

5. Звернення Президента України до народу від 1 жовт. 2010 р. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/18335.html>

6. Рішення Конституційного Суду України у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України від 30 верес. 2010 р. № 20-рп/2010 // Офіц. вісн. України. - 2010. - № 72/1 (Спец. вип.).

7. Висновок Конституційного Суду України у справі про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками від 12 жовт. 2004 р. № 2-в/2004 // Офіц. вісн. України. - 2004. - № 42.

8. *Ковриженко Д. С.* Інститут вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції / Д. С. Ковриженко. - К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2009. - 60 с.

9. *Плахотнюк Н. Г.* Інститут президентства в Україні: становлення та розвиток / Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко. - К. : Видавн. дім. "Максимум", 2004. - 224 с.

10. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30.

11. *Шатіло В. А.* Інститут президентства в системі державної влади України / В. А. Шатіло. - К. : Укр. центр політ. менеджменту, 2004. - 159 с.

12. *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн : підручник / В. М. Шаповал. - К. : АртЕк, Вища шк., 1997. - 251 с.

13. Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз) : посібник / Г. М. Волянська, М. В. Оніщук, М. В. Савчин та ін. ; за ред. М. В. Савчина, В. Л. Федоренка. - К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2008. - 188 с.

Олександр Лозовицький,
кандидат політичних наук,
здобувач кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ

Розвиток парламентарних систем в умовах соціальних трансформацій та кризових явищ глобалізації

У статті аналізується еволюція, формування та взаємодія державно-політичних систем провідних європейських держав в умовах соціальних трансформацій та кризових явищ глобального розвитку. Водночас визначається найголовніше завдання - побудова ефективно діючої системи державного управління політичними процесами в різних сферах розвитку суспільства.

Ключові слова: державотворчий процес, політична система, співтовариство, державне управління, урядування, інтеграція, доктрина, національна безпека.

The author analyzes the evolution and interaction of state and political systems of leading European countries in terms of social transformations and the crisis of global development. At the same time determined the most important task - building an efficient public administration political processes in different spheres of society.
Key words: state process, political system, community, governance, governance, integration, doctrine, national security.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими завданнями теорії і практики реалізації механізмів державного управління. Державотворчий процес в Україні, істотно поглибившись, викликав прагнення створити досконалішу систему демократичного урядування, що в перспективі може поєднати найвагоміші надбання провідних держав, звичайно з урахуванням національної специфіки та менталітету. Природно, що такий процес викликає щире зацікавлення вітчизняної громадськості у докладному порівнянні класичних систем демократичного урядування. Принципово новою у представленому дослідженні є спроба встановити загальний характер і параметри взаємодії держав, які втілювались у виробленні й формуванні механізмів державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання розвитку демократичного урядування досить популярні у вітчизняних і зарубіжних дослідників. Однак робіт, що стосуються аналізу підходу до цього питання з позицій державного управління, досить небагато. У попередніх дослідженнях головна увага приділялася лише певному спектру проблем та питань означеної проблематики, які розглядалися в конкретно-історичному та політологічному аспектах.

Серед наукових публікацій доступних широкому загалу дослідників, насамперед, привертають увагу роботи: Р.Альбрехта, І.Блонделя, Ф.Дрейфуса, Д.Сатсона, К.Макферсона, Ж.-Р.Пеннока, Г.Сарторі, А.Фамрозо. Проте всі вони лише побіжно торкаються зазначеної проблеми. Тому дослідження механізмів розвитку систем демократичного урядування в контексті глобалізації становить інтерес і має суспільну користь за нинішніх складних умов перехідного періоду розбудови українського державного управління.

Формулювання мети та завдань статті. Мета дослідження включає: визначення особливостей, напрямів і параметрів механізмів розвитку систем демократичного урядування в контексті аналізу їх динаміки; вивчення досвіду формування та реалізації державної політики і стратегії Україною; на основі вже накопиченого матеріалу проаналізувати відповідний процес у глобальній перспективі. Зазначена мета конкретизувалася через постановку й вирішення таких завдань: на основі аналізу уточнити природу й зміст розвитку систем демократичного урядування в глобалізаційному процесі; показати сутність і розкрити основний зміст механізмів розвитку систем демократичного урядування як рушійної сили двох основних тенденцій сучасного світу - глобалізації та регіоналізації; визначити шляхи формування державної політики України в контексті розвитку глобалізації.

Головне завдання дослідження полягає у визначенні витоків і чинників комплексу механізмів розвитку систем демократичного урядування в їх проекції на державотворчу стратегію України. Відповідно поставлені мета й завдання досягаються за допомогою порівняльного, структурно-функціо-

нального й іншого наукового методів з опорою на загальні й спеціальні методи дослідження наук державного управління. Методологічний підхід має три рівні - гносеологічний, парадигмальний та прикладний. Їх поєднання складає схему: принцип аналізу - форма аналізу - інструмент аналізу.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих результатів. Порівнюючи відносну ефективність парламентарної і президентської систем, потрібно враховувати досвід демократій, більшість із яких були створені за зразком парламентарної системи урядування: Італія, Франція, Німеччина. Проте не випадково парламентарній моделі не вдалося там прижитися, оскільки домінуючий вплив в урядах цих держав мала законодавча влада й провідна роль прем'єр-міністра та кабінету, важливі у британській конституційній системі, була порушена. Крім цього, французьким та італійським виборцям не притаманні традиційність, поштивість і прагматизм англійців. Натомість вони віддзеркалюють глибші соціальні розбіжності і підтримують більш крайні політичні партії. Внаслідок цього в них діє надмірна кількість політичних партій, а чим енергійніше політичне суспільство та численніші фракції на політичній арені, тим неспроможнішим стає уряд.

Саме такому суспільству важливо мати могутню і дієву владу, в якій і відчували нестачу як Франція, так і Італія. У Франції парламентарна система проіснувала з 1876 р. до 1958 р. (Третя і Четверта республіки) і жодна партія не завоювала більшості місць у Національній асамблеї. Протягом цього періоду країною керувало не менш ніж 119 урядів [1, с. 46], кожен з яких проіснував у середньому близько восьми місяців, коли місяці чи навіть тижні відділяли падіння одного уряду і прихід до влади іншого. Така ж сама ситуація характерна для Італії, де за повоєнний період змінилося більше 60 прем'єр-міністрів [2, с. 33].

Порівняння певного успіху парламентарного урядування у Великій Британії з його відносним провалом у Франції й Італії наочно доводить, що державна система, прагнучи поліпшити існуючий політичний лад, враховує не лише те, що є найкращим, а й те, що є можливим за існуючих обставин.

Оцінюючи успіх або провал парламентарної форми урядування, потрібно враховувати вирішальну роль національних особливостей та тип конституції, найкращий для держави за наявних умов, і разом з цим однаковою мірою тип конституційної системи, який найбільш придатний для держав у цілому.

Президентська і парламентарна системи становлять основу демократичного урядування. Водночас можливі відходи від цих альтернатив, про що свідчить урядова структура державної системи сучасної Франції, в якій діє форма уряду, що поєднує елементи обох систем - П'ята республіка. Її основні положення були визначені конституцією 1958 р. та керовані політичною філософією Ш. де Голля, який вважав, що виконавча влада не повинна залежати від парламенту, а єдність, згуртованість і внутрішня дис-

ципліна уряду Франції мають бути священними, аби керівництво держави не стало неспроможним і нечинним [3, с. 82]. Тому втіленням виконавчої влади став глава держави, який перебуває над партіями і обирається парламентом або вищим від нього органом.

Саме глава держави, наголошував Ш. де Голль, повинен брати до уваги загальний інтерес у своєму виборі урядових осіб, враховуючи орієнтацію парламенту, призначати міністрів, і насамперед прем'єр-міністра, який спрямовуватиме політику і діяльність уряду [4, с. 93]. Його завданням є видавати закони і декрети, обов'язкові для громадян усієї держави, очолювати Кабінет Міністрів, обстоювати там державну цілісність, стояти над політичними обставинами і виконувати цю функцію звичайним порядком або в особливо складні періоди доручити нації прийняти своє суверенне рішення шляхом виборів, а у надзвичайних ситуаціях його обов'язком є гарантування державної незалежності й виконання угод, укладених Францією.

Виконавча влада у Франції поділена таким чином, що прем'єр-міністр є главою уряду, а президент - главою держави. Але, на відміну від британського монарха, французький президент, влада якого спочатку мала догоджати особистим амбіціям Ш. де Голля, став керівною політичною фігурою. Як і в США, французький президент незалежний від законодавчої влади, перебуває на посту протягом встановленого строку повноважень (з 2002 р. - 5 років) і має міцну владу [5, с. 62].

За конституцією президент виступає третейським суддею, якому доручено вирішувати розбіжності між конфліктуючими сторонами. Це призвело до передання президентові виключної влади в галузі внутрішньої та зовнішньої політики. До того ж він уповноважений розпускати законодавчі органи і вимагати проведення нових виборів, оголошувати надзвичайний стан, видавати декрети, що мають силу закону, керувати засіданнями кабінету, а також призначати або звільняти з посади прем'єра і членів кабінету. Крім цього, президент може проводити національний референдум за власним вибором практично з будь-якого питання. Загалом, починаючи з 1958 р. влада прем'єр-міністра помітно ослабла, тоді як влада президента зросла [6, с. 71].

У 1962 р. Ш. де Голль імперативно провів референдум щодо прямих виборів президента, оскільки конституція не давала йому права обходити Національну асамблею у процесі внесення поправок. З того часу французьке президентство користується більшою владою, й нині жодне інше джерело політичного впливу не може зрівнятися з тим, яке ґрунтується на вотумі довіри для управління неслухняним і вкрай індивідуалістичним населенням Франції.

Водночас роль законодавчої влади зменшилася. У Франції вона поділяється на дві палати: Сенат і Національну асамблею. До складу Сенату входять 283 члени, обрані непрямым голосуванням, які мають дуже обмежене коло повноважень. Національна асамблея налічує 482 члени, які обира-

ються в округах через єдину систему виборів з двома балотуваннями через додаткові вибори, які проходять у тих дільницях, де жодна партія не набрала абсолютної більшості голосів. Національна асамблея як центральний орган законодавчої системи повинна схвалювати всі запропоновані закони, але більшість із них передаються у виконавчі органи, які мають право видавати так звані декретні закони. Вони також встановлюють порядок денний Національної асамблеї, яка має обмежену кількість комітетів, не може засідати більше ніж шість місяців щорічно, неуповноважена вносити фінансові законопроекти, а у разі не затвердження урядового бюджету до певного терміну, бюджет може бути прийнятий указом виконавчих органів.

Виконавча влада може змусити її провести комплексне голосування по кількох законопроектах одразу під час якого або приймаються всі, або не приймається жоден. Уряд може також зробити будь-яке окреме голосування вотумом довіри. В такому випадку негативний вотум у Національній асамблеї може призвести до відставки уряду і розпуску парламенту [7, с. 45]. Це є засобом контролю законодавства над урядом, та засобом панування виконавчої влади над парламентом.

Відколи Ш. де Голль зійшов з політичної арени, виконавча влада виявляє тенденцію до співробітництва з Національною асамблеєю і ставиться до неї з набагато меншою зневагою. Загалом гібридна система, що поєднує риси президентської та парламентарної систем, підносить на високий рівень політичну стабільність французької нації.

Політична система сучасної Німеччини склалась переважно у повоєнний період так званого "Німецького ренесансу" і поєднала кращі настанови парламентаризму. Маючи федеральний устрій, вона складається з окремих земель, між якими існують значні регіональні відмінності, що є складовими системи, створеної з метою забезпечення високого рівня політичної децентралізації. Головним завданням урядів земель є прийняття законів у певних галузях, таких як освіта, культура, охорона здоров'я, матеріальний та моральний добробут людей, розробка просвітницьких програм. Вони володіють засобами впровадження прийнятих федеральним урядом законів, виконання поліцейських повноважень, права накладання заборон на пресу [8, с. 62].

Але федеральний уряд є головним втіленням політичної влади у конституційній системі Німеччини. Урядові надані особливі повноваження здійснювати правову діяльність у сферах закордонних та громадянських справ, валюти та монетарної системи, шляхів сполучень, пошти та телекомунікацій, прав на власні видання. В інших сферах, переважно громадянського та кримінального законів, а також законів, що стосуються управління економікою, влада розподіляється між центральним та земельними урядами.

Німеччина має парламентарну форму урядування із розділеною виконавчою владою, за якою найвищу урядову посаду обіймає Канцлер, що

відповідає за формування та здійснення державної політики. За ухвалою парламенту він призначає або усуває з посад працівників кабінету та у разі надзвичайного стану в країні бере на себе обов'язки головнокомандувача збройними силами. Президент, який номінально є главою держави, крім випадків політичного цейтноту у парламенті, відіграє переважно формальну роль. Як і королева Великої Британії, він символізує правонаступність та стабільність, оскільки тільки він один може перебувати над партійною політикою. Президент обирається виборчою колегією на кожні сім років. Голова партії більшості у нижні палати парламенту - Бундестазі займає посаду канцлера але часто трапляється, що жодна з партій не має абсолютної більшості, тому канцлера обирає коаліційний уряд [9, с. 67].

Законодавча влада поділена на нижню палату - Бундестаг та верхню - Бундесрат, з переважаючою нижньою палатою. Голова Бундестагу завжди обирається із лідерів партії більшості, а процедурна система була успадкована від довоєнного законодавчого органу - Рейхстагу. Найважливіші справи комітетів, встановлення порядку проведення дебатів та інші питання щоденної політики парламенту подаються на розгляд Ради старійшин, яка складається з Президента Бундестагу, трьох віце-президентів, які представляють дві основні партії та одну менш потужну, а також інших членів, обраних кожною партією.

Депутати Бундестагу обираються демократичними виборами на чотирирічний термін, який може скорочуватися у разі висловлення недовіри шляхом голосування та як наслідок цього - відставки канцлера і розпуску парламенту. Проте, на відміну від інших парламентарних конституцій, закони Німеччини вимагають так званого позитивного голосу недовіри: канцлер повинен піти у відставку, якщо у той час, коли законодавчий орган голосує проти попереднього канцлера, він (законодавчий орган) обирає нового [10, с. 27].

Найважливішими компонентами бундестагу є фракції, для утворення яких політична партія повинна завоювати принаймні 15 місць у законодавчому органі. За законами та процедурною системою Бундестагу депутати можуть бути введені до комітетів, а партії одержати визнання лише через цю одиницю парламентарної організації. Оскільки саме в законодавчих комітетах проводиться найважливіша робота, особливо необхідно, щоб політичні партії мали достатньо місць у законодавчому органі, що давало б їм змогу створювати фракції.

Вплив земель збільшується завдяки незвичайній структурі та функціям Бундесрату, що є унікальним конституційним засобом, який надає урядові землі безпосереднє представництво у федеральному парламенті. На відміну від членів сенату США, делегати до Бундесрату призначаються відповідно їх земельних урядів. Найменші землі мають право на трьох, середні - чотири, найбільші - п'ятьох делегатів. Хоча з двох законодавчих палат Бунде-

срат найслабший, усе ж він спроможний перешкоджати ухваленню законодавчих актів та мати вплив, яким він користується у процесі законотворення.

Партійна система Німеччини була свідомо створена, щоб утримувати кількість партій у межах здорового глузду та запобігти можливості дрібним екстремістським групам відігравати значну роль у політичному житті країни. Для одержання представництва в Бундесраті, партії потрібно набрати принаймні 5% національних голосів та зайняти місця, як мінімум, у трьох виборчих дільницях [11, с. 74].

Найсуттєвішим для основних партій є спосіб, у який відбуваються вибори до Бундесрату, під час яких кожен голосуючий подає два голоси: за себе та за землю, визначену партією. Такий спосіб виборів надає основним партіям право відігравати важливу роль у справі визначення майбутнього тих, хто намагається створити політичну або державну кар'єру, а майже половина членів Бундестагу завдячує власною посадою безпосередньо своїй партії.

Метою судової системи Німеччини є захист від зловживання владою центральним урядом, а судочинство, очолюване Федеральним Верховним судом, функціонує у межах кількох спеціалізованих судів, відомих як Федеральний суд праці, Федеральний суд фінансів та Федеральний адміністративний суд. Найважливішою судочинною структурою є Федеральний Конституційний Суд, який розглядає тільки конституційні питання, має особливе право проголошувати акти як федеральних, так і земельних законодавчих органів. На відміну від США, в Німеччині провідні судді обираються Бундестагом та Бундесратом, виходячи з оцінки їх служіння народові та довічно призначаються Міністерством права при узгодженні з комітетами по висуванню кандидатур. Ці комітети формуються федеральними та земельними законодавчими органами. Правова незалежність суддів забезпечується тим, що вони можуть займати офіс необмежений термін. Загалом, судова система Німеччини достатньо ефективна, щоб запобігти зловживанню виконавчою та законодавчою владою, а також піклуватися про збереження громадянських свобод [12, с. 56].

За часів стабільного суспільного розвитку політична система та державні інституції функціонують конструктивно, сприяючи еволюційному розвитку загальнонаціонального державотворчого процесу. Проте існуючі відповідні політичні традиції та стереотипи громадської думки мають істотний ситуативний вплив на процесуальні особливості. Водночас варто зазначити, що найголовнішим завданням суспільства є забезпечення конструктивності національного політичного процесу шляхом його здійснення у демократичному правовому полі із запобіганням конфронтації й загостренню ситуації в суспільстві, загальносистемні цілі якого спрямовані на стабільний еволюційний розвиток державності.

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок. На підставі системного аналізу вдалося зробити висновок, що, оцінюючи якість форм

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.