

4. Кольчик С. Технологии противодействия административному ресурсу / С. Кольчик // Выборы в зеркале социологии. – 2007. – № 2. – С. 14-19.

В данной статье дается анализ политических ресурсов с точки зрения их создания и сохранения. Главное внимание уделяется вопросам оптимизации политических ресурсов, определению приоритетных ресурсов на разных этапах развития политического процесса, особенно, в аспекте украинского политического процесса в рамках обмена ресурсами.

In this article the analysis of political resources from the point of view of their creation and maintenance is given. Main attention is spared to the questions of optimization of political resources, determination of priority resources on the different stages of development of political process, especially, in the aspect of the Ukrainian political process within the framework of exchange by resources.

Стаття надійшла до редколегії 18.03.2014

УДК: 321.01 (477)

Терещенко Г. О., ОНУ ім. І. І. Мечникова

СУЧАСНІ РІЗНОВИДИ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УРЯДУ

У статті розглядаються колективний та індивідуальний різновиди власне політичної відповідальності уряду у сучасних країнах. Питання про їх взаємозв'язок звичайно не регламентується у праві і має бути віднесене до сфери реальної політики.

Важливе значення для характеристики урядів і з'ясування природи взаємозв'язків органів законодавчої і виконавчої влади мають питання конституційної відповідальності. Сюди насамперед слід віднести політичну відповідальність уряду перед парламентом і відповідальність у порядку так званого імпичменту або в рамках подібних до нього процедур.

Власне політичну відповідальність уряду перед парламентом не рідко називають парламентською відповідальністю, пов'язуючи це визначення з тим, що всі відповідні процедури відбуваються у представницькому органі. Можливість такої відповідальності припускається в країнах з парламентарними та змішаною республіканською формами правління. В президентських республіках кабінет несе політичну відповідальність перед президентом, який може відправити у відставку міністрів при несхваленні їхніх дій.

На відміну від відповідальності у порядку імпичменту, коли її підстави прямо встановлені в конституціях, власне політична відповідальність уряду значною мірою суб'єктивна. Необхідність застосування такої форми відповідальності уряду визначається не критеріями законності, а потребами конкретної політики, відображеними у волевиявленні парламентаріїв. Згідно з самою ідеєю політичної відповідальності уряду, останній здійснює свої функції до того часу, поки його діяльність задовольняє парламент. При цьому уряд діє за власним правом, і його члени не розглядаються як довірені особи парламенту, що виконують його волю. В дійсності характер і значення такої відповідальності визначаються реальними політичними інтересами.

У конституційній теорії і практиці відомо два різновиди власне політичної відповідальності уряду – колективна та індивідуальна. Питання про їх взаємозв'язок звичайно не регламентується у праві і має бути віднесене до сфери реальної політики. В Іспанії, Казахстані, Росії, ФРН, Чехії, Японії та в деяких інших країнах припускається тільки колективна відповідальність урядів. Так, наприклад, в ст. 108 Конституції Іспанії записано: «Уряд несе солідарну відповідальність перед конгресом депутатів за свою політичну діяльність» [1, с. 89]. Це означає, що, оскільки дії окремих міністрів звичайно пов'язані з загальною політикою уряду, ці дії мають наслідком колективну відповідальність останнього. В Основному законі ФРН про відповідальність глави уряду записано: «Федеральний канцлер встановлює основні положення політики і не се за них відповідальність» (ст. 5) [2, с. 103]. Однак відставка канцлера тягне за собою відставку всього уряду.

З іншого боку, принцип колективної відповідальності уряду навіть у наведених випадках теоретично не суперечить індивідуальній відповідальності його членів. У тій самій ст. 5 Основного закону ФРН зазначено, що «в межах основних положень політики кожний міністр самостійно веде справи своєї галузі під свою відповідальність» [3, с. 103]. Проте, якщо припустити тут можливість поєднання колективної та індивідуальної відповідальності, залишається неясною відповідь на запитання: який між ними може бути зв'язок, у яких випадках можливе притягнення міністрів до індивідуальної відповідальності.

Особливостями відрізняється практика Великобританії, а також інших англomовних країн, які сприйняли засади британської конституційної системи. Формально тут припускається можливість як колективної, так і індивідуальної відповідальності. При цьому, якщо нижня палата висловлює недовіру будь-якому міністру, прем'єр-міністр повинен вирішити, подавати у відставку конкретному міністру чи уряду в цілому. Британський підхід до політичної відповідальності

уряду ґрунтується на ідеї солідарності його членів. Вважається, що всі члени кабінету несуть відповідальність за його політику навіть у тих випадках, коли хтось з них не згодний з конкретними урядовими рішеннями і діями. Окремі ж міністри відповідають за діяльність свого відомства.

Однак і тут важко з'ясувати, за яких умов недовіра окремому міністру призводить до відставки всього уряду. Практично це майже завжди вирішує прем'єр-міністр, хоча його рішення буде детерміноване політичною ситуацією, що склалася у парламенті і поза його межами. Що ж до відставки окремих міністрів, то такі питання в умовах, коли палата контролюється партією більшості, виникають і вирішуються головним чином у зв'язку з їхніми персональними діями, що спричинили політичний скандал. Такі випадки мають поодинокий характер.

Наведені умови колективної та індивідуальної відповідальності віднесені і до тих країн, де обидва різновиди власне політичної відповідальності уряду прямо передбачені в конституціях. Однак основні закони не дають прямої відповіді на запитання, як співвідносяться індивідуальна і колективна відповідальність, якою мірою перша може бути наслідком другої.

Ця проблема не лише теоретична. Вона має вагоме державно-політичне значення. Невизначеність характеру взаємозв'язків двох різновидів політичної відповідальності уряду призводить до того, що повноваження щодо вирішення питання про відставку уряду узурпуються його керівкою і насамперед прем'єр-міністром. Це об'єктивно припиняє роль самого представницького органу і ставить під сумнів його можливості в контролі за урядовою діяльністю.

На принципово інших засадах побудована взаємодія уряду і парламенту в Швейцарії. Основний закон цієї держави не визначає необхідність політичної відповідальності уряду перед парламентом у її традиційному вигляді. І парламент не має формального права примусити уряд до відставки, хоч останній і підпорядкований представницькому органу. У ст. 102 Конституції Швейцарії записано, що «союзна рада (уряд) звітує за свої дії перед союзними зборами під час кожної чергової сесії, подає доповідь про внутрішнє та зовнішнє становище держави і звертає увагу парламенту на заходи, які вважає корисними для підвищення загального добробуту» [4, с. 15]. Доповідь уряду розглядається в палатах, які на підставі цього приймають рішення, обов'язкові для уряду.

Тим самим уряд, по суті, виступає в ролі безпосереднього провідника політичної лінії парламенту, органу, який здійснює парла-

ментські рішення. Безумовно, що така форма взаємовідносин уряду і парламенту підносить значення представницького органу і його роль у державному механізмі. Відсутність класичних процедур політичної відповідальності уряду перед парламентом у даному випадку не перешкоджає їхній взаємодії. Проблеми такої взаємодії розв'язуються шляхом узгодження в межах парламентської демократії позицій головних партійно-політичних сил.

Аналізуючи зміст власне політичної відповідальності уряду, слід пам'ятати, що у переважній більшості країн з двопалатними парламентами і відповідними формами правління уряд несе відповідальність тільки перед нижньою палатою. У ряді розвинутих країн прийняті різноманітні способи постановки питання про політичну відповідальність уряду. Насамперед слід підкреслити, що теоретично це питання може виникати в кожному випадку розгляду в парламенті будь-якої урядової пропозиції або такої, що прямо стосується політики уряду. Ілюстрацією сказаного є державно-політичний досвід Великобританії. Тут кожне голосування в палаті громад з питань реалізації урядової політики формально розглядається як визначення ставлення до уряду. Такий спосіб не потребує спеціальної форми постановки питання про довіру або недовіру уряду.

Однак відсутність конкретних правил, які б зумовлювали обов'язковість відповідальності уряду, зовсім не означає, що його доля постійно під загрозою. В парламентській практиці прийнято, що уряд повинен піти у відставку тоді, коли несприятливе для нього голосування відбувалося з важливих питань загальної політики. Які питання мають важливий, а які несуттєвий характер, практично завжди вирішує сам уряд. Природно, що наявність у нижній палаті більшості відправлячої партії надійно забезпечує йому постійну підтримку.

У тих самих країнах припускається можливість постановки у категоричній формі питання голосування за резолюцію осуду уряду. Такий спосіб нерідко використовується у зв'язку із загальною оцінкою в парламенті урядової політики. Пропозицію про прийняття резолюції осуду вносить опозиція, після чого відбуваються дебати і голосування. Якщо палата приймає резолюцію осуду, уряд повинен піти у відставку або запропонувати главі держави розпустити парламент. Водночас з тактичних міркувань сам уряд може поставити в палаті питання про довіру до нього. Це питання, як правило, розглядається за тією самою процедурою, що і вище згадувана резолюція осуду.

Реальне значення відповідних процедур і наслідків їх застосування є відносним через те, що уряд звичайно спирається на партійну більшість у парламенті. Про це свідчить політична історія Великобританії:

у ХХ ст. мали місце лише два випадки, коли уряд був змушений піти у відставку через вираження йому недовіри. Причому обидва рази він не мав гарантованої підтримки в палаті громад.

Розглянуті процедури притягнення уряду до політичної відповідальності все ж таки можуть нести в собі загрозу певних «сюрпризів» для правлячої партії. Теоретики конституціоналізму вже досить давно шукають засоби, які б забезпечили стабільність урядів за відсутності її головної передумови – твердої парламентської більшості. У змісті перших новітніх конституцій можна виявити намагання встановити правила, згідно з якими далеко не кожне несприятливе для уряду голосування в палаті зобов'язуватиме його йти у відставку. Відповідні конституційні новації з часом стали характеризувати як «раціоналізацію парламентського правління».

У більшості відповідних країн встановлені і використовуються тільки формалізовані процедури притягнення уряду до політичної відповідальності. Ці процедури мають назву вотуму недовіри. За їхнім змістом питання про недовіру уряду не може ставитися і розглядатися спонтанно. Вирішення цього питання пов'язується з необхідністю розгляду його парламентом за ініціативою опозиції з використанням визначеної в основному законі спеціальної процедури. У країнах, де прийнято таку форму парламентського контролю за урядовою діяльністю, як інтерпеляція, результатом її внесення може бути прийняття парламентом резолюції з оцінкою діяльності уряду. Конкретно ж формалізовані процедури притягнення уряду до політичної відповідальності у кожній країні мають свої особливості.

Так, в Італії кожна палата парламенту може прийняти вмотивовану резолюцію про довіру або недовіру уряду на підставі поіменного голосування. Резолюція має бути підписана не менш, ніж 1/10 складу палати, вона не може бути поставлена на розгляд до закінчення триденного строку з моменту її внесення. Це дає змогу уряду мобілізувати своїх прихильників у парламенті. При цьому в основному законі прямо вказується на різницю між вотумом недовіри уряду, що обов'язково тягне за собою його відставку, та іншими голосуваннями в палатах проти будь-якої урядової пропозиції.

У Франції недовіра уряду може бути виражена шляхом прийняття нижньою палатою резолюції осуду. Така резолюція розглядається лише в тому випадку, коли її підпишуть не менш, ніж 1/10 загальної кількості депутатів. Голосування можна проводити лише через дві доби після внесення проекту резолюції. Підраховуються тільки голоси, подані за резолюцію осуду, а сама резолюція може бути прийнята лише абсолютною більшістю голосів. Усе це значною мірою зменшує

ефективність відповідної процедури і обмежує значення самого інституту політичної відповідальності уряду.

В усіх країнах з відповідними формами правління рішення про недовіру уряду має бути прийняте абсолютною більшістю депутатів. Недовіра главі уряду означає недовіру усім його членам і тягне їх відставку. У більшості країн в основних законах передбачено можливість розгляду питання про довіру за ініціативою самого уряду. Процедура його розгляду аналогічна або близька до процедури вотуму недовіри.

Конституції ряду держав обмежують можливості повторного внесення питання про недовіру уряду протягом певного часу. В Португалії, Румунії і Франції питання про недовіру не може бути поставлене повторно у період однієї парламентської сесії, у Болгарії і Греції відповідний строк дорівнює шести, а в Естонії, Хорватії і Польщі трьом місяцям. Разом з тим у Польщі повторна пропозиція про недовіру уряду може бути внесена достроково за умови її підтримання 1/4 депутатів від складу нижньої палати.

Резолюція осуду уряду в Швеції може бути прийнята за результатами обговорення урядової діяльності або розгляду інтерпеляції. Існуюча у Швеції практика полягає в тому, що уряд ніколи не ставить питання про довіру у зв'язку з внесенням ним законодавчих або інших пропозицій і не йде у відставку, коли парламент відхиляє ці пропозиції. До того ж в усіх Скандинавських країнах, на відміну від багатьох інших країн, відмова парламенту схвалити урядові законопроекти не пов'язується з довірою уряду. Це не тільки сприяє стабільності урядів, а й дає змогу депутатам вільно керуватися власними переконаннями у процесі законотворчості.

Значні особливості притаманні процедурі притягнення уряду до політичної відповідальності у ФРН. Бундестаг шляхом вотуму недовіри може усунути з посади канцлера і тим самим примусити піти у відставку увесь уряд. Однак для цього одного голосування про недовіру замало. Бундестаг водночас повинен протягом двох діб більшістю голосів свого складу обрати наступника канцлера і лише після цього звернутись до президента з проханням здійснити відповідні кадрові зміни. Президент повинен задовольнити прохання і призначити на посаду канцлера обрану особу.

Розглянута процедура вирішення питання про недовіру уряду називається в німецькій конституційній теорії конструктивним вотумом. Її сенс державознавці вбачають передусім у тому, що нарівні з можливостями політичної відповідальності уряду ця процедура сприяє становленню відповідальної опозиції. Практика свідчить, що

усунути з посади канцлера за допомогою конструктивного вотуму можна лише за наявності паритету головних партійно-політичних сил у Бундестазі.

Подібний порядок притягнення уряду до політичної відповідальності встановлений в Угорщині. Пропозиція щодо вотуму недовіри главі уряду може бути запропонована від імені п'ятої частини депутатського корпусу разом з альтернативною кандидатурою на посаду прем'єр-міністра. Обговорення цієї пропозиції у парламенті має бути проведене не раніше трьох і не пізніше восьми діб після її висунення. Вираження не довіри водночас означає обрання нового глави уряду. Близькі за змістом положення містять конституції Іспанії, Польщі і Словенії.

Аналізуючи проблеми власне політичної відповідальності уряду, слід зазначити, що своєрідною протиправу постановки питання про недовіру уряду вважається право розпуску парламенту. У співвідношенні цих прав зовні встановлюється ніби рівновага між представницьким органом і урядом. Але дійсність свідчить, що подібний висновок був би спрощенням.

Згідно з положеннями конституцій, прийнятих у країнах з парламентарними і змішаною республіканською формами правління, право розпуску парламенту (звичайно його нижньої палати) належить главі держави. Однак майже завжди здійснення цього права главою держави зумовлене діяльністю уряду та її оцінкою в парламенті.

Звичайно глава держави не має реальних можливостей виступати в ролі арбітра між парламентом та урядом і майже автоматично розпускає парламент за поданням прем'єр-міністра. Однак виникають ситуації, коли розклад партійно-політичних сил у парламенті уможлиблює існування лише коаліційного уряду, а парламентські фракції не можуть дійти згоди. Тоді глава держави може відіграти вирішальну роль не тільки у формуванні такого уряду, а й у вирішенні питання про розпуск парламенту.

За звичайних обставин можливість розпуску парламенту залежить передусім від позиції уряду. І справа тут не в тому, що уряд у своїй діяльності може задовольняти парламент і не доводити свої відносини з ним до кризи. Як вже зазначалось, у відповідних країнах уряд звичайно контролює представницький орган за допомогою більшості депутатів, які його підтримують. За таких умов вотум недовіри уряду і подальший розпуск парламенту виглядають як малореальна гіпотеза. На практиці загроза розпуску парламенту тут нерідко використовується для того, щоб підняти рівень партійної дисципліни серед парламентаріїв більшості, згуртувати ряди правлячої партії або коаліції.

Така загроза впливає і на опозицію, особливо коли вона не передбачає більш-менш надійних перспектив на дострокових виборах.

У деяких країнах право розпуску парламенту багато в чому втрапило зв'язок з інститутом власне політичної відповідальності уряду. Сказане передусім стосується Великобританії, де уряд фактично в будь-який момент може звернутися до глави держави з проханням розпустити нижню палату і призначити вибори нового її складу, а глава держави має задовольнити це прохання. Достроковий розпуск палати тут звичайно пов'язаний не з відповідальністю уряду, а з його намірами використати сприятливу політичну ситуацію для проведення виборів з метою забезпечення собі знову парламентської більшості. Знаменно, що у Великобританії протягом ХХ ст. жоден склад палати громад не проіснував повний строк своїх повноважень.

Таким чином, залишаючись в цілому конституційним засобом врегулювання відносин між представницьким органом і урядом, розпуск парламенту набув якостей більш загального інституту. Його значення поширюється на всю сферу міжпартійних і внутрішньопартійних парламентських відносин. Сам факт розпуску представницького органу призводить до такої суспільно-політичної події, якою є парламентські вибори.

Іншою формою конституційної відповідальності органів виконавчої влади є відповідальність з використанням імпичменту або інших подібних процедур. Характерною рисою такої відповідальності є те, що вона завжди індивідуалізована: до відповідальності в цьому випадку притягаються лише окремі особи, а не уряд у цілому. До того ж відповідальності у порядку імпичменту іноді підлягають не тільки носії виконавчої влади, а й судді.

Особливістю такої відповідальності є і те, що вона має місце за різних форм державного правління. У країнах з парламентарними формами правління, зокрема у Великобританії, відповідальність з використанням процедури імпичменту історично передувала власне політичній відповідальності уряду перед парламентом, але в наш час перша значною мірою втратила своє значення і поступилася місцем другій.

У країнах із змішаною республіканською формою правління процедура імпичменту зберігає значення насамперед щодо глав держав. У президентських республіках, де не існує політичної відповідальності кабінету перед парламентом, імпичмент є важливим засобом взаємодії законодавчої і виконавчої влади, одним з найсуттєвіших компонентів у системі стримувань і противаг.

Відповідальність з використанням процедури імпичменту не зовсім точно визначають як судову відповідальність. Не викликає сумнівів,

що тут має місце взаємодія представницького органу і суду. Нерідко використання процедури імпічменту передбачається у зв'язку зі вчиненням певних кримінальних злочинів, хоча підставами для цього звичайно є досить невизначені дії, сформульовані як «порушення конституції» тощо. Процесуально імпічмент певною мірою подібний до судової процедури. Однак головним змістом відповідальності у порядку імпічменту є політична оцінка дій відповідних осіб.

Бібліографічний список

1. Конституции государств Европы: В 3 т. / [под общ. ред. Л. А. Окунькова]. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1. – 818 с.
2. Конституции государств Европы: В 3 т. / [под общ. ред. Л. А. Окунькова]. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 3. – 790 с.
3. Там само.
4. Там само.

В статье рассматриваются коллективная и индивидуальная разновидности политической ответственности правительства в современных странах. Вопрос их взаимосвязи обычно не регламентируется в праве и отнесен к области реальной политики.

In the article the collective and individual varieties of political government liability in modern countries are examined. The question of their intercommunication usually is not regulated in a right and attributed to the sphere of the real policy.

Стаття надійшла до редколегії 21.03.2014

УДК 321.011

Мазур Т. І., НУ «ОЮА»

ДЕРЖАВНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ ЯК ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ ЯВИЩЕ

Досліджуються основні підходи до визначення змісту державного суверенітету, розкриваються поняття та ознаки державного суверенітету як політико-правового явища, аналізуються різні тлумачення сутності суверенітету.

Проблема державного суверенітету з самого початку її концептуальної постановки у історії була предметом багатоглибкого вивчення філософів, політологів, конституціоналістів, істориків та теоретиків права тощо. Кожна сфера знань має і застосовує свої підходи і методи дослідження та визначення суверенітету, проте