Володимира Вороніна зробило його вплив на формування та діяльність уряду значно більшим, ніж вплив прем'єр-міністра.

### **Хто має сьогодні більше влади в Україні?**

Однією з оман, що поширені сьогодні не тільки в свідомості пересічних українців, але й в науковому співтоваристві є те, що після конституційної реформи 2004 р. (а потім після її відновлення в 2014 р.) в Україні прем'єр-міністр має більше владних повноважень, ніж президент. Проте просте співставлення повноважень цих державних посадовців на ґрунті аналізу тексту Конституції України свідчить про протилежне.

За Конституцією Президент має право на одноосібне видання своїми указами підзаконних норм. Прем'єр-міністр такого прав не має. Підзаконні норми має право своїми постановами впроваджувати Кабінет Міністрів як колективний орган. Президент має право відкладального вето на прийнятті Верховною Радою закони. Ані прем'єр-міністр, ані Кабінет Міністрів такого права не мають. Президент має право призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України. У Прем'єр-міністра таке право відсутнє. Президент має дві квоти в призначенні складу Кабінету Міністрів, оскільки міністри оборони та іноземних справ призначаються Верховною Радою лише за поданням Президента. Прем'єр-міністр жодних легальних квот при формуванні уряду не має. Президент призначає на посади та звільняє з посад Генерального прокурора (за згодою Верховної Ради); половину складу Ради Національного банку; половину складу Національної ради з питань телебачення і радіомовлення; а також вносить до Верховної Ради подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки

України. Окрім того Президент призначає шість суддів Конституційного Суду України та здійснює перше призначення на посади професійних суддів. Прем'єр-міністру та й в цілому Кабінету Міністрів про такі повноваження можна тільки мріяти. Кабінету Міністрів належать тільки право призначати на посади та звільняти з посад за поданням Прем'єр-міністра керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до його складу, та робити подання президенту на призначення та звільнення голів місцевих державних адміністрацій (втім Президент не зобов'язаний реалізувати таке подання) [7].

У виконанні своїх повноважень Президент спирається на Адміністрацію Президента (АП) – орган, який не передбачений Конституцією, але утворюється ним. Президент самостійно визначає його діяльність, структуру, штатний розклад та кількість працівників. На сьогодні у складі АП функціонують 20 департаментів (15 з яких має статус головних), 4 відділи, служба та приймальня Президента України, офіс Глави АП, а також прес-секретар, уповноважені, помічники та радники Президента. Загальна кількість працюючих в АП становить 416 штатних одиниць [1]. Апарат Прем'єр-міністра України виконує значно вужчі функції, а його гранична чисельність становить 34 особи [2].

Внаслідок того, що Президент України обирається на загальнонаціональних виборах, його стан у системі влади є більш стабільним, ніж стан Прем'єр-міністра, який призначається на посаду Президентом за поданням коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді. За Конституцією, Президента може достроково відправити у відставку Верховна Рада, але лише через імпічмент. Проте для імпічменту треба щоб особа, що посідає пост Президента, скоїла державну зраду або інший злочин і це було б підтвержене Верховним Судом України. Імпічмент являє собою тривалу та досить складну процедуру, що містить у собі кілька етапів і на кінцевий рахунок потребує, щоб за усунення Президента з поста проголосувало не менше, ніж три четверті (338 депутатів) від конституційного складу



Верховної Ради, що є досить проблематичним. Прем'єр-міністра відправити у відставку значно простіше. Для цього треба щоб резолюцію недовіри Кабінету Міністрів підтримало не менше половини (226 депутатів) від конституційного складу Верховної Ради. Президент може вплинути на відставку Прем'єр-міністра у разі, коли розпадеться коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді, а нову протягом місяця не можуть утворити. У такому разі Президент має право достроково припинити повноваження Верховної Ради і оголосити дочасні парламентські вибори. Після формування нового складу парламенту повноваження Кабінету міністрів та, відповідно, Прем'єр-міністра припиняються автоматично [7].

Те, що Президент має більшу вагу в системі влади в Україні, ніж Прем'єр-міністр унаочнили останні парламентські вибори, що відбулися 26 жовтня 2014 р., та процес формування внаслідок них парламентської коаліції й складу уряду. За результатами голосування за партійні списки, яке найбільш адекватно відбиває політичні преференції електорату, партія «Народний Фронт» (НФ), очолювана Прем'єр-міністром Арсенієм Яценюком, одержала невелику перевагу над президентською партією «Блоком Петра Порошенка» (БПП) (64 мандати НФ проти 63 мандатів БПП), але в мажоритарних округах, де значно ефективніше діє адміністративний ресурс, з великою перевагою перемогли висуванці БПП (69 мандатів БПП проти 18 НФ) [19]. Після виборів була утворена п'ятипартійна коаліція «Європейський вибір», де депутати БПП становили 45,8 %, а депутати НФ – 28,5 % від загального її складу. Після формування коаліцією уряду, ситуація ще більше змінилася на користь Президента, бо з 20 членів уряду 9 були призначені за квотою БПП та ще 2 за конституційною квотою Президента, 5 за квотою НФ, 4 за квотами інших трьох партій. Таким чином, висуванці президентської партії та безпосередньо Президента на загал посіли абсолютну більшість місць (11, або 55 %). За такого розкладу вплив Президента на прийняття рішень Кабінетом Міністрів став не меншим, ніж вплив Прем'єр-міністра. Проте через півтора року в усіх недоліках урядової

політики був звинувачений саме Прем'єр-міністр, причому значну частину звинувачень висунули депутати БПП. Це привело до відставки уряду Яценюка. Унаслідок урядової кризи коаліція «Європейський вибір» зменшилася до двох фракцій (БПП та НФ), які зараз на загал нараховують 237 депутатів (146 від БПП та 81 від НФ). Показово, що фракція БПП за відчутного падіння рейтингів Президента і його політичної сили та виходу з її лав ряду депутатів не тільки не зменшила свій склад, але збільшила його на 14 осіб за рахунок входження до неї позафракційних депутатів. На основі цієї коаліції був сформований уряд, очолюваний представником БПП Володимиром Гройсманом (котрий має давні ділові стосунки з Петром Порошенком). До складу нового уряду входять 24 члени, з яких 13 висунуті БПП, 7 – НФ, 2 – за конституційною квотою Президента та 1 (позапартійний) – за пропозицією прем'єр-міністра. Таким чином, особи, що опосередковано (через партію) або прямо (через конституційну квоту) пов'язані з Президентом посіли в уряді 15 місць (майже 2/3).

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** З точки зору політологічного аналізу вирізнення парламентсько-президентського правління в окремий від президентсько-парламентського системний тип є некоректним, оскільки, по-перше, відсутні чіткі конституційні критерії їх розрізнення; по-друге, ступінь впливу президента та парламенту на формування й функціонування урядової влади великою мірою зумовлений розвитком політичного процесу, розстановкою політичних сил та їх представництвом у інститутах президента та парламенту. Тому президентсько-парламентське та парламентське правління слід трактувати не як два системні типи, а як *два цикли функціонування одного*. Його часто визначають як «змішаний» (але таке визначення робить невідомим хто й що власне змішав) або «напівпрезидентський» (недолік цього визначення полягає у втаємниченні парламентської складової механізму формування уряду). Про недоцільність вирізнення парламентсько-президентського правління в окремий системний тип свідчить й те, що авторитетна

міжнародна організація «Freedom House», характеризуючи у своїх звітах тип врядування в різних країнах, таке поняття не використовує.

Що стосується України, то, не дивлячись на конституційні зміни 2004 та 2014 рр., її державне правління в рамках циклічної концепції (в силу викладених вище причин) сьогодні більш тяжіє визначатися президентсько-парламентським, ніж парламентсько-президентським.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністрація Президента України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/Адміністрація\\_Президента\\_України](https://uk.wikipedia.org/wiki/Адміністрація_Президента_України)
2. Апарат Прем'єр-міністра України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/Апарат\\_Прем%27єр-міністра\\_України](https://uk.wikipedia.org/wiki/Апарат_Прем%27єр-міністра_України)
3. Веір Ст. Первинний контроль і допоміжні заходи. Порівнювальне дослідження демократичних інститутів у шести країнах / Ст. Веір // Визначення та вимірювання демократії / за ред. Д. Бітема ; [пер. з англ.]. — Львів : Літопис, 2005. — С. 159—215.
4. Всемирная история в 10 томах / [под ред. Е. М. Жукова, Е. С. Варги, В. П. Волгина и др.]. — Т. 5. — М. : Соцэкзитиз, 1958. — 782 с.
5. Зазнаев О. И. Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства / О. И. Зазнаев // Полис. — 2007. — № 2. — С. 146—164.
6. Звернення Президента України Леоніда Кучми з нагоди 11-ої річниці незалежності України // Урядовий кур'єр. — 2002. — 28 серпня. — С. 1—2.
7. Конституція України (Із змінами, внесеними згідно із Законами № 2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст.44 № 2952-VI від 01.02.2011, ВВР, 2011, № 10, ст.68 № 586-VII від 19.09.2013, ВВР, 2014, № 11, ст.142 № 742-VII від 21.02.2014, ВВР, 2014, № 11, ст.143) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>
8. Лінц Х. Дж. Небезпеки президентства / Х. Дж. Лінц // Глобальне відродження демократії / [за ред. Л. Даймонда, М. Платтнера]. — Львів : Ахілл, 2004. — С. 178—206.
9. Петришин О. Конституційна форма державного правління: до пошуку оптимальної моделі в Україні / О. Петришин, В. Протасова // Вісник Академії правових наук України. — 2008. — № 3. — С. 52—64.
10. Пігенко В. Президентська, парламентська та змішана форма правління: досвід демократій Центрально-Східної Європи у контексті становлення системи державного управління в Україні [Електронний ресурс] / В. Пігенко, Т Пушак. — Режим доступу : <http://pdp.org.ua/analytics/parliament/656-68a-a1-visnyk->
11. Протасова В. Є. Парламентсько-президентська республіка в Україні в умовах глобалізаційних процесів // Проблеми глобалізації та геополітичний вектор розвитку України : зб. тез (за матер. ХІХ Харків. політолог. читань). — Харків : Нац. юрид. акад. України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування АПРНУ, 2007. — С. 157—159.

12. Протасова В. Є. Парламентсько-президентська форма правління в Україні в контексті європейської інтеграції // Матер. наук. семінарів та «круглих столів», провед. НЮАУ спільно з АПрНУ в рамках Фестивалю науки 15–16 трав. 2007 р. / [упоряд. А. П. Гетьман, О. В. Петришин]. — Харків : Право, 2007. — С. 133.
13. Протасова В. Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 — теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / В. Є. Протасова; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2008. — 21 с.
14. Протасова В. Є. Парламентсько-президентська республіка в контексті конституційного реформування в Україні / В. Є. Протасова // Вісник Академії правових наук України. — 2009. — № 3. — С. 67—74.
15. Романюк О. Моделі державного правління: світовий досвід та реалії посткомуністичних суспільств / О. Романюк // Політичний менеджмент. — 2008. — № 4. — С. 74—87.
16. Рудик О. Перехід до парламентсько-президентської моделі в контексті демократичного транзиту [Електронний ресурс] / О. Рудик. — Режим доступу : <http://dialogs.org.ua/ru/project/page5381.html>
17. Сergyogina S. G. Форма правління в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 — конституційне право; муніципальне право / С. Г. Сergyogina.; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2013. — 46 с.
18. Сergyogina S. G. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : [монографія] / С. Г. Сergyogina. — Харків : Право, 2011. — 768 с.
19. Список народних депутатів України, обраних на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року // Урядовий кур'єр. — 2014. — С. 9—16.
20. Телевізійне звернення Президента України Леоніда Кучми з нагоди підписання Указу про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» // Урядовий кур'єр. — 2003. — 7 березня. — С. 1—2.