

урядування, потрібно враховувати вирішальну роль особливих національних умов. Слід також вивчати здійснений тип конституції, тобто найкращий для держави за наявних умов. Перспективним напрямом дослідження у подальшому вбачається концептуальна розробка теоретико-методологічних засад даної проблеми, а також відповідних процедур вироблення рекомендацій для дієвого та ефективного здійснення зовнішньої політики держави.

Отже, велінням часу є поглиблений аналіз Україною досвіду держав світового співтовариства у сфері демократичного урядування з метою визначення власного національного шляху.

Список використаних джерел

1. *Dreyfus F.* De Gaulle et la gaullisme / F. Dreyfus. - P. : PUF, 1982. - 464 p.
2. *Sartori G.* La politique: Logica e modo in scienze social / G. Sartori. - Milano, 1979. - 232 p.
3. *Pennok J.-R.* Democratic political theory / J.-R. Pennok. - Princeton, 1979. - 232 p.
4. *Grosser A.* La politique extérieure de V-e République / A. Grosser. - P. : Seuil, 1965. - 292 p.
5. *Giscard D'Estaing V.* Démocratie française / V. Giscard D'Estaing. - P. : Fayard, 1976. - 266 p.
6. *Alexandre Ph.* Le duel de Gaulle - Pompidou / Ph. Alexandre. - P. : Collin, 1970. - 232 p.
7. *De Gaulle Ch.* Discourse et messages: V.IV / Ch. De Gaulle. - P. : Plon, 1970. - 454 p.
8. *Albrecht R.* Hegel und die Demokratie / R. Albrecht. - Bonn, 1978. - 614 p.
9. Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych / Pod red. A. Famrozo. - W., 1999. - 676 p.
10. *Macpherson C.* The late and times of liberal democracy / C. Macpherson. - Cambridge, 1985. - 274 p.
11. *Blondel Y.* Comparing political systems / Y. Blondel. - N. Y. ; Wash., 1983. - 374 p.
12. *Eatson D.* The Political Systems / D. Eatson. - N. Y., 1953. - 314 p.

Віктор Мельниченко,

кандидат історичних наук, доцент,

доцент кафедри права і законотворчого процесу НАДУ

Дієвість парламенту як необхідна передумова стабільності державного управління в умовах політичної демократії

У статті досліджуються необхідність, сутність та засоби забезпечення дієвості парламенту як передумови стабільності демократичного урядування.

Ключові слова: дієвість парламенту, повноважність парламенту, формування парламенту, внутрішня структура парламенту, кворум.

This article investigates the necessity, nature and means of ensuring the capability of Parliament as a prerequisite for the stability of democratic governance.

Key words: capability of parliament, plenipotentiaries of parliament, forming of parliament, underlying structure of parliament, quorum.

Постановка проблеми. Практика здійснення державної влади в незалежній Україні виявила загалом суперечливу роль Верховної Ради України в забезпеченні стабільності державного управління. Вітчизняна бюрократія наполегливо намагалася звузити вплив парламенту і парламентарів на здійснення виконавчої влади, використовуючи з цією метою інститут одноособового глави держави. Однак мінімізація цього впливу, закріплена з прийняттям Конституції України 1996 р., зумовила перетворення парламентарів на своерідну колективну опозицію уряду. Тактичними засобами врегулювання цього конфлікту стали спроби розширити вплив фракцій Верховної Ради України на формування Кабінету Міністрів України у 2001-2003 рр.

На гармонізацію відносин законодавчої і виконавчої влади в довгостроковій перспективі спрямовувалося внесення змін до Конституції України (грудень 2004 р.). Істотне розширення установчих, кадрових та контрольних функцій парламенту (зокрема, тільки Верховна Рада України наділялася повноваженнями призначати уряд та відправляти його у відставку) об'єктивно сприяло його перетворенню в епіцентр серйозного політичного конфлікту. Практична реалізація нової моделі державного управління невдовзі виявила, що її найбільш уразливим місцем стала неспроможність саме Верховної Ради України належним чином забезпечувати парламентсько-урядову співпрацю.

Така практика не в останню чергу сприяла критичному переосмисленню доцільності конституційних новацій. Саме внаслідок цього було прийнято і, що не менш важливо, прийнято рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. І все ж повернення до конституційної моделі організації державної влади зразка 1996 р. відбулося в політично сприятливих умовах, коли співпраця вищих органів держави зумовлена переважним впливом однієї політичної сили. Однак організація влади має бути такою, яка б забезпечувала стійкість її здійснення в умовах демократичного режиму незалежно від зміни політичної кон'юнктури. Сьогодні ж існує наочна суперечність між суспільною потребою в конституюванні саме такої організації державної влади і теоретичним осмисленням як її необхідності, так і змісту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Напрацювання вітчизняних конституціоналістів (А.Георгіца, В.Журавський, Л.Кривенко, В.Погорілко, В.Шаповал) [5; 9; 14], присвячені ролі парламента, більшою мірою зорієнтовані на розкриття його внутрішньої будови та відносин з іншими органами влади, безвідносно забезпечення стабільності державного управління. Останнім часом підвищилася увага до інституціонування парламентської більшості та її юридичного оформлення як важливої складової забезпечен-

ня дієвості парламенту [4; 65; 10; 12]. Зарубіжні фахівці Ч.Вайз, Р.Даль, М.Дюверже, Г.Кречмер, В.Чіркін, Ю.Юдін та інші також зверталися переважно до внутрішньої організації парламенту [2; 3; 7; 8; 11]. Тож як роль парламенту у забезпеченні стабільності державного управління, так і сутність дієвості парламенту та чинники її забезпечення не були предметом спеціального дослідження.

Формулювання цілей статті. Метою публікації є виявлення необхідності та змісту дієвості парламенту як передумови стабільності демократичного державного управління. Відповідно до цього поставлені такі завдання: 1) окреслити функціональну роль парламенту в забезпеченні стабільного державного управління; 2) визначити сутність дієвості парламенту; 3) виявити засоби забезпечення цієї дієвості.

Виклад основного матеріалу дослідження. Визначаючи місце парламенту в здійсненні державного управління, слід виходити з того, що останнє зазвичай постає передусім як розпорядчо-виконавча діяльність спеціально уповноважених органів державної влади. При цьому парламент безпосередньо не бере (і не може брати) участі в цій діяльності. Однак сама сутність демократичного урядування передбачає, що його джерелом може бути винятково у демократичний спосіб виявлена політична воля народу. Найповніше цю волю відображає загальнонаціональний представницький орган: саме він усюди уповноважений виступати від імені народу. За оцінкою М.Мезі, парламент, що відіграє роль зв'язкового між периферією та центром і провідника скарг і вимог народу, найбільше сприяє чутливості режиму до суспільних потреб та запитів. Представництво в законодавчих установах є трибуною, де регіональні, етнічні та партійні меншини можуть висловлювати свої думки та побоювання - це сприяє тому, що ці меншини вбачають у режимі законну владу. Нарешті, законодавчі установи примушують правлячу еліту бути підзвітною населенню [11, с. 26-27].

Практика сталих демократій дає змогу виокремити такі ключові функції парламентів, необхідні для стабільного урядування. Передусім йдеться про найважливішу функцію: *легітимацію уряду* - надання йому права на здійснення державного управління від імені народу. В умовах президенціалізму (президентські і суперпрезидентські республіки) мандат на здійснення державного управління народ безпосередньо передає очільнику виконавчої влади - президенту. Однак тільки в суперпрезидентських республіках Латинської Америки конгреси практично усунуті від формування адміністрації - на противагу цьому у США президент призначає федеральних посадовців за згодою кваліфікованої (2/3) більшості сенату.

В умовах парламентаризму (парламентські і напівпрезидентські республіки, парламентарні монархії) мандат на здійснення державного управління передається уряду опосередковано - через всенародно обраний парламент,

розстановка політичних сил у якому фактично визначає прем'єр-міністра як уповноваженого парламентської більшості з формування уряду і керівництва його поточною діяльністю. В європейських демократіях формальне призначення прем'єра в більшості країн главою держави (президентом або монархом) фактично визначається конституційними нормами, які встановлюють відповідальність уряду винятково перед парламентом (його нижньою палатою). Саме тому, наприклад, у Франції президенти Ф. Мітеран та Ж. Ширак змушені були призначати прем'єрами у 1986-1988, 1993-1995 і 1997-2002 рр. своїх політичних опонентів попри формальну дискреційність (ст. 19 конституції) викладеного у ст. 8 конституції Франції повноваження: "Президент Республіки призначає Прем'єр-міністра". Зростання ролі парламенту у визначенні, або й у формальному призначенні глави уряду, як правило, узгоджується з установленням санкцій у разі несвоєчасності виконання цього конституційного обов'язку. Загалом же в умовах парламентаризму уряд може перебувати при владі винятково у разі довіри до нього з боку всенародно обраного парламенту (нижньої палати).

Другою важливою функцією парламенту є супровід державного управління, шляхом розвитку його законодавчої бази та бюджетування. Оскільки державне управління здійснюється передусім у правовій формі, то й правозастосування і тим більше підзаконне правовстановлення в демократичній державі мають спиратися на відповідну законодавчу базу. В умовах динамічного суспільного розвитку будь-який уряд суттєво залежить від того, якою мірою він може впливати на зміну цієї бази. Не менш важливим є узгодження з парламентом пріоритетів витрачання публічних коштів.

Тож навіть за президенціалізму глава адміністрації не може діяти автономно від конгресу. Приміром, у США розд. 8 ст. I Конституції встановлюється, що будь-які кошти можуть витрачатися адміністрацією виключно на підставі відповідного закону. Відносно цього слід враховувати, що застосування вето президентом США щодо актів конгресу в багатьох випадках обмежує в діях саму адміністрацію.

За парламентаризму, який начебто створює сприятливі можливості для підтримки у парламенті урядових законопроектів, уряд може спиратися й на делегування йому парламентом повноважень щодо видання актів, які за юридичною силою дорівнюють парламентському закону. Тісна взаємодія уряду і парламенту здебільшого не потребує детальної конституційної регламентації бюджетного процесу. Однак у Франції встановлено, що якщо за 70 днів бюджет не прийнято, то його положення вводяться в дію урядом за допомогою актів делегованого законодавства (ордонансів) [2, с. 121-122].

Ще однією важливою функцією парламенту є резервування за ним повноважень стабілізації державного управління за надзвичайних обставин. Цієї функцією парламенти наділені винятково в державах, де уряди форму-

ються у позапарламентський спосіб. Відповідно до п. 3 розд. 1 ст. II, поправки XII та розд. 3 поправки XX конституції США саме конгрес має забезпечити результативність обрання президента, якщо це не вдасться зробити виборцям. Крім того, розд. 4 поправки XXV передбачається можливість відсторонення президента за ініціативою віце-президента і більшості глав виконавчих департаментів або іншого органу, передбаченого законом (такий закон досі не прийнято) та згодою 2/3 конгресу. Натомість в суперпрезидентських республіках Латинської Америки парламенти можуть не тільки санкціонувати, а й ініціювати відсторонення президентів. Наприклад, про це йдеться у ст. 84 конституції Мексики. З огляду на виняткову роль президентів у здійсненні державного управління конституціями Аргентини (ст. 78), Мексики (ст. 85) саме на конгреси покладається заміщення поста глави держави у разі закінчення терміну його повноважень і необрання наступника.

З огляду на велику роль парламенту в стабілізації державного управління не тільки за парламентаризму, але й президентціалізму, доцільно визначити сутність поняття "*дієвість парламенту*". З цією метою потрібно звернутися передусім до суміжних понять. Адже, наприклад, у ч. 2 ст. 82 Конституції України йдеться про "повноважність" парламенту. Крім того, щодо парламенту, як і іншої юридичної особи, може застосовуватися поняття дієздатності.

Окреслюючи межі поняття "повноважність парламенту", Конституційний Суд України визначив, що "Верховна Рада України є повноважною, тобто набуває здатності (стає дієздатною) приймати закони і реалізовувати інші свої конституційно визначені повноваження", за умови "обрання не менш як двох третин від її конституційного складу і складення новообраними народними депутатами України присяги" [1]. З точки зору Конституційного Суду "у разі зменшення з будь-яких причин складу парламенту до кількості, меншої ніж триста народних депутатів України, діяльність Верховної Ради України має бути зупинена до складення присяги належним числом відповідно обраних народних депутатів України" [1]. При цьому Конституційний Суд визначив, що для прийняття рішень парламентом кворум перебуває в межах кількості депутатів, необхідних для прийняття рішення в кожному конкретному випадку. Тлумачення Конституції України Судом можна вважати розширювальним тільки в частині формулювання вимоги щодо зупинення діяльності парламенту у разі скорочення його чисельності менше від критичної межі в 300 депутатів - загалом же воно досить точно відображає принциповий підхід установчої влади - перевага віддається парламенту, який не функціонує взагалі, якщо таке функціонування не відповідає певним вимогам.

Цей підхід повної мірою зберігся і у формалізації низки вимог до створення коаліції парламентських фракцій при внесенні змін до Конституції України в 2004 р. Однак невдовзі парламент став заручником політичного конфлікту, в процесі якого політична меншість домоглася дострокового при-

пинення повноважень ВР України п'ятого скликання саме з мотивів його "неповноважності". Та не забезпечив стабільності державного управління і новообраний склад парламенту з парламентсько-урядовою коаліцією, сформованою наприкінці 2007 р. За півроку із 109 урядових законопроектів, внесених до парламенту, спільними діями депутатів більшості було прийнято тільки 2, ще 10 - унаслідок кон'юнктурних голосувань з представниками інших політичних сил. Решта ж виявилася заблокованою внаслідок відмінних поглядів серед парламентської більшості [13]. Тож за формальної повноважності (дієздатності) парламент виявився неспроможним реалізувати своє функціональне призначення в частині забезпечення стабільного урядування.

Поняття дієвості парламенту, на наш погляд, має включати реальну можливість здійснювати в повному обсязі функціональне призначення загальнонаціонального представницького органу, забезпечену передусім конституційним регулюванням його становища в цілісній системі органів держави і внутрішньопарламентській діяльності.

Загалом же дієвість парламенту визначають такі чинники: 1) порядок формування парламенту; 2) межі і зміст структурування парламенту; 3) процедури прийняття рішень; 4) ступінь самостійності парламенту у відносинах з іншими органами держави; 5) підстави для розпуску парламенту. Розглянемо їх докладніше.

1. Необхідно забезпечити безумовне обрання більшості парламенту. Видається недоцільним конституційне встановлення кількісних меж для визначення його повноважності. Доцільніше конституційно встановити основні характеристики виборчого законодавства. Адже застосування будь-якої модифікації пропорційної виборчої системи, як і уніномінальної мажоритарної системи відносної більшості, гарантує проведення результативних виборів в один тур голосування, а системи уніномінальної мажоритарної системи абсолютної більшості в її поширених модифікаціях (до яких не належить прийнята в Україні в 1994-1998 рр.) - в два тури.

2. Структурування парламенту має забезпечувати оптимізацію його діяльності шляхом зменшення кількості активних суб'єктів реального ініціювання парламентських рішень. Установлення штучних обмежень і вимог є недоцільним. Однак депутат має стояти перед вибором: або він є тільки "одиницею, що голосує", або членом фракцій - учасником формування державної політики. Звертаючись до недавньої практики, слід погодитися з А.Георгіцією, який писав про "несвоєчасність" включення до Конституції України формули "коаліція депутатських фракцій" [5, с. 372]. Оскільки окремі автори обстоюють, навпаки, більш детальну регламентацію цих процесів [10, с. 72-73], слід нагадати, що конституції держав зі сталими демократичними традиціями взагалі не регулюють формування коаліції.

3. Визначаючи порядок прийняття рішень в парламенті, варто виходити із усталеної практики зарубіжних демократій. Конституції таких держав містять норми, які вказують тільки на умови прийняття рішень парламентами (окремими палатами). **При цьому прийняття рішень переважно потребує присутності більшості обраних депутатів і підтримки рішень** більшістю присутніх. У найдавнішій з чинних Конституції США вказано, що "більшість кожної з палат становить кворум, необхідний для ведення справ" (п.1 розд. 5 ст.1). Подібними є й норми сучасних конституцій. В Конституції Італії в ст. 64 зазначається: "Рішення кожної палати й Парламенту дійсні лише за наявності більшості їхніх членів та якщо рішення прийняті більшістю присутніх членів, крім випадків, коли Конституція передбачає кваліфіковану більшість".

4. Дієвість парламенту великою мірою визначається його спроможністю самостійно здійснювати власні функції. Зокрема, Верховна Рада України фактично є органом законодавчої влади тією мірою, якою вона здатна ухвалювати закони більшістю в 2/3 від конституційного складу. В інших випадках становище більше відповідає формулюванню ст. 2 Конституції Ісландії: "Законодавча влада належить спільно Альтінгу і Президенту Республіки Ісландія". Але при цьому в Ісландії президент не наділений правом законодавчої ініціативи, а відхилення ним законопроекту не перешкоджає набранню ним чинності, хіба що "проти" висловиться народ на референдумі. Загалом у сталих демократіях Європи конституційно не встановлене вето глави держави на прийняті закони, яке б мало долатися кваліфікованою більшістю в парламенті. Ймовірно, потребує певних часових обмежень також можливість визнання неконституційними законів України (наприклад, три роки після набрання чинності).

5. Підставою для розпуску загальнонаціонального представницького органу в демократичній державі, на наш погляд, може бути тільки його нездатність сформувати уряд і винятково за умов, коли цей уряд відповідальний тільки перед парламентом. У разі створення сприятливих умови для плідної роботи національних парламентів пріоритетом законодавців (у тому числі опозиційних) стає діяльність, яка б забезпечувала їм високу суспільну підтримку на майбутніх виборах, а не руйнування парламенту і держави.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок. Практика зарубіжних демократій засвідчує значну роль національних парламентів у забезпеченні стабільності державного управління в умовах як парламентаризму, так і президенціалізму. При цьому парламенти виявляють саме дієвість як нормативно закріплену можливість і фактичну здатність самостійно реалізовувати призначення загальнонаціонального представницького органу. Ключовими чинниками цього слід вважати: належне правове регулювання порядку формування парламенту; встановлення меж і змісту струк-

турування парламенту; оптимізацію процедур ухвалення рішень; досягнення необхідної самостійності парламенту у відносинах з іншими органами держави; обумовленість підстав для розпуску парламенту винятково його визначальним впливом на формування уряду.

Подальше дослідження проблеми потребує ґрунтовного ретроспективного аналізу об'єктивних та суб'єктивних чинників, які суттєво обмежили вплив Верховної Ради України на здійснення державного управління, а також більш детального компаративного дослідження зарубіжного досвіду регулювання відносин парламенту і виконавчої влади.

Список використаних джерел

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002 // Вісн. Конституц. суду України. - 2002. - № 5. - С. 11-15.
2. Ардан Ф. Франция: государственная система / Ф. Ардан. - М. : Юрид. лит., 1994. - 176 с.
3. Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду / Ч. Вайз, П. Кислий. - К. : Абрис, 2000. - 414 с.
4. Вишняк О. Від авторитарного президенціалізму до парламентської демократії / Олександр Вишняк // Політичний менеджмент. - 2007. - № 3(24). - Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=70&c=1619>
5. Георгіца А. Законодавча влада: поняття, правова природа, місце і роль в системі публічної влади / Георгіца Аурел // Влада в Україні: шляхи до ефективності / ред. рада : О. Д. Святоцький (голова) [та ін.]. - К. : Журнал "Право України": Ін Юре, 2010. - С. 355-379;
6. Гонюкова Л. В. Правова інституціоналізація парламентської більшості і опозиції / Л. В. Гонюкова // Парламентсько-президентська система управління: Україна та німецький досвід : зб наук. пр. / за заг ред. І. В. Розпутенка. - К. : К.І.С., 2003. - С. 156-162.
7. Даль Р. А. Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція / Р. А. Даль. - Х. : Каравела, 2002. - 216 с.
8. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті / Г. Кречмер. - К. : Заповіт, 1999. - 300 с.
9. Кривенко Л. Розподіл влад і процесуальні права парламенту / Л. Кривенко // Віче. - 1998. - № 3. - С. 14-32.
10. Мартинюк Р. Інститут парламентської більшості у вітчизняній політико-правовій практиці / Р. Мартинюк // Вибори та демократія. - 2010. - № 2-3. - С. 69-77.
11. Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом. - М. : Изд. гр. "Прогресс", "Универс", 1994. - 416 с.
12. Теплюк М. Конституційно-правові основи забезпечення єдності публічної влади в Україні / М. Теплюк // Влада в Україні: шляхи до ефективності / ред. рада : О. Д. Святоцький (голова) [та ін.]. - К. : Журнал "Право України": Ін Юре, 2010. - С. 54-140.

13. Тимошенко пропонує Ющенку створити "ширку" // Українська правда. - 2008. - 28 трав. - Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2008/5/28/76628.htm>

14. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм / Володимир Шаповал. - К. : Основи, 1993. - 143 с.

Світлана Сорока,

кандидат політичних наук,

докторант кафедри державної політики

та менеджменту Інституту державного управління

Чорноморського державного

університету імені Петра Могили

Конструктивний вотум недовіри уряду як засіб збереження стабільності системи державного управління в країнах ЄС

У статті аналізуються характерні риси та особливості конструктивного вотуму недовіри як форми парламентської відповідальності уряду та засобу збереження стабільності системи державного управління в країнах ЄС.

Ключові слова: вотум недовіри, конструктивний вотум недовіри, урядова криза, криза державного управління.

Article is devoted to features of a constructive vote of no confidence as a form of parliamentary responsibility of government and an instrument of keeping the stability of government system in EU countries.

Key words: a vote of no confidence, a constructive vote of no confidence, the governmental crisis.

Постановка проблеми. Рішення Конституційного Суду України про скасування політичної реформи 2004 р. та відновлення Конституції України у редакції 1996 р. спричинило неоднозначні оцінки експертів та провідних міжнародних організацій, які підготували рекомендації щодо проведення системної конституційної реформи в Україні, про необхідність якої неодноразово заявляв Президент України В.Ф.Янукович. На засіданні Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права 13 січня 2011 р. він проголосив про необхідність створення Конституційної асамблеї як до-радчого механізму для розроблення конкретних положень оновленого Основного Закону [1]. У процесі майбутніх конституційних змін особлива увага має приділятися інституту парламентської відповідальності уряду та одному з найбільш важливих його механізмів - вотуму недовіри. Тому аналіз конструктивного вотуму недовіри, який функціонує в країнах Європейського Союзу, є актуальним та необхідним.