

СУТНІСТЬ ТА МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ УРЯДУ І ПАРЛАМЕНТУ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Статтю присвячено аналізу сутності взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації законодавчої функції. Розглянуто основні моделі парламентсько-урядової взаємодії залежно від форми правління у державі.

Ключові слова: взаємодія уряду і парламенту, законодавча функція, моделі взаємодії органів державної влади.

Статья посвящена анализу сущности взаимодействия правительства и парламента в процессе реализации законодательной функции. Рассмотрены основные модели парламентско-правительственного взаимодействия в зависимости от формы правления в государстве.

Ключевые слова: взаимодействие правительства и парламента, законодательная функция, модели взаимодействия органов государственной власти.

The article is devoted to the analysis of essence of cooperation between government and parliament in the process of realization the legislative function. The basic models of parliamentary-governmental cooperation are considered.

Key words: cooperation between government and parliament, legislative function, models of cooperation of public authorities.

В деле законодательства... представительное собрание должно не само действовать, но заставлять других действовать и решать,... затем дать санкцию или отказать в ней, когда законопроект разработан.

Дж. Ст. Милль «О представительном правлении» (1861)

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Законотворчість є найважливішою складовою діяльності держави, яка ставить перед собою мету створення та удосконалення єдиної, внутрішньо узгодженої системи законодавчих норм, що регулюють відносини у суспільстві та управлінні державою. Прийняття законів, тобто юридичних актів, що мають найвищу юридичну силу відносно інших державних актів, є головним повноваженням сучасного парламенту, що дозволяє цьому органу впливати на всі сторони державного та суспільного життя в країні. Проте проведення державної політики, яка схвалюється суспільством і благотворно впливає на розвиток суспільних відносин, можливо лише в умовах формування дійсно представницького органу законодавчої влади, активної співпраці законодавчої та виконавчої гілок влади у сфері законотворчості, за наявності відповідних правових механізмів. Актуальність вивчення досвіду взаємодії парламенту і уряду в законодавчому процесі диктується потребами створення таких механізмів,

які дозволили б приймати оптимальні для суспільства рішення у сфері законодавчого регулювання державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.

Тема взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації законодавчої функції є недостатньо дослідженою як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями. Окремі її аспекти висвітлені у працях, присвячених іншим спорідненим з нашою тематикою. Так, особливості реалізації парламентом законодавчої функції висвітлені у працях Н. Л. Омельченко [12], А. Балабана [15], С. Гилиджевої [2], законодавчої діяльності та законодавчого процесу в роботах Д. Н. Кордіка [8], А. Н. Кокотова [5, 6], Т. І. Новицької, [11], Л. М. Легін [9], теоретичних та практичних аспектів законотворчості у працях Н. Ю. Задираки [3] та І. А. Кібак [4].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.

Проте, у зазначених працях висвітлені лише поодинокі аспекти окресленої нами проблеми.

Саме тому автор вирішив присвятити статтю комплексному аналізу сутності взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації законодавчої функції, а також окресленню основних моделей такої взаємодії.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

У процесі дослідження автор статті визначив наступні завдання:

– здійснити структурно-функціональний аналіз механізмів взаємодії уряду і парламенту в законодавчому процесі та особливостей виконання цими органами державної влади законодавчої функції;

– проаналізувати основні моделі взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації законодавчої функції.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Законодавча функція пов'язана з діяльністю компетентних органів держави, спрямованою на створення, зміну, припинення дії нормативних правових актів вищої юридичної сили – законів, і здійснюється в чітко регламентованому порядку та особливій процесуальній формі. Законодавча функція – це одна з ключових і найбільш об'ємних за своїм значенням і змістом функцій державного управління. Результатом її реалізації є формування правової системи держави, що забезпечує за допомогою законодавства правове регулювання суспільних відносин, що виникають в процесі розвитку суспільства і держави і об'єктивно вимагаючих державного регулювання у формі законодавчих постанов. Сенс законодавчої діяльності парламенту полягає у підготовці та ухваленні законів, які або прямо передбачені конституцією, або їх видання викликане потребами розвитку суспільства і держави в різних сферах політичного, економічного і соціального життя.

Специфікою законотворчої діяльності в демократичній правовій державі є те, що вироблення і прийняття нормативно-правових рішень, їх формальне закріплення здійснюються тут колегіальними зусиллями парламенту, що забезпечує досягнення необхідного правового консенсусу. На відміну від парламенту уряд, виступає так званим інститутом оперативного управління, особливо значущим структурно-функціональним елементом в системі державного управління, що забезпечує практичне виконання, реалізацію законодавчих рішень [13, с. 50]. Отже, якщо інститут народних представників – це управління за допомогою закону, то інститут оперативного управління – це управління відповідно до закону, на підставі закону, виробленого і прийнятого представницьким органом влади. Інакше кажучи, інститут оперативного управління – це інститут підзаконного управління, суб'єкти якого, як правило, не мають права здійснювати законотворчі функції. Однак у сучасних умовах ця схема є достатньо

модифікованою, а тому виконавча влада, зокрема уряд, здійснюють значний вплив на прийняття законів парламентом і, навіть інколи, отримують власні законодавчі повноваження під наглядом законодавчого органу. Тому законодавча функція державного управління виконується парламентом спільно з урядом (або іншими органами виконавчої влади). У зв'язку із цим, дослідники підкреслюють управлінську значущість законотворчого потенціалу так званого інституту персоніфікованого першолідерства (король, президент, голова уряду) в системі державного управління, особистісний вплив якого за допомогою політичного, морального або професійного авторитету досить суттєвий [13, с. 52].

В контексті законодавчої функції державного управління уряд та парламент виконують власні особливі функції. У системі розподілу влади ухвалення законів, включаючи визначення організації і діяльності усієї системи державної влади, є головною функцією і прерогативою парламенту. Отже, парламент виступає в ролі основоположного органу державної влади, наділеного правом впливати не лише на увесь комплекс суспільних відносин, але і на інші гілки, органи влади за допомогою законодавчих постанов. Законодавчу функцію парламент виконує шляхом розробки, обговорення та ухвалення законів, а також інших правових актів обов'язкових до виконання на території держави.

Уряд, на відміну від парламенту, відіграє власну специфічну роль у процесі виконання законодавчої функції. Так, під час виконання даної функції він реалізує такі напрямки діяльності:

1) бере участь у законодавчій діяльності, до якої можна віднести право на законодавчу ініціативу, тобто подання урядових законопроектів до розгляду парламентом, проведення урядом експертизи законопроектів, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, внесення поправок до законопроектів, а також вплив на порядок голосування при прийнятті законів.

2) Видає нормативні акти втручаючись у законодавчу компетенцію парламенту, що відбувається внаслідок того, що парламент делегує власні повноваження уряду. Подібні нормативні акти у даному випадку не носять підзаконного характеру, а мають таку ж юридичну силу, як і парламентські акти.

3) Виконує закони (здійснює виконавчо-розпорядчу діяльність), що становить сутність усієї діяльності органів виконавчої влади і полягає у забезпеченні урядом реалізації правових норм, що містяться у законах та підзаконних актах прийнятих законодавчою владою.

З метою дослідження процесу виконання урядом та парламентом законодавчої функції розглянемо основні риси та особливості законодавчого процесу в цілому. Важливо зазначити, що поняття «законодавчий процес» має два значення: 1) процедура проходження законопроекту у найвищому представницькому органі влади,

послідовність рішень що приймаються цим органом державної влади; 2) законодавча діяльність, що проявляється в прийнятті нових, відміні або зміні чинних законів відповідно до інтересів суб'єктів політики. Ми розглядаємо законодавчий процес у його широкому значенні, як суворо регламентовану діяльність, що є сукупністю певних процедурних дій (стадій законодавчого процесу) спеціально уповноважених суб'єктів, спрямованих на створення акту вищої юридичної сили, – закону [8, с. 12]. Серед основних ознак законодавчого процесу виділяють його урегульованість правовими нормами, наявність спеціального суб'єктного складу, розподіл законодавчого процесу на декілька стадій.

Відзначається, що коло суб'єктів законодавчого процесу в різних державах може варіюватися. Невід'ємною умовою, за якою ми можемо розглядати того або іншого суб'єкта в якості суб'єкта законодавчого процесу, є надання йому необхідних прав і обов'язків для участі в законодавчому процесі. Особливо підкреслюється, що основним і провідним суб'єктом законодавчого процесу, безумовно, являється найвищий представницький законодавчий орган – парламент, оскільки практично увесь процес законотворчості, починаючи від внесення законопроекту і закінчуючи прийняттям законодавчого акту, проходить у рамках парламентської діяльності. Конституцією держави та Регламентом парламенту регулюється і детально регламентуються більшість законодавчих процедур, права і обов'язки інших суб'єктів законодавчого процесу [8, с. 12-13].

Однією з найбільш суттєвих ознак законодавчого процесу є його розподіл на етапи. Законодавчий процес є саме сукупністю складових його стадій, кожна з яких має свої особливості, завдання, суб'єктів і спрямована на вирішення конкретних цілей, успішне досягнення яких є необхідною умовою і обов'язковою передумовою для переходу до наступного етапу законотворчості та, зрештою, для ухвалення закону [8, с. 12-13]. Системно-функціональний аналіз законодавчого процесу дозволяє виділити наступні його стадії:

1) розробка законопроекту за рішенням суб'єкта законодавчої ініціативи, що включає діяльність з виявлення суспільних інтересів, постановку питання про необхідність законодавчого регулювання тих або інших питань, вироблення концепції законопроекту, написання його тексту, підготовку фінансово-економічного обґрунтування законопроекту і супровідних документів;

2) розгляд суб'єктом законодавчої ініціативи розробленого законопроекту і ухвалення рішення про його внесення в законодавчий орган (до елементів вказаної стадії можна віднести також направлення суб'єктом права законодавчої ініціативи законопроекту уряду для отримання висновку або надання офіційного відзиву, передбаченого законодавством);

3) офіційне внесення законопроекту або законодавчої пропозиції суб'єктом права законодавчої ініціативи до парламенту у встановленому порядку;

4) прийняття законопроекту до розгляду законодавчим органом;

5) попередній розгляд законопроекту в робочих органах парламенту (комітетах, комісіях);

6) розгляд законопроекту на пленарних засіданнях парламенту, внесення поправок, що містять зміну тих або інших положень;

7) прийняття / відхилення законопроекту парламентом (до даної стадії входить також розгляд та схвалення або несхвалення другою палатою парламенту, за умов існування двопалатного парламенту);

8) направлення закону на розгляд посадовій особі (особам) з метою прийняття рішення про підписання і обнародування закону або про його відхилення, в тому числі санкціонування (контрасигнація).

9) промульгація закону (підписання главою держави і офіційна публікація).

10) реалізація закону, оцінка ефективності його дії.

Представлена структура законодавчого процесу у вигляді стадій є цілісною, що забезпечується безпосередньою правовою пов'язаністю окремих стадій – процесуальне рішення (інший процесуальний документ), що завершує чергову стадію, служить юридичним фактом, що породжує наступну стадію [5, с. 16].

Слід зазначити, що автор не ставить за мету докладний розгляд стадій законодавчого процесу, а вважає необхідним розглянути лише ті, які передбачають взаємодію уряду та парламенту. В цьому руслі, особливого значення набуває взаємодія уряду і парламенту під час законотворчої діяльності – вироблення законів, їх проектування. Не дарма цей етап законодавчого процесу особливо відзначається дослідниками. На думку української дослідниці Н. Ю. Задираки, законотворчість – це один із найважливіших напрямів діяльності будь-якої держави. Це достатньо специфічна діяльність, яка потребує особливих знань та навичок у різних галузях права, а іноді і у інших галузях та видах діяльності, має інтелектуальний характер, та пов'язана зі створенням та / або зміною правових норм, які діють у країні. В нормативних актах можна побачити ступінь розвитку держави у різних галузях життєдіяльності. Усі ми – «користувачі» законів та інших нормативних актів і саме тому законодавець не може допускати прийняття непоміркованих правових рішень, оскільки будь-яка його помилка може призвести до не виправданих матеріальних витрат, до порушення прав та інтересів громадян [3, с. 5].

Під час визначення поняття законотворчої діяльності слід відзначити, що деякі дослідники схильні ототожнювати терміни «законодавчий процес» і «законотворчий процес». Так на погляд А. Н. Кокотова вони лише містять в собі різні смислові акценти. Якщо в терміні «законодавчий процес» на перший план виходить технологія (процедура) виробництва законів, то в терміні

«законотворчий процес» проявляється інтелектуальний творчий початок аналізованої діяльності [6, с. 53]. Автор не підтримує дану точку зору, вважаючи, що законотворча діяльність – це основна складова частина законодавчої діяльності, частина загальної системи законодавчого процесу, відповідних етапів та процедур з підготовки (розробки) законопроекту [10, с. 227]. Основними етапами законотворчості, як діяльності зі створення нових законів, є:

- 1) планування законотворчої діяльності;
- 2) розробка концепції майбутнього закону;
- 3) написання тексту законопроекту;
- 4) обговорення закону законодавчим органом (в ході якого може здійснюватися доопрацювання, як концепції, так і тексту майбутнього закону).

У процесі законотворчості основними механізмами взаємодії уряду і парламенту може бути, по перше, участь уряду в законодавчому процесі в якості суб'єкта законодавчої ініціативи, по-друге, здійснення урядової експертизи законопроектів поданих членами парламенту, і по-третє, внесення урядом поправок до законопроектів під час розгляду в парламенті.

Стадія розробки законопроекту суб'єктом законодавчої ініціативи є достатньо змістовною і важливою, вимагаючи залучення значних ресурсів та зусиль з боку відповідного органу або окремих осіб. У зв'язку з цим слід зазначити, що стадія розробки законопроекту за рішенням суб'єкта законодавчої ініціативи може бути відсутньою, якщо названий суб'єкт прийняв рішення про внесення в законодавчий орган законопроекту, підготовленого в іншому порядку (наприклад, запропонованого йому в готовому вигляді іншими органами, організаціями, особами). В цьому випадку розробка законопроекту не складає самостійної стадії законодавчого процесу, оскільки вона сама по собі не породжує публічно-правового або цивільно-правового обов'язку суб'єкта законодавчої ініціативи розглянути розроблений законопроект на предмет його можливого внесення в законодавчий орган в порядку законодавчої ініціативи. Стадія розробки законопроекту випадає із законодавчого процесу як цілісного утворення у тому випадку, коли законопроект розроблений суб'єктом законодавчої ініціативи не з метою його внесення в законодавчий орган в установленому порядку. Вона випадає також у випадку, коли законопроект розроблений якою-небудь особою, органом, організацією на прохання суб'єкта законодавчої ініціативи в неофіційному порядку, навіть якщо суб'єкт законодавчої ініціативи має намір внести цей законопроект в законодавчий орган. Таким чином, розробка законопроекту, будучи обов'язковим елементом законодавчої діяльності, не завжди утворює самостійну стадію законодавчого процесу. Відмітимо, що в спеціальній літературі аналізована стадія виділяється рідко. В якості першої стадії законодавчого процесу, як правило, називається внесення законопроектів у законодавчий орган в порядку законодавчої ініціативи [5, с. 16].

Розробка концепції закону і написання тексту його проекту є суто творчою частиною законодавчої діяльності, яка, на відміну від процесу ухвалення закону, не врегульована, та і не може бути чітко врегульована законом. Проте, даний процес має дотримуватися певних правил, принципів, методичних рекомендацій, що забезпечує якість ухвалюваних законів. До основних принципів законотворчості відносять: законність, демократизм і гласність, науковість, ефективність законотворчості, відповідність форми і змісту закону, планування, прогнозування, пріоритетність, економія, визнання вищою цінністю прав і свобод людини і громадянина, єдність юридичної термінології, зв'язок з практикою.

Розроблений у відповідності із зазначеними принципами законопроект виноситься на розгляд суб'єкта законодавчої ініціативи (уряд, парламентський комітет), який приймає рішення про його внесення в законодавчий орган разом із супровідними документами. Реєстрація законопроекту законодавчим органом є початком стадії попереднього розгляду. Її мета – вирішення питання про можливість включення законопроекту в законодавчий процес шляхом перевірки законопроекту і документів, що додаються до нього, на предмет відповідності їх форми і порядку внесення чинному законодавству. Остаточне рішення про включення законопроекту в законодавчий процес або про повернення його суб'єктові права законодавчої ініціативи приймають керівні органи парламенту. Подальша робота зосереджується на підготовці законопроекту до пленарного розгляду парламентом. Для цього законопроект передається робочим органам парламенту, відповідним комітетам, комісіям, які проводять необхідні експертизи законопроекту, узагальнюють відгуки, пропозиції, зауваження по ньому, вносять зміни до тексту законопроекту з відома суб'єкта права законодавчої ініціативи. Попередній розгляд законопроекту завершується рішенням парламенту про внесення законопроекту на пленарний розгляд.

Достатньо активною є взаємодія уряду і парламенту під час стадії розгляду законопроекту на пленарних засіданнях парламенту. Уряд може вносити поправки до законопроектів внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, а парламентарі до урядових законопроектів. Особливо важливою з точки зору впливу уряду на законодавчий процес ця стадія є в країнах, де він може втручатися у процес формування порядку денного парламенту та порядку голосування парламенту під час прийняття законів. Мета пленарного розгляду законопроекту полягає в ухваленні закону або виведенні законопроекту із законодавчої процедури. Пленарний розгляд відбувається на декількох читаннях. Законопроекти розглядаються, як правило, в трьох читаннях. Кожне читання має власну мету. Перше читання дозволяє депутатам увійти до проблематики законопроекту, усвідомити його концепцію, місце в законодавчій системі, предмет регулювання,

основні положення, також оцінюється актуальність і практична значущість законопроекту, відповідність його положень конституції. За результатами голосувань в першому читанні законопроект береться за основу для подальшої роботи над ним, або відхиляється. Друге читання спрямоване на змістовне доопрацювання законопроекту шляхом внесення в нього поправок. Суб'єкти права законодавчої ініціативи вносять поправки в тих випадках, коли вони в цілому схвалюють законопроект, але мають окремі зауваження. Третє читання – етап «підчистки», редакційної правки і усунення логічних та інших невідповідностей, що можуть з'явитися в тексті законопроекту в ході другого читання, і нарешті прийняття закону [6, с. 58-59]. Якщо парламент має одну палату, то після прийняття законопроекту останній передається главі держави для промульгації, якщо парламент двопалатний, то процедура повторюється в другій палаті. У випадку виникнення розбіжностей між палатами застосовуються різноманітні процедури узгодження і лише потім проект передається главі держави.

Після прийняття закону парламентом він спрямовується на схвалення голові держави, який може підписати або заветувати закон. Така процедура ще називається легалізацією закону – прийняття уповноваженим органом, посадовцем рішення про включення ухваленого парламентом закону в законодавчу систему. Це рішення санкціонує початок дії закону. Розгляд закону главою держави (президентом або монархом) на предмет його підписання або відхилення має на меті оперативне ознайомлення виконавчої влади з ухваленим законом, а також врахування її позиції в законодавчому процесі. Це важливо, оскільки саме на виконавчу владу в першу чергу покладається завдання забезпечення ефективної реалізації закону. У деяких державах, зокрема у Іспанії, Італії, Португалії, Швеції та Німеччині, поряд із підписанням головою держави необхідною є контрасигнація – візування прийнятого парламентом закону головою або членами уряду. Даний акт переважно є формальним (хоча випадки непідписання мають місце на практиці) і пов'язаний з тим, що глава держави юридично не є відповідальним за свої дії, тому відповідальність за реалізацію закону покладається на голову або членів уряду. В окремих країнах, наприклад у Швеції, законопроекти, прийняті парламентом, не потребують королівського схвалення. Король, згідно конституції, не володіє правом вето. Спікер шведського Ріксдагу повинен направити у встановлений термін ухвалений парламентом закон на підписання прем'єр-міністрові і відповідному міністрові, які відмовити в цьому не мають права. На практиці прем'єр-міністр іноді доручає підписати закон лише відповідному міністрові [7, с. 618]. Ця стадія законодавчого процесу завершується направленням скріпленого підписом глави держави закону для його офіційної публікації або відхиленого закону до парламенту з відповідним обґрунтуванням відмови.

Публікація (обнародування) закону входить в компетенцію голови держави і здійснюється засобами масової інформації, що відповідають за офіційну публікацію законів. Мета даного процесу полягає в оперативному і точному доведенні ухваленого закону до необмеженого кола осіб, яким адресовані або можуть бути адресовані його положення. Фактично після підписання головою держави та офіційної публікації закон вступає у дію. Вступ закону в дію – кульмінація законодавчого процесу, яка свідчить про реальне включення створеного закону в законодавчу систему країни. Реалізація закону, як вже зазначалося, покладається на виконавчу владу, основною мірою на уряд. І саме від його діяльності залежить наскільки ефективною буде ця реалізація, чи будуть досягнуті основні цілі та завдання закону. У зв'язку із цим важливим елементом даної стадії є оцінка ефективності дії закону, здійснення якої також пов'язане з інтенсивною взаємодією уряду і парламенту та тісно переплітається з контрольною функцією останнього. Такий контроль, здійснюваний парламентом, на думку азербайджанської дослідниці С. Гилиджевої, не виступає його окремою функцією, а примикає до законодавчої, будучи її продовженням [2]. Саме моніторинг ефективності застосування закону дозволить виявити його основні помилки, недоліки та проблеми під час реалізації, які можна буде врахувати у наступних законодавчих актах, а також ті аспекти суспільних відносин, які все ще потребують законодавчого вирішення.

Проаналізована автором структура законодавчого процесу є достатньо складною і розтягнутою у часі. Однак прийняття закону це важливий процес, який вимагає додержання всіх зазначених процедур. Слід погодитися з думкою про те, що складність законодавчого процесу пояснюється необхідністю відсіювання випадкових, нежиттєздатних законопроектів, забезпечення ухвалення законодавчих рішень, які, з одного боку, враховують інтереси різних груп населення, знижують рівень протиріч у суспільстві, підвищують рівень довіри громадян, а з іншої – дозволяють виконавчим органам приймати на їх основі досить ефективні управлінські рішення. А отже, ефективність парламентського законодавчого процесу і законодавчої діяльності не може вимірюватися традиційною формулою – максимальний результат при мінімумі, матеріальних, організаційних та часових витрат. Вироблення дійсно компромісних і ефективних законів з неминучістю передбачає вибір складних та витратних законодавчих процедур і суворого їх дотримання [5, с. 18].

У контексті того, що ми розглядаємо виконання законодавчої функції в країнах Європейського Союзу, то слід враховувати особливості її здійснення у зв'язку із членством у цьому об'єднанні. Така модифікація законодавчої функції державного управління передусім пов'язана з обмеженням сфери видавання законів у тих

галузях, які згідно із правом ЄС регулюються наднаціональним законодавством. Це може виявлятися у наступному:

1) не можна видавати закони в справах, які регулюються на рівні Європейського Союзу;

2) потрібно відмінити закони, які втручаються в компетенцію права ЄС.

Також зміни у законодавчому процесі пов'язані із достосуванням законодавства держав до директив та деяких інших рішень ЄС. Вони спонукають законодавчі органи реалізовувати цілі та зміст директив шляхом видання законів у строках передбачених ними. Проте, в першу чергу, відповідальність за реалізацію директив лежить на уряді, який зобов'язаний надавати парламенту відповідні законопроекти, у яких відображені необхідні норми. Зважаючи на це, оперативне прийняття необхідних законів вимагає від всіх суб'єктів законодавчого процесу впровадження нових методів та процедур діяльності [15, с. 142-143].

Розглянувши сутність та основні характеристики законодавчого процесу визначимо моделі взаємодії уряду та парламенту в процесі реалізації законодавчої функції державного управління. Вони розрізняються в залежності від форми правління в державі. Модель взаємодії уряду і парламенту в законодавчому процесі, яка існує в державах з парламентською формою правління передбачає наділення уряду (прем'єр-міністра) сильними конституційними позиціями в системі організації публічної влади. Так, на думку українських науковців, 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 [1, с. 45]. Оскільки уряд спирається на парламентську більшість, то має можливість суттєво впливати на діяльність парламенту, насамперед на здійснення законодавчих повноважень. Показовим є той факт, що більшість законопроектів, які є предметом парламентського розгляду, виходять саме від уряду.

З іншого боку, слід відзначити відкриту залежність виконавчої влади від законодавчої, де парламент формує або дає згоду на формування уряду, який є перед ним відповідальним. Така модель, за якої уряд і парламент є взаємозалежними один від одного, дозволяє парламентській більшості та уряду виступати єдиною командою (у окремих країнах особи, що займають міністерські пости, не втрачають депутатські мандати). Їй надається можливість проводити потрібні закони та забезпечувати належну їх реалізацію. Отже, держави з парламентською формою правління характеризуються максимальним ступенем консенсуалізації між урядом і парламентом в процесі реалізації законодавчої функції. Водночас,

це не означає, що за певних умов така модель не може втрачати свою стабільність і спричиняти конфлікти під час прийняття законів.

Інша модель взаємодії уряду і парламенту притаманна змішаним (напівпрезидентським) формам правління, характеризується тим, що визначальним чинником державної політики є президент. Формально уряд очолює прем'єр-міністр, але фактично його роботою керує президент, який і задає тон роботі виконавчої гілки влади. В цій схемі і президент і парламент беруть участь у формуванні та усуненні уряду, який, таким чином, несе «подвійну відповідальність». Це ускладнює взаємодію уряду і парламенту в певних умовах. Як засвідчує досвід, ця форма правління ефективна за умови, що уряд, який спирається на парламентську більшість, і президент належать до однієї політичної сили. Інакше між президентом, з одного боку, і прем'єр-міністром і парламентською більшістю, з іншого, може виникнути конфлікт, для вирішення якого не завжди достатньо конституційних засобів [14, с. 12]. У таких умовах глава держави може розпустити парламент, якщо депутати блокують кандидатуру на посаду голови уряду, або найважливіші законодавчі ініціативи виконавчої влади. Крім того, президент має незалежне право вимагати проведення референдуму з питань законодавчих ініціатив для того, щоб забезпечити волевиявлення населення по важливим для президента питанням. У державах з напівпрезидентською формою правління часто встановлюється перелік конкретних питань, по яких парламент може приймати рішення. До них відносяться найважливіші соціально-економічні питання; управління державною власністю, питання оподаткування і соціального забезпечення. І хоча питання, що входять в цей перелік, уряди можуть вирішувати тільки на основі ухваленого парламентом закону, проте, вони іноді виходять за конституційні обмеження.

Особливої уваги в даному контексті заслуговує модель взаємодії уряду і парламенту за президентсько-парламентської форми правління з достатньо сильною президентською владою. Основними рисами такої моделі є наступні: 1) уряд формується президентом, при обмеженій участі парламенту; 2) превалює одноосібний підхід до влади; 3) утистки законодавчої гілки в процесі взаємодії з виконавчою гілкою влади. Така модель, за умови подальшого посилення президентської влади, загрожує тим, що вищий законодавчий орган втратить можливість самостійно приймати рішення, а парламентські фракції – здійснювати вплив на державну політику і контролювати дії інших гілок влади.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Проведене дослідження дозволяє автору сформулювати наступні висновки та рекомендації:

1. Уряд і парламент, реалізуючи законодавчу функцію державного управління, відіграють

власну специфічну роль. Основними механізмами взаємодії уряду та парламенту в процесі реалізації законодавчої функції є:

- участь уряду в законодавчому процесі в якості суб'єкта законодавчої ініціативи;
- вплив уряду на перебіг законодавчого процесу шляхом участі його представників у парламентських засіданнях, внесення поправок, впливу на формування порядку денного парламенту та на порядок голосування;
- урядова експертиза законопроектів поданих іншими суб'єктами законодавчої ініціативи;
- прийняття урядом актів, що мають силу закону, в порядку делегованого законодавства за дозволом парламенту.

2. Законодавчий процес має достатню складну структуру, враховуючи складність і послідовність його стадій, принципи здійснення та можливість участі лише чітко окресленого кола суб'єктів. Усе

це забезпечує, по-перше, відсіювання випадкових, нежиттєздатних законопроектів; по-друге, сприяє ухваленню дійсно компромісних законів, що відбивають інтереси основних соціальних груп або явно не протирічать їм.

3. У європейських країнах у зв'язку із членством в ЄС відбулася модифікація законодавчої функції державного управління, яка передусім виявляється у забороні видавати закони в справах, які регулюються на рівні Європейського Союзу, та необхідності відмінити закони, які втручаються в компетенцію права ЄС.

4. В кожній окремій країні, в залежності від форми правління та державних традицій, існує власна модель взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації законодавчої функції. У країнах Європейського Союзу можна виокремити парламентську та змішану (напівпрезидентську) моделі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бариська Я. О. Парламентська форма правління: поняття й ознаки / Я. О. Бариська, В. В. Лемак // Форум права. – 2009. – №3. – С. 43–47.
2. Гыльджева С. Законодательная функция парламента [Электронный ресурс] / Севда Гыльджева // Материалы Международной научно-практической конференции «Ключевые инструменты организации человеческого общежития: экономика и право», 27 октября – 1 ноября 2011 года, Лондон, Киев. – Режим доступа : <http://www.gisap.eu/ru/node/1081>.
3. Задирака Н. Ю. Теоретико-правові питання законотворчості : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. Ю. Задирака. – К., 2005. – 16 с.
4. Кибак И. А. Соблюдение принципов в законотворческой деятельности / И. А. Кибак // Вестник Воронежского института МВД России. – 2011. – № 2. – С. 128–133.
5. Кокотов А. Н. Законодательная деятельность и парламентский законодательный процесс в РФ / А. Н. Кокотов // Российский юридический журнал. – 2006. – № 3. – С. 7–19.
6. Кокотов А. Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура / А. Н. Кокотов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 53–63.
7. Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 3 / Под общ. ред. Окунькова Л. А. – М. : Норма, 2001. – 792 с.
8. Кордик Д. Н. Законодательный процесс в европейских государствах: ФРГ, Австрия, Швейцария, Россия (сравнительно-правовой анализ) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Дмитрий Николаевич Кордик. – М., 2007. – 26 с.
9. Легін Л. М. Законодавчий процес в Україні та його вдосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Л. М. Легін; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2009. – 21 с.
10. Любимов А. П. Парламентское право России : [учебное пособие] / А. П. Любимов. – М. : Издательско-торговый центр «Маркетинг», 2002. – 368 с.
11. Новицкая Т. И. Федеральный законодательный процесс в России в условиях разделения властей : автореферат дисс. на соискание ученой степени кандидата юридических наук : специальность 12.00.02 – Конституционное право / Т. И. Новицкая. – М., 2003. – 24 с.
12. Омельченко Н. Л. Конституційно-правові основи законодавчої функції Верховної Ради України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. Л. Омельченко. – К., 2011. – 18 с.
13. Чернобель Г. Т. Институциональная детерминанта системы государственного управления / Г. Т. Чернобель // Журнал российского права. – 2008. – № 136. – С. 45–55.
14. Шкурина С. С. Современная модель парламентарно-правительственных отношений в России как институциональный фактор укрепления государственной власти : автореф. дисс. ... на соиск. уч. степ. канд. полит. наук : специальность : 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии / С. С. Шкурина. – М., 2011. – 24 с.
15. Bałaban A. Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej / Andrzej Bałaban // Przegląd Sejmowy. – 2007. – № 4(81). – S. 127–150.

Рецензенти: Антонова Л. В., д. держ. упр., доцент;
Іванов М. С., д. політ. н., професор.

© Сорока С. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 05.04.2012 р.

СОРОКА Світлана Вікторівна – кандидат політичних наук, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: парламентська діяльність, взаємодія вищих органів влади, європейська інтеграція.