

УДК 342.53

Я.О. БАРИСЬКА, Ужгородський національний університет

В.В. ЛЕМАК, докт. юрид. наук, проф.,
Ужгородський національний університет

ПАРЛАМЕНТСЬКА ФОРМА ПРАВЛІННЯ: ПОНЯТТЯ Й ОЗНАКИ

Ключові слова: форма державного правління, парламентаризм, модель влади

Співвідношення парламентаризму як цивілізаційного явища та форми державного правління можна аналізувати у кількох площинах. З одного боку, парламентаризм присутній у республіканській формі правління: і в класичній президентській республіці (США, наприклад), і в класичній парламентській (наприклад, Угорська Республіка), і в канцлерській республіці (якою є Німеччина). Він функціонує також у парламентській монархії (держави Західної Європи, Японія).

З іншого боку, парламентаризм, як державно-правовий принцип організації влади, не властивий: а) абсолютним монархіям (Близький Схід); б) надпрезидентським республікам, функціонуючим зокрема на території колишнього СРСР (Російська Федерація, Білорусь). Хоча, підкреслимо, в таких державах державний орган із назвою «парламент» функціонує.

Дослідження сутності парламентської форми правління є актуальним як у загальнотеоретичному, так і в практичному аспектах, оскільки парламентська форма правління за нашими підрахунками сьогодні функціонує у понад 60 держав світу. Разом із тим, просторове поширення цієї форми правління є вкрай нерівномірним. В Південній і Північній Америці таких держав лише одна (окрім маленьких острівних), в Африці – жодної, в Азії – всього три, на території колишнього СРСР (крім держав Європейського Союзу) – одна (Молдова). Проте, з іншого боку, серед держав Європейського Союзу саме парламе-

нтська форма правління у різних модифікаціях властива переважній більшості – окрім Франції, Польщі, Литви та ще кількох його членів.

Тому проблема парламентської форми правління була предметом дослідження таких російських та українських науковців, як Д.В. Керімов, Д.В. Тихоміров, В.В. Балитніков, С.С. Алексєєв, В. Шаповал, М. Козюбра, О. Святоцький, О. Хоменко, А. Георгіца, В. Сухонос та інші. Вказані дослідники визначають, як співвідносяться поняття «парламентаризм» та «парламентська форма правління», формулюють визначення відповідної моделі влади, наводять її характеристики. Разом із тим, поза увагою залишилися окремі аспекти змісту парламентської форми правління, зокрема, предмет та механізми легітимації уряду, форми конституційного закріплення його ключової ролі в системі публічної влади, а також своєрідність політичної відповідальності.

Звідси, метою цієї статті є розкриття сутності парламентської форми правління, виокремлення на основі аналізу сучасної державно-правової практики її основних ознак. Її новизна полягає у спробі удосконалення визначення парламентської форми правління та власному баченні сучасної конструкції відповідної моделі організації влади

У західній юридичній і політичній науках вживають поняття «парламентської системи» (інша назва – «парламентське правління»), котре покликане поєднати власне два феномени – парламентаризм як явище, притаманне сучасній державі, і власне специфічну форму правління, котра відображає місце і роль інституту парламенту в організації влади. Ми вже вище наводили доцільність позначення такої моделі влади поняттям «парламентської форми правління», до змісту якого інтегровано слід включити спільні ознаки і парламентської монархії, і парламентської республіки.

У вітчизняній спеціальній літературі робляться спроби виокремити ознаки парламентського правління, зокрема, В. Шаповалом

виділяються наступні: 1) побудова механізму здійснення державної влади на засадах так званого часткового «розподілу влад», або навіть «змішування влади»; 2) формально колективна і нерідко також індивідуальна політична відповідальність уряду виключно перед парламентом; 3) реальна віднесеність виконавчої влади до уряду; роль глави уряду як фактичного глави виконавчої влади [1, с.54].

На нашу думку, *парламентська форма правління* - це така система владних відносин, котра передбачає легітимацію уряду з боку парламенту, їх взаємодію та солідарність за обмеженої участі глави держави (монарха чи президента). Окремі аспекти сутності парламентської форми правління виявляються в наступних її ознаках.

1. *Обмежені конституційні позиції глави держави.* У парламентській монархії, крім інших питань, конституційно визначається процедура престолоспадкування. Якщо річ іде про парламентську республіку, то президент отримує свої повноваження у три способи – через обрання парламентом (Угорщина), обрання ширшим представницьким органом (наприклад, Федеральними зборами в Німеччині) і врешті – шляхом прямих виборів. Останній спосіб характерний для парламентських республік, в яких президент наділений деякими виконавчими повноваженнями (наприклад, у Словаччині).

Конституційно визначений статус глави держави (монарха чи президента) покликаний вирішити два завдання: а) засвідчити єдність нації (держави), уособлену в особі глави держави (із сакральним змістом – у монархіях чи без нього – в республіках); б) передбачити інститут влади, який був би достатньо віддаленим від політичного процесу, але міг би проявитися в період конституційної кризи.

З управлінської точки зору цей інститут важко мотивується. Наприклад, у статті 1 Конституції Японії передбачено, що імператор є «символом держави та єдності нації», а в статті 4 прямо вказано, що він не наділений повноваженнями, які спрямовані на здійс-

нення державної влади [2, с.381-382].

Глава держави в парламентській формі правління не просто обмежений у повноваженнях, особливо у сфері виконавчої влади. Навіть тими представницькими (церемоніальними) повноваженнями, якими його наділяє конституція, він не вправі скористатися самостійно, про що нижче ще буде сказано.

2. *Уряд легітимізується з боку парламенту (чи його нижньої палати).* У даному випадку слід, по-перше, звернути увагу на предмет такої парламентської легітимації.

Річ іде про те, що підтримки з боку парламенту потребують три речі, пов'язані з урядом, а саме: а) кадровий (персональний) склад уряду і найперше кандидатура прем'єр-міністра; б) програма діяльності уряду, тобто перелік пріоритетів урядової діяльності на перспективу; в) власне зміст діяльності уряду (наприклад, зміст внесеного законопроекту), котрий проявляється уже після його сформування.

По-друге, механізми такої легітимації різноманітні. За загальним правилом, це здійснюється в порядку, визначеному конституцією. Так, новосформований уряд Словаччини в 30-денний строк зобов'язаний подати програму своєї діяльності на затвердження парламенту та «прохати» про вираження довіри. Оскільки парламент може виразити недовіру уряду чи його окремому члену в будь-який момент, Президент призначає главою уряду саме ту особу, яка висувається парламентською більшістю – як правило, це лідер політичної сили, котра отримала перемогу в ході останніх парламентських виборів (ст.113 Конституції Словацької республіки) [3, с.2660-2678].

Іншими словами, модель первинної легітимації уряду (до початку його діяльності) виглядає наступним чином. Після парламентських виборів і за їх наслідками, глава держави (монарх чи президент) доручає лідеру політичної сили, котра набрала більшість у парламенті, подати йому пропозиції щодо складу уряду (політична складова), а на основі таких пропозицій видає акт про

призначення уряду. Але після цього уряду надається строк для отримання вотуму довіри в парламенті (з боку його депутатської більшості) складу уряду, а також затвердження програми його діяльності.

Вторинна легітимація уряду (вже після початку його діяльності) передбачає підтримку парламентом уряду в тому випадку, якщо останній наполягає на цьому. Наприклад, у Чеській Республіці Уряд самостійно може запропонувати Палаті депутатів (нижня палата парламенту) подання про висловлення довіри до себе, пов'язавши це питання з необхідністю схвалення певного законопроекту протягом трьох місяців, бо несхвалення такого законопроекту є підставою для розпуску Президентом цієї палати Парламенту (стаття 71 Конституції) [4, с.19]. Такий підхід, крім іншого, засвідчує також принцип солідарності у взаємодії парламенту і уряду.

3. *Уряд (прем'єр-міністр) наділений сильними конституційними позиціями в системі організації публічної влади.* Позиції легітимованого парламентом уряду настільки сильні, що дозволяють говорити про нього як про центр прийняття політичних рішень у державі. При цьому рішення уряду, залежно від характеру питань, формалізуються або безпосередньо ним через видання власних актів підзаконного характеру (постанов, розпоряджень), або шляхом підготовки проектів відповідних законів із наступним їх схваленням парламентом.

Ключова роль уряду в системі публічної влади конституційно закріплюється по-різному. Найбільш поширений спосіб – відмова від визначення конкретного переліку його повноважень у тексті конституції. При цьому такий підхід відштовхується від ідеї, що уряду належать усі повноваження у сфері управління державою. Підкреслимо при цьому, що річ не йде лише про «виконавчу владу» у вузькому розумінні – як інституційного механізму виконання законів, забезпечення їх реалізації іншими способами. Йдеться про уряд як інструментальний механізм вирішення будь-якої суспільної про-

блеми, в тому числі й такої, розв'язання якої потребує змін законів – однаково в цьому випадку відповідальність за питання підготовки проектів таких змін лягає передовсім на уряд. Не випадково в умовах цієї форми правління уряд є основним суб'єктом підготовки проектів законів.

Але може бути й інший підхід, за якого повноваження уряду закріплюються в конституції, але при цьому формулюються надто широко. У статті 73 Конституції Японії, зокрема, визначено, що «Кабінет виконує поряд з іншими суспільними функціями наступні обов'язки», серед яких згадуються «добросовісне проведення в життя законів, ведення державних справ», «керівництво зовнішньою політикою» тощо. «Ведення державних справ» вочевидь має означати розгляд урядом будь-якого питання державного життя, якщо тільки його вирішення не входить до компетенції іншого державного органу [2, с.381-382].

Сильні конституційні позиції можуть належати і окремо прем'єр-міністру.

Відзначимо також, крім іншого, *уряд є відповідальним за правові акти глави держави*, що свідчить про недискреційний характер повноважень останнього (чи їх частини) та проявляється в інституті контрасигнації його актів з боку глави уряду чи окремого міністра. В Італії всі акти президента потребують контрасигнації. В інших державах можуть бути визначені ті повноваження глави держави, реалізація яких здійснюється через прийняття відповідних правових актів, що підлягають обов'язковій контрасигнації.

4. *Уряд несе політичну відповідальність перед парламентом.* Що розуміти під «політичною відповідальністю уряду»? У фаховій літературі нерідко невинувато зміщуються поняття «відповідальності» та «підконтрольності», зокрема вказується, що політична відповідальність уряду передбачає три моменти: 1) уряд або окремі міністри регулярно звітують перед парламентом про свою діяльність; 2) діяльність уряду є об'єктом парламентського контролю; 3) за наслідками незадовільної

роботи передбачається можливість парламенту виразити вотум недовіри уряду, наслідком чого є відставка останнього [5, с.11-13].

У зв'язку з наведеною характеристикою парламентської форми правління слід акцентувати увагу ще на двох моментах. По-перше, політична оцінка діяльності уряду з боку парламенту може бути пов'язана з фактами як неправомірної поведінки членів уряду, так і з питаннями ефективності його діяльності, в тому числі вірності визначення пріоритетів, ефективність використання бюджетних коштів тощо. По-друге, у будь-якому випадку «вірність», «правильність», «ефективність» діяльності уряду визначаються позицією парламенту, точніше – депутатської більшості в парламенті, тієї більшості, яка створила даний склад уряду.

По-друге, вираження недовіри уряду частіше має місце не внаслідок оцінки його діяльності, а в результаті політичного процесу – переформатування депутатської більшості в парламенті (наприклад, створення нової парламентської коаліції).

5. Механізм налагодження взаємодії між парламентом (більшістю депутатів), крім інших засобів, передбачає *дострокове припинення повноважень (розпуску) парламенту за ініціативою уряду*. Взаємодія між двома вказаними суб'єктами – парламентської більшості і створеного нею уряду, є основою ефективного функціонування цієї форми правління. Така ціль досягається групою конституційних засобів: і порядком формування уряду, і його відповідальністю.

Але час від часу виникають ситуації, котрі засвідчують відсутність належної взаємодії між парламентом і урядом. По-перше, у передбачений конституцією термін парламент у силу низької структурованості не є спроможним сформувати уряд. По-друге, уряд не отримує підтримку парламенту з найважливіших питань, у тому числі через відмову схвалити проект закону, з яким уряд пов'язує питання довіри до себе. По-третє, парламент не є спроможним вчасно схвалити закон про державний бюджет. Можуть бути й інші по-

дібні ситуації, але слід розуміти, що всі вони означають те, що називається в європейській традиції парламентаризму «політичною кризою». Для виходу з такої ситуації якраз і передбачений інститут дострокового припинення повноважень парламенту. Найбільш чутливо будь-яку з наведених ситуацій відчуває саме уряд і зазвичай йому і надається ініціатива в цьому питанні. А повноваженням приймати рішення з цього питання наділений глава держави (монарх чи президент).

Аналіз юридичних характеристик парламентської форми правління дозволяє зробити наступні висновки: по-перше, досліджувана модель організації влади притаманна виключно демократичним державам, в яких зріле громадянське суспільство взаємодіє з ефективною владою, має місце висока політична і правова культура; по-друге, умовами ефективного функціонування парламентської форми правління є економічна та соціально-політична стабільність, суспільний консенсус щодо фундаментальних цінностей, наявність чітко структурованої та консолідованої партійної системи, виборчої системи, яка б стимулювала виникнення 2-5 сильних політичних партій, демократична політична культура правлячої партії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шаповал В. Форма держави в конституційному праві / В. Шаповал // Вісник конституційного суду України. – 2003. – № 2. – С. 47-58.
2. Конституція Японії // Конституції зарубіжних держав : учебное пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. – 3-е изд. – М. : Изд-во БЕК, 2002. – 592 с.
3. Конституція Словацької Республіки від 1 вересня 1992 року // Ústava Slovenskej republiky z 1 septembra 1992 // Sb. zákonů ČSFR č. 460/1992. – S. 2660–2678.
4. Лемак В. В. Правова реформа в Чехії і Словаччині в умовах постсоціалістичної модернізації: теоретичні і практичні проблеми : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт.

юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права. Історія політичних і правових вчень» / В. В. Лемак. – Харків, 2003. – 40 с.

5. Хоменко О. В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості : автореф.

дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права. Історія політичних і правових вчень» / О. В. Хоменко. – Харків, 2005. – 19 с.

Бариська Я. О. Парламентська форма правління: поняття й ознаки / Я. О. Бариська, В. В. Лемак // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 43–47 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09bjorio.pdf>

В рамках дослідження парламентської форми правління, до якої автор відносить і парламентську республіку, і парламентську монархію, формулюється визначення цієї форми правління та розкриваються її основні характеристики. Особливу увагу приділено формам і механізмам легітимації уряду з боку парламенту, конституційним способам закріплення ключової ролі уряду у системі публічної влади

Барыська Я.О., Лемак В.В. Парламентская форма правления: понятие и признаки

В рамках исследования парламентской формы правления, к которой автор относит и парламентскую республику, и парламентскую монархию, формулируется определение этой формы правления и раскрываются ее основные характеристики. Особое внимание уделено формам и механизмам легитимации правительства со стороны парламента, конституционным способам закрепления ключевой роли правительства в системе публичной власти.

Bariska Ya.O., Lemak V.V. Parliamentary Form of Government: Definition and Characteristics

Within the limits of research of a parliamentary form of government to which the author carries both parliamentary republic, and a parliamentary monarchy, definition of this form of government is formulated and its basic characteristics reveal. The special attention is given forms and mechanisms legitimating the governments from outside parliament, to the constitutional ways of fastening of a key role of the government in system of the public power.

Форум ПР